

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO



SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

**LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA
EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE
SERVIDORES PUBLICOS.**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARISOL JIMENEZ ALONSO

ASESOR: RICARDO SERGIO DE LA ROSA VELEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS

Cd. Universitaria, D.F. a 6 de noviembre del 2001.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR DE LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E

Por este conducto, me permito comunicar a Usted, que la pasante **MARISOL JIMÉNEZ ALONSO**, bajo la supervisión de este Seminario elaboró la tesis intitulada: "**LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS**".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza la presentación al jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presenta oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización, que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, si no en caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación de trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de esta Facultad".

Atentamente

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
LA DIRECTORA




LIC. MARÍA DE LA LUZ NUEZ CAMACHO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

*Correspondencia Particular de los
C. C. Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
Sala Regional*

LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO
Directora del Seminario de Derecho Fiscal
Facultad de Derecho.
UNAM.

Por medio de la presente le acompaño el ejemplar de la tesis
**"LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN
MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES
PÚBLICOS "** que para optar por el título de Licenciado en
Derecho le he dirigido a la C. MARISOL JIMENEZ ALONSO,
la cual reúne los requisitos que para ese tipo de trabajos de
investigación exige la legislación universitaria;
agraciéndole extienda la aprobación correspondiente.

Quedo afectuosamente de usted.

Atentamente


Lic. Ricardo Sergio de la Rosa.

A mis padres, por su amor e incondicional apoyo.

A mi Tio Jesús, por haber sido una persona excepcional.

A mis hermanos, por todo su cariño.

Agradezco de forma especial a los Licenciados:

Ricardo Sergio de la Rosa Velez

Olivia Armijo Morlet

Agustín Herrera Mora.

Por su invaluable ayuda para la elaboración de esta tesis.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
--------------	---

CAPITULO PRIMERO. MARCO LEGAL.

I. Marco Constitucional.	8
II. Legislación en Materia de Responsabilidades de Los Servidores Públicos.	11
A. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	11
B. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	13
C. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	13
D. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.	14
E. Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.	15
F. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.	18
G. Otras leyes.	20

CAPITULO SEGUNDO. MARCO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

I. Ubicación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	22
A. Sistema Angloamericano.	24
B. Sistema Francés.	24
II. Sustento legal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	28
III. Competencia	31
A. Por materia.	32
B. Por territorio.	37

C.	Por grado.	38
D.	Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	39
VI.	Sentencias y resoluciones.	49
A.	Confirmatorias.	52
B.	Anulatorias.	52
1.	De manera lisa y llana.	55
2.	Para efectos.	55
VI.	Facultades que tiene para hacer cumplir sus resoluciones.	56

CAPÍTULO TERCERO. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

I.	Los servidores públicos.	61
II.	La Responsabilidad en materia administrativa.	66
III.	La responsabilidad de los servidores públicos.	73
IV.	Tipos de responsabilidad.	79
A.	Política.	79
B.	Penal.	88
C.	Administrativa.	89
V.	El procedimiento disciplinario.	94
VI.	Las sanciones administrativas.	103
A.	El apercibimiento.	109
B.	La amonestación.	110
C.	La suspensión.	111
D.	La sanción económica.	111
E.	Inhabilitación.	113
F.	Destitución del puesto.	114
G.	El hecho de dejar sin efectos el nombramiento.	115
VII.	Recursos con que cuenta el servidor público frente a un fincamiento de responsabilidad y su consecuente sanción.	117

CAPITULO CUARTO.

ALCANCES Y EFECTOS DEL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

I.	Contenido del Artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	120
A.	Efectos de las resoluciones que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	121
II.	Sus consecuencias y alcances en correlación con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Código Fiscal de la Federación.	124
III.	Criterios sustentados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	126
A.	Los efectos como parte de la sentencia.	126
B.	Los efectos no forman parte de la sentencia.	135
C.	Propuesta.	141
	CONCLUSIONES.	148
	BIBLIOGRAFÍA.	155

INTRODUCCIÓN

Ha sido una inquietud para todo Estado que se precie de estar bien organizado, garantizar que la actuación de los servidores públicos se apegue a la ley. Numerosos fueron los intentos por crear un órgano con total independencia y autonomía de los demás integrantes del gobierno que realizara esta tarea, fructificando este esfuerzo en Francia con el establecimiento del Consejo de Estado, que propiamente fue un órgano de control jurisdiccional independiente del Poder Judicial y obviamente del poder Ejecutivo, cuya competencia era de conocer los litigios que surgían en el marco del Derecho Administrativo. Mas adelante surgen los tribunales Contencioso Administrativos como una respuesta a esta inquietud; misma que atendida en México tiene como solución el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación que tenía como función revisar la legalidad en la determinación de los créditos fiscales y que actualmente verifica la legalidad de los actos administrativos en la esfera de su competencia, es decir, a nivel federal.

De manera paralela a la evolución que ha tenido la administración pública, han surgido varias teorías de la responsabilidad del Estado ante los actos carentes de legalidad que bajo su dirección se realicen; los gobernados, además de contar con los demás controles jurisdiccionales que existen en nuestra Constitución y en sus leyes reglamentarias, podrán exigir ante la justicia administrativa la responsabilidad de un servidor público, tal como se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 108 a 114 que corresponden al Título Cuarto.

Pero todas estas reformas a la Carta magna resultarían del todo inútiles de no ser que se contara con una ley reglamentaria derivada de los artículos constitucionales antes citados y en vista de la creciente demanda de justicia de los gobernados ante los actos lesivos de cualquier autoridad administrativa o servidor público, se promulga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la cual será observada y cumplida a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de las Contralorías internas con que cuente cada dependencia y entidad integrante de la Administración Pública Federal.

Por otra parte también los servidores públicos cuentan con los recursos que establece la ley en cita, ante el fincamiento de responsabilidad que haga, ya sea por la Unidad competente de la Dependencia o entidad en que labore el servidor público o bien por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y son dichos recursos: por una parte el recurso de revocación, tramitado ante la misma autoridad, y por otra el juicio de nulidad, que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa si el procedimiento en que se finca responsabilidad no se ajusta al marco de legalidad previsto para una decisión de esta naturaleza y el amparo, con sus características particulares, en que no se ahondará en este estudio.

Todo ello nos lleva al análisis del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual establece que los efectos de una sentencia firme dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que declare la nulidad de la resolución en que se finca responsabilidad y se sanciona a un servidor público, tendrá los efectos de restituirle en el goce de sus derechos, los cuales se entienden como la reinstalación del servidor público en el puesto o cargo que haya ocupado, el pago los salarios caídos y demás derechos que con motivo de su cargo recibiere.

En el estudio de este precepto encontramos el conflicto, pues en el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se han dado diferentes posturas; la primera considera que tales efectos son parte de la sentencia anulatoria que emita el Tribunal; otro criterio considera que tales efectos no son parte integrante de la

sentencia, sino que son independientes de ella, por encontrarse regulados expresamente en la ley; todo lo anterior se analizará bajo la naturaleza jurídica del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las sentencias que puede emitir, el alcance de estas sentencias, relacionándolo con las facultades que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el cumplimiento de sus sentencias, en vista de ser un órgano que por costumbre se ha considerado un tribunal meramente declarativo, o bien si en el camino a ser un Tribunal de Plena Jurisdicción no opone conflicto alguno a lo establecido por el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Por lo que atendiendo todas estas cuestiones, se hará una propuesta para que tales efectos sean considerados dentro de la sentencia con el único fin de garantizar el principio de impartición de justicia que rige a este Tribunal.

CAPITULO PRIMERO

MARCO LEGAL

I. Marco Constitucional.

Base de nuestro estudio es la legislación en materia de responsabilidades, debiendo considerarse la pirámide de Kelsen, que tiene como sustento de todo orden jurídico a la Constitución Política o también llamada Carta Magna que establece la forma de organización de un Estado y sus lineamientos generales, de la cual derivan las leyes, los reglamentos y otros ordenamientos generales de menor jerarquía.

Una vez hecha la aclaración anterior, partimos de los antecedentes constitucionales que tenemos en materia de responsabilidades a partir del México independiente y hasta la actual legislación. El antecedente más remoto se encuentra en la Constitución de Apatzingán en mil novecientos catorce, la cual establece el juicio de residencia para determinar la responsabilidad de algunos servidores públicos -titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal de Justicia y todo empleado público -. Con bases similares se desarrollaron las Constituciones de mil novecientos treinta y seis y mil novecientos cuarenta y dos.

En la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, en el Título Cuarto se prevé la responsabilidad de los servidores públicos, pero no se contemplaba aún la responsabilidad administrativa o disciplinaria, sino que se enfocaba más hacia las responsabilidades de tipo político y penal; como leyes reglamentarias a estas disposiciones surgen la "Ley Juárez" de mil ochocientos setenta, que tipificaba algunos delitos y faltas cometidos por altos funcionarios y en segundo término por la "Ley Porfirio Díaz" de mil ochocientos ochenta y seis, cuyas únicas diferencias eran la "declaración de procedencia, la declaración de inmunidad y la declaración de incompetencia".

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en mil novecientos diecisiete y que rige hasta nuestros días, en el Título Cuarto, se dan las bases de las responsabilidades de los servidores públicos pero como anteriormente sucedía, se enfocaba a sancionar a los altos funcionarios y solo mencionaba las omisiones oficiales como una especie de responsabilidad administrativa, sin definir el contenido de tales omisiones; de tal suerte que hasta mil novecientos ochenta y dos es reformado el Título Cuarto en sus ocho artículos (del 108 al 114), para establecer un sistema integral de responsabilidades.

Leyes reglamentarias a estos artículos fueron la "Ley Lázaro Cárdenas" de mil novecientos cuarenta, cuyo nombre completo fue Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados; y por otro lado la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de mil novecientos setenta y nueve, que derogó la Ley Cárdenas

De las tales reformas al Título Cuarto de la Constitución del año de 1982, deriva un sistema integral de responsabilidades, clasificadas en: responsabilidad de carácter penal, política y administrativa, el cual se encuentra plasmado en los

artículos 108 al 114. A continuación se presenta un breve resumen del contenido de los preceptos constitucionales ya mencionados.

En el artículo 108 se precisa a quiénes se reputan como servidores públicos, los tipos de faltas y los sujetos que pueden ser sancionados por estas mismas.

El artículo 109 faculta tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas locales, para expedir leyes sobre responsabilidades dentro de sus respectivos ámbitos; en la fracción primera hace mención de la responsabilidad política o juicio político; en la fracción segunda a la de tipo penal y en la fracción tercera a la responsabilidad administrativa. Establece que dichas responsabilidades son independientes unas de otras y que podrán ser aplicadas simultáneamente; además hace referencia al enriquecimiento ilícito.

El juicio político y los sujetos a éste son mencionados por el artículo 110, el cual establece el procedimiento y las sanciones aplicables en tal caso, así como el órgano encargado de determinar este tipo de responsabilidad.

El artículo 111 alude a la declaración de procedencia y su procedimiento, respecto de aquellos servidores que gozan del llamado "fuero constitucional" para proceder penalmente en contra de ellos, ligado a este precepto se encuentra el artículo 112, que menciona las excepciones a la declaración de procedencia.

La responsabilidad administrativa es delineada por el artículo 113, el cual determina las obligaciones de los servidores públicos, enumerando someramente algunas de las sanciones a que se puede hacer acreedor el servidor que incurra en esta responsabilidad.

Finalmente el artículo 114 menciona algunos de los plazos de exigibilidad de dichas responsabilidades y en otros remite a las leyes de la materia que sean aplicables, dependiendo del tipo de la responsabilidad de que se trate.

En dichos preceptos constitucionales no encontramos la responsabilidad civil, que es piedra angular del desarrollo del sistema de responsabilidades, aunque sólo

se hace una breve mención de ella en el artículo 111, al referir que en las demandas de orden civil, en contra de cualquier servidor público, no será necesaria la declaración de procedencia, de manera que el estudio de este tipo de responsabilidad descansa en el Código Civil.

II. Legislación En Materia De Responsabilidades De Los Servidores Públicos.

A. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como dejamos apuntado, fueron antecedente de la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, en primer lugar la "Ley Juárez" de mil ochocientos setenta, y en segundo término por la "Ley Porfirio Díaz" de mil ochocientos ochenta y seis; las cuales tenían un escueto sistema de responsabilidades, limitándose únicamente a sancionar a los altos funcionarios y dejando de lado a los demás servidores públicos.

Notorias deficiencias se observaron en las siguientes leyes reglamentarias, antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que actualmente está en vigor ya que por una parte se encontraba el ordenamiento conocido como la "Ley Lázaro Cárdenas" de mil novecientos cuarenta y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de mil novecientos setenta y nueve, las que sólo contemplaban la responsabilidad de índole política y penal, dejando la responsabilidad administrativa a la regulación de las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue producto de una reforma al Título Cuarto Constitucional en el año de mil novecientos ochenta y dos, la cual conforma un sistema integral de responsabilidades, como ya se había mencionado, que se deja ver en la exposición de motivos que formula el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la iniciativa de ley a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, que a continuación se cita:

"...El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

...El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

*...Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo..."*¹

Haciendo un análisis del contenido de esta Ley, se observa que se conforma esta por cuatro Títulos: el Primero abarca las disposiciones generales, el Segundo encierra en sus cuatro capítulos el juicio político y el procedimiento para la declaración de procedencia; en el Tercero se regula la responsabilidad

¹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, SECODAM, México, 1997, p.7-8.

administrativa en tres capítulos, y el Cuarto contiene el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos en un capítulo único.

Esta ley ha sufrido diversas reformas, publicada en el Diario Oficial de la Federación en las fechas siguientes:

Once de enero de mil novecientos noventa y uno; veintiuno de julio de mil novecientos noventa y dos; el diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro; doce de diciembre de mil novecientos noventa y cinco; veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis y cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Esta ley contempla la materia de responsabilidades en su Título Sexto, en el capítulo denominado "De las Infracciones y Sanciones", que abarca los numerales 59 al 64, así como en el artículo 50. La ley en cita entra en vigor el cuatro de marzo del dos mil, derogando la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el diario oficial de treinta de diciembre de mil novecientos noventa y tres, y que entró en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro.

B. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Este ordenamiento refiere a la materia de responsabilidades en su capítulo denominado "De las infracciones y sanciones", perteneciente al Título Séptimo, quedando comprendidos dentro de este mismo los artículos 77 al 82; versando también sobre la materia el numeral 51. Esta ley entra en vigor el día cuatro de marzo del dos mil, sesenta días después de su publicación el cuatro de enero del dos mil en el Diario Oficial de la Federación, derogando a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro.

C. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

Este ordenamiento legal cuenta en su contenido con el Capítulo V, denominado "De las responsabilidades", cuyos artículos son del número 45 al 50 y además de los artículos transitorios de dicho ordenamiento. Complementario a lo anterior, el Reglamento de dicha Ley remite a la materia de responsabilidades en el Título Quinto denominado "Del control y evaluación del gasto público", en el Capítulo Cuarto, artículos 156 a 186 y transitorios. Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de mil novecientos setenta y seis, abroga a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y ha tenido 8 reformas desde su publicación.

Su contenido trata sobre las medidas administrativas que se dictarán sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Gobierno del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley y de las que se hayan expedido con base en ella.

Los funcionarios y demás personal serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Gobierno del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública paraestatal, por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Determina quiénes serán responsables directos, subsidiarios y solidarios, que el objeto de las responsabilidades que se constituyan consistirá en indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del

Gobierno del Distrito Federal, o a las entidades de la Administración Pública paraestatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales.

D. Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959; dos reformas ha sufrido, publicadas en el Diario Oficial de la Federación: el treinta de diciembre de mil novecientos setenta y siete y el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta.

La ley en cita nos remite a la materia de responsabilidades en los artículos 3º, 12, 27, 28,34 a 40, 42 a 48 y 56; correlacionado a lo anterior encontramos en el Reglamento de la propia Ley los artículos 1º, 2º, 6, 32, 34,98 a 100 y 122.

En este ordenamiento encontramos de vital importancia el artículo tercero perteneciente al Título Segundo, llamado Organización del servicio de vigilancia de fondos y valores, que a continuación se cita:

"ARTICULO 3o. - El Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación tendrá los siguientes objetos:

I. Vigilar que las Oficinas de la Federación que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal funcionen con la debida regularidad.

II. Cerciorarse de que los funcionarios, empleados y agentes de la Federación que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad o al cuidado

del Gobierno Federal cumplan con las obligaciones que les impone su cargo.

III. Vigilar que los actos relacionados con la recaudación, manejo, custodia y Administración de los fondos y valores a que se refieren las fracciones anteriores se ajusten a las disposiciones legales relativas.

IV. Prevenir cualquiera irregularidad en las actividades a que se refieren las fracciones anteriores.

V. Informar a las autoridades competentes acerca de las anomalías o deficiencias que se observen.

VI. Investigar y comprobar en la vía administrativa las irregularidades en que incurran los funcionarios, empleados y agentes de la Federación en operaciones que afecten la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores y promover la constitución de responsabilidades y la aplicación de las sanciones correspondientes.

VII. Practicar visitas a la Tesorería de la Federación, a las Oficinas Federales de Hacienda, Aduanas, Oficinas de Correos y de Telégrafos, pagadurías y agencias civiles y militares. Casa de Moneda, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, y, en general, a las oficinas y agencias de la Federación que tengan a su cargo la recaudación, manejo o administración de fondos y valores, y practicar simples reconocimientos de existencias a las mismas, para comprobar que se han llenado al respecto los requisitos que las leyes exigen.

VIII. Efectuar las investigaciones necesarias en contra de los presuntos responsables de irregularidades cometidas en la recaudación, manejo, custodia y administración de fondos y valores; hacer las denuncias que procedan y en el caso ejercer las facultades que conforme a la ley correspondan a la Policía Judicial Federal.

IX. Proceder al embargo precautorio de bienes de los responsables de irregularidades, para asegurar los intereses del Erario Federal.

X. Suspender, provisionalmente, cuando proceda con arreglo a la ley, a los funcionarios, empleados y agentes que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores, cuidando que sean sustituidos y hagan entrega formal.

XI. Formular pliegos de observaciones y pliegos preventivos de responsabilidades.

XII. Coadyuvar con la Secretaría de Programación y Presupuesto o con las dependencias y departamentos administrativos designados como coordinadores de sector, cuando soliciten el auxilio del servicio de vigilancia de fondos y valores de la Federación".²

Si como resultado de las visitas se observan prácticas inconvenientes en perjuicio a los intereses del Erario Federal, se harán las observaciones que procedan, se adoptarán las medidas necesarias para evitarlas en lo sucesivo, se informará a la

² Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, Compilación Jurídica PEMSA, México, 1999.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y además se formularán los pliegos preventivos de responsabilidad a que haya lugar.

Los artículos 26 y 28 hacen referencia a la responsabilidad de los servidores en comprobación del cumplimiento de sus obligaciones.

Se llevará a cabo todo un procedimiento para investigar las responsabilidades que se deriven de las irregularidades detectadas y si se encuentra que éstas causan un daño al Erario Federal se procederá a embargar bienes al funcionario público. La encargada de resolver en definitiva sobre los pliegos preventivos de responsabilidades que se formulen será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Establece la independencia de las responsabilidades de carácter penal y político, de las responsabilidades que se puedan imputar.

E. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho. Se abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de treinta y uno de diciembre de mil novecientos treinta y seis. Los artículos de interés en la materia de responsabilidades son el 1º, 3º, 7º y el Capítulo Sexto llamado "De las Responsabilidades", que comprende de los artículos 27 a 36 y correlacionado a estos se encuentra el Capítulo Séptimo que se refiere a las prescripciones de las responsabilidades.

En resumen el artículo primero precisa las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, que serán las de revisar las cuentas públicas tanto del gobierno federal como la del Distrito Federal teniendo como función principal la de contraloría, que consiste en constatar que se cumplió con lo dispuesto en las leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, así como las disposiciones respectivas de las Leyes General de

Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia; además de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

El Contador Mayor de Hacienda tendrá, entre otras atribuciones, las de promover ante las autoridades competentes:

- a) El fincamiento de las responsabilidades;
- b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o la del Gobierno del Distrito Federal;
- c) El pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o a la del Gobierno del Distrito Federal, y

La ley en estudio en el Capítulo Sexto, De las Responsabilidades, señala a los sujetos a los cuales se les podrán fincar responsabilidades, en qué casos; precisa que quienes hayan causado un daño a la Hacienda Pública deberán cubrir el monto de los daños y perjuicios causados cuando se les determine una responsabilidad. De nuevo da independencia a cada uno de los tipos de responsabilidad que se puedan fincar. Será como ya se ha indicado, el Contador Mayor de Hacienda el encargado de fincar las responsabilidades; si son de índole política deberá actuar según lo dispuesto en la Constitución, deberá formular directamente ante las entidades el pliego de observaciones, las cuales deberán ser contestadas en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días; el artículo 34 establece el orden en que deberán de ser ejercidas las responsabilidades además de conceder el beneficio de orden a los funcionarios respecto de las responsabilidades en que hayan incurrido.

Por último el artículo 36 señala las sanciones que se aplicarán a los servidores públicos a quienes se haya fincado responsabilidad.

F. Otras leyes.

Son de igual interés para el presente estudio lo dispuesto por el Código Civil para el Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, entre muchas otras disposiciones en las que se contempla la materia de responsabilidades.

Código Civil.

Como primer punto se analizará lo dispuesto por el Código Civil Federal el cual sirve de sustento a la configuración de la responsabilidad civil; el artículo 1910 establece los casos en que un sujeto se ve frente a una responsabilidad consistente en la reparación del daño que se cause a otra persona, al obrar ilícitamente o en contra de las buenas costumbres; el artículo 1927 previene la responsabilidad del Estado frente a los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, haciendo una diferencia además entre la responsabilidad solidaria y subsidiaria especificando los casos en que se configurará cada una de estas⁹¹. El artículo 1928 alude el derecho de repetición con que cuenta el Estado. Encontramos la definición de daño en el artículo 2108 y daño moral en el numeral 1916.

Ley de Planeación.

Por lo que respecta a la Ley de Planeación, en el Capítulo Séptimo llamado de las Responsabilidades (artículos 42 al 44), se indica que aquel servidor público que no cumpla con lo establecido por la Ley incurrirá en responsabilidades las cuales serán sancionadas por la autoridad competente.⁹² Además establece total

⁹¹ "El Estado tiene la obligación de responder del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos".

⁹² Artículo 42. - A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven o los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de amonestación o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

independencia de las responsabilidades que por esta Ley se finquen, de las responsabilidades civil, penal o política.

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Siguiendo con el estudio de las leyes que son complemento en materia de responsabilidades encontramos la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, que en su Capítulo Sexto denominado "Sanciones", comprende los artículos 47 al 55, los cuales establecen sus propias sanciones para aquellos servidores públicos que incurran en faltas o delitos en el desempeño de su trabajo, exceptuando de aquéllas medidas a los encargados de imponer dichas sanciones, los cuales serán sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Además de las leyes anteriormente señaladas, encontramos que no solo como complemento sino que como sustento está la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entre otras cosas establece la estructura de la Administración Pública Federal, en la cual situamos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativos, que como veremos más adelante es la encargada de aplicar en muchos casos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en otros casos, la encargada de vigilar su cabal cumplimiento.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

I. Ubicación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A efecto de entender el problema planteado en el presente estudio y que será objeto de posterior análisis, es necesario ubicar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro de los sistemas de control de la administración, así como conocer su naturaleza, organización y funcionamiento.

Partiendo de la premisa que supone el sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico, que la actuación Administración Pública debe ceñirse a las disposiciones legales existentes, se afirma que cuando un gobernado se ve afectado en su esfera jurídica de derechos por un elemento de dicha Administración (llámese funcionario o servidor público) en ejercicio de su función pública, contará con los medios para reclamar el acto que vulnere sus derechos. Dos son los tipos de medios con que cuenta el gobernado para reclamar tales actos ilegales, por un lado se encuentran los medios indirectos, comprendiéndose dentro de esta clase aquellos en que el afectado no interviene directamente, sino que son mecanismos de autotutela

que derivan de un poder de revisión que ejercen órganos superiores sobre órganos inferiores³. Por su parte, los medios directos implican la participación fundamental del gobernado, siendo éstos los recursos administrativos o los procesos jurisdiccionales. Un tribunal contencioso administrativo tendrá la delicada labor de aplicar el Derecho Administrativo a aquel servidor público que haya violentado los derechos de un administrado, o bien que haya actuado mas allá de las facultades que le otorga la ley, bajo la cual se rigen sus funciones y existencia, independientemente de los demás recursos judiciales o de control con que cuente.

Es entonces, de la posibilidad de que el gobernado pueda recurrir a reclamar el acto que le causa agravio, la razón de existencia de los tribunales contencioso administrativos y dentro de ellos se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que sin depender de la autoridad judicial puede resolver las controversias que a la luz del Derecho Administrativo y Fiscal, entre otros, se presenten y que por ende sean de su competencia. Siendo un Tribunal Administrativo se le atribuye una doble naturaleza, ya que formalmente es considerado un tribunal administrativo, por depender del Poder Ejecutivo y por las funciones que desempeña se piensa que en sentido material es un órgano jurisdiccional.

Los comienzos de los tribunales contencioso administrativos se han referido en múltiples épocas y con diversos antecedentes, pero la mayoría de los autores coinciden en marcar su inicio formal con el establecimiento del Consejo de Estado Francés por el año de 1890. En México, se ha dicho que tiene sus antecedentes en la época virreinal pero no es hasta la Ley Lares del 25 de noviembre de 1853 (Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo), que se crea un Consejo de Estado compuesto por veintidós miembros con cinco secciones especiales, su corta existencia duró solo dos años, debido a la Revolución de Ayutla; además de considerársele un tribunal inconstitucional. Posteriores contenciosos administrativos figuraron hasta el año de 1936, en el que se elabora la Ley de Justicia Administrativa, la cual establece

³ Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, Porrúa, México, 1990, pág. 14

el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un órgano de justicia retenida.

Para conocer un poco más sobre los procedimientos y órganos ante quienes se lleva a cabo la justicia administrativa, es necesario saber que son dos los sistemas más conocidos: el francés o administrativo y el angloamericano o judicial, que a continuación se analizarán.

A. Sistema Angloamericano.

Este sistema conocido como angloamericano o judicial recibe su nombre de las autoridades ante las cuales los gobernados tienen la posibilidad de reclamar los actos de la Administración Pública que vulneren sus derechos.

Tiene como característica principal, que las controversias serán dirimidas ante una autoridad judicial, conservando en todo momento el rígido concepto de división de poderes, en el cual cada uno de los poderes realizará exclusivamente su función sin invadir la de los otros. De esta forma la Administración Pública actuará como cualquier sujeto que intervenga en una contienda, es decir, se pondrá al nivel de cualquier gobernado en esta contienda, dejando en manos del Poder Judicial el control de legalidad, predominando la supremacía del derecho común sobre cualquier prerrogativa o facultad discrecional con que contarán las autoridades administrativas. Sin embargo, esto no ha sido freno para la existencia y creación de tribunales administrativos y su coexistencia con los tribunales ordinarios.

B. Sistema Francés

Surge de la idea de la división de poderes, entendida como la igualdad e independencia entre cada uno de ellos, de esta manera ninguno quedará sujeto al otro. Con base en esta interpretación se crea el Consejo de Estado Francés el cual es

totalmente independiente del Poder Judicial y no tiene tampoco vinculación con el Poder Ejecutivo, el cual conocería de las controversias de orden administrativo; creado en un principio como un órgano de justicia retenida, es decir, que sus resoluciones quedaban sujetas a los órganos administrativos que tuvieran mayor jerarquía, situación que prevaleció hasta el año de 1848 en que se le otorgaron facultades para instituir la causa y emitir sus propias resoluciones convirtiéndose así en un órgano de justicia delegada, teniendo como característica que emite sus resoluciones en nombre de la autoridad.

A las anteriores formas podemos agregar un tercer concepto, el de la Plena autonomía, entendida como la facultad de emitir sus resoluciones sin estar vinculado el tribunal de ninguna manera a la Administración.

Sin embargo, dentro del contencioso administrativo, la Doctrina francesa reconoce cuatro formas o grupos:

1. Contencioso administrativo de plena jurisdicción;
2. Contencioso administrativo de anulación;
3. Contencioso administrativo de interpretación; y
4. Contencioso administrativo de represión o represivo⁴.

Lo anterior se basa en las facultades con que este Tribunal cuenta. El contencioso administrativo de interpretación sólo se preocupa por fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que aplica la Administración Pública; en tanto, que el de represión o represivo comprende un procedimiento encargado de revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

Para el presente estudio cobran mayor relevancia las dos primeras formas:

⁴ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Porrúa, México, 1996, pág. 790.

El contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación. Se encarga del restablecimiento de la legalidad del acto cuando ha sido violada por la Administración Pública, por las siguientes causas:

Que el acto sea emitido:

- a) Por funcionario incompetente.
- b) Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados.
- c) Por indebida aplicación de un precepto o disposición.
- d) Por desviación de poder, es decir, que el acto sea producido por motivos ajenos a la finalidad que la ley autoriza.

El contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo. Versa sobre los derechos subjetivos, pues no existen en esta forma causas de anulación, basta con que la Administración vulnere estos derechos para entablar el procedimiento.

De las dos anteriores formas de contencioso administrativo se puntualizan algunas diferencias:

Contencioso administrativo de anulación.	Contencioso administrativo de plena jurisdicción.
Es un juicio objetivo, en que se alega una violación a la ley, buscando restablecer la legalidad del acto y procurando que tal acto se apegue a la ley.	Es un juicio subjetivo, porque alega la violación de un derecho subjetivo o garantía constitucional, reclamando una ventaja personal.
El procedimiento se desarrolla en un juicio simple, sin que sea forzosa la presencia de la Administración, la cual puede rendir solamente un informe. Se revisa el acto para que se cña a la legalidad.	El procedimiento es de tipo judicial, con todas sus partes y con la intervención del actor y demandado.
Sólo tiene la facultad de anular el acto si este es ilegal, no tiene todas las facultades de un juez las tiene en una forma restringida, la única con que cuenta plenamente es con la vocatio.	El juzgador puede anular o reformar el acto, además de poder imponer una condena pecuniaria, es decir, el juez cuenta con todas las facultades de un juez(notio, vocatio, coertio, iudicium e imperium).
El juzgador no puede dictar el contenido del nuevo acto, ni dar instrucciones sobre el mismo, a la Administración.	El juzgador reglamenta las consecuencias de su decisión.

Contencioso administrativo de anulación.	Contencioso administrativo de plena jurisdicción.
La sentencia tiene un efecto "erga omnes", produciendo sus efectos aún en contra de las autoridades que no fueron señaladas.	El efecto de la sentencia es interpartes, pues, solo produce efectos en contra de las autoridades señaladas.
Las sentencias son declarativas.	Las sentencias son constitutivas.
No tiene los medios para hacer cumplir su resolución.	Cuenta con los medios para hacer cumplir su sentencia.

Además de los dos sistemas del contencioso administrativo, son reconocidos otros sistemas que son: el mixto y el de jurisdicción especializada.

En resumen, el Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, surge a la luz del sistema francés como un tribunal de justicia retenida en su antecedente de la Ley Lares, años más tarde sería de justicia delegada (1936) y actualmente es un tribunal dotado de plena autonomía como se reconoce en su ley orgánica; garantizando con ello la imparcialidad de sus resoluciones.

De acuerdo a las características de los sistemas de control jurisdiccional administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pertenece al sistema francés o administrativo, pues siguiendo con la interpretación del principio de división de poderes que dan los franceses, se crea como un tribunal administrativo con una función jurisdiccional y cuyas resoluciones son emitidas de manera autónoma sin injerencia alguna del Poder Administrativo; esto es, que partiendo de la igualdad de los poderes, se crea un órgano cuya función sea la de controlar la legalidad de los actos de la Administración Pública, que no forma parte del Poder Judicial ni dependa del Ejecutivo; evitando así que ningún Poder tenga supremacía sobre el otro. De esta característica deriva que se considere que tiene una doble naturaleza, que como ha quedado apuntado, es formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional.

Es pertinente observar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pertenece al sistema francés, pero los órganos judiciales revisan los actos o resoluciones que emergen de un tribunal administrativo de anulación, lo que lo pondría de frente al sistema anglosajón, en opinión de algunos autores; cuya conclusión da por resultado considerar que el Contencioso Administrativo en México es un sistema mixto en el que intervienen los tribunales administrativos de anulación y cuya actuación puede ser revisada por tribunales judiciales.

II. Sustento legal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Históricamente ha sido atacada la constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sus antecedentes. La primera crítica se realizó al Contencioso Administrativo que nace bajo la luz de la Ley Lares, dichas críticas fueron sostenidas por juristas tan importantes como Ignacio L. Vallarta, Rafael Ortega y Federico Mariscal. Más tarde con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1936, sigue su existencia en contradicción con la Constitución, por lo que en el año de 1946 se adiciona al artículo 104 constitucional, que en el párrafo segundo, fracción primera, señalaba que los Tribunales Federales conocerían de los asuntos que se interpusieran en contra de los Tribunales administrativos creados por una ley federal, siempre y cuando esos tribunales tuvieran plena autonomía para emitir sus fallos.

Reformado nuevamente en 1967, dicho numeral dispuso que las normas federales podían instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. En este precepto descansó la constitucionalidad del Tribunal hasta el año de 1987 cuando se derogó el párrafo segundo, de la fracción primera.

Actualmente en el Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección III, correspondiente al Poder Legislativo, en el artículo 73, fracción XXIX, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos el sustento legal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo texto a la letra dice:

SECCIÓN III.

De las Facultades del Congreso

"Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

...XXIX H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones..."

Continuando con las leyes que rigen a dicho Tribunal, para conocer su estructura y organización, se encuentra la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicha Ley consta de siete capítulos en los que se resume su integración, su competencia, las atribuciones de sus funcionarios, requisitos para ser uno de sus funcionarios y otras disposiciones de orden administrativo. De gran interés resultan los artículos 1º y 2º, que a continuación se citan:

"Artículo 1º. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de

plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece."

"Artículo 2º: El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales."

Este último artículo se relaciona con el 28 del mismo ordenamiento, el cual establece que serán once las Regiones en que se establecieron una o más salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la jurisdicción que ejercerán.

En resumen el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por una Sala Superior y Treinta y tres Salas Regionales. La Sala Superior se compone de Once magistrados, siendo uno de ellos el presidente, el cual podrá funcionar en Pleno o en dos Secciones, cada Sección se integra por cinco magistrados de los cuales uno será el presidente de esa Sección. El Presidente del Tribunal que a su vez lo será de la Sala Superior, no formará parte de sección alguna y permanecerá en su cargo dos años, sin posibilidad de ser reelecto.

Por su parte las Salas Regionales se integrarán por tres magistrados cada una, de los cuales uno será el Presidente de esa sala, cuyo encargo durará un año, también sin poder reelegirse.

La regulación del procedimiento o juicio de nulidad que se sigue ante ese Tribunal, se encuentra en el Título Sexto, Capítulos del Primero al Duodécimo, del Código Fiscal de la Federación; es de aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, únicamente en aquellas situaciones que no estén reguladas de manera clara y precisa en el Código de la materia y que no invoquen figuras distintas a las contempladas por ese ordenamiento.

De lo anterior se resume que la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa descansa en el artículo 73, fracción XXIX, inciso H, de la Constitución. Además norman su organización, funcionamiento y procedimientos:

- a) La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- b) El Código Fiscal de la Federación y su Reglamento;
- c) El Código Federal de Procedimientos Civiles, de manera supletoria; y
- d) Otras leyes y reglamentos.

III. Competencia

Se entiende por competencia "la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto... Idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos"⁵. Y por jurisdicción la "potestad para administrar la justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir"⁶.

Así, la competencia será la facultad con que cuenta el juzgador para conocer de determinado asunto y resolver sobre de él. La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se va a determinar básicamente por su Ley Orgánica y además por las leyes que le confieran esta potestad, por ejemplo, la Ley del Seguro Social, entre muchas otras.

Existen diversos criterios para determinar la competencia, que pueden ser por materia, por cuantía, por territorio, por grado, etc.; pero para fines del tema que se trata sólo nos interesan tres de estos criterios, que son:

⁵ Pina, Rafael de, et. al. *Diccionario de Derecho*, Porrúa. México, 1994, pág. 172.

⁶ Pina, Rafael de, et. al. *Op. Cit.*, pág. 339.

- A) Por materia;
- B) Por territorio;
- C) Por grado;

A continuación serán analizados cada uno.

A. Por materia.

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la encontramos en el artículo 11 de la Ley Orgánica del propio Tribunal, que a la letra dispone:

“Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.*
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.*
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.*

- IV. *Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las infracciones anteriores.*
- V. *Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.*

Cuando el interesado afirme, para fundar si demanda que le corresponde un mayor número de años en el servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

- VI. *Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*

- VII. *Las que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.*
- VIII. *Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.*
- IX. *Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal. Los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.*
- X. *Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.*
- XI. *Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.*
- XII. *Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
- XIII. *Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una*

instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.*
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.*

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean parte de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando esta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar

el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante la autoridad administrativa.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Febrero de 1978, referente a la competencia de dicho Tribunal en materia de responsabilidades, se limitaba a la fracción VIII del artículo 23, que a continuación se cita:

“Artículo 23. Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

....

VIII. Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal por actos que no sean delictuosos; y...”

En diciembre de 1979 se publican diversas reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, entre las cuales se modifica la fracción VIII del citado artículo 23, para quedar de la siguiente manera:

“...

Las que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades...”

Más tarde en enero de 1988 se reforma nuevamente el artículo 23, en su fracción VIII, eliminando la distinción entre funcionarios y empleados de la Federación, quedando comprendidos en el término de "servidores públicos".

B. Por territorio.

La competencia por territorio se refiere al ámbito espacial donde el juez ejercerá su jurisdicción. En el caso de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el artículo 31 señala las Salas regionales competentes para conocer del asunto, en razón del domicilio fiscal:

"Artículo 31. Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio."

El artículo 28 de la Ley en cita, establece las regiones en que se dividirá el territorio nacional para conocer de los asuntos que se ventilan en las diferentes Salas Regionales y las entidades que comprende, el cual establece:

- I. Artículo 28. Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de la administración de justicia, mediante los acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

C. Por grado.

Se basa el criterio en la existencia de órganos superiores o centrales y órganos regionales que van a conocer de diferentes asuntos y dependiendo de la importancia o cuantía conocerán unos u otros. Sin embargo puede presentarse el caso en que el órgano regional se encargue de la etapa de instrucción y el órgano central se encargue de emitir la sentencia, el cual actuará como quedó señalado, en pleno o en Secciones.

De acuerdo con los artículos 16 y 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, será competente para conocer la Sala Superior en los siguientes casos:

El Pleno:

Cuando se trate de juicios que por sus características se resuelvan por atracción según lo dispuesto por el artículo 239 - A, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, que versa sobre la interpretación directa que por primera vez se haga a una ley o reglamento, o en un precepto, de alguno de ellos, o bien, fijar los elementos constitutivos de una contribución hasta establecer jurisprudencia.

Las Secciones:

- a) Que traten de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.
- b) Cuando que la resolución impugnada se funde en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación, o en materia comercial, suscrito por México, cuando se alegue como concepto de impugnación que no se aplicó alguno de estos tratados.
- c) Los juicios que por atracción pueda resolver, que revistan las características del artículo 239 A, inciso a), del Código Fiscal de la

Federación; dichos asuntos son resueltos por estas secciones cuando su cuantía excede de 3500 veces el Salario Mínimo Diario General en el Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución combatida.

D. Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Para determinar la competencia de un tribunal en ocasiones es necesario establecer la naturaleza jurídica de la relación laboral que une al trabajador con el Estado, pues podría creerse erróneamente que toda relación laboral de un servidor público estaría regida por el apartado B del Artículo 123 Constitucional; sin embargo, existen otros supuestos. Así, los trabajadores al Servicio del Estado que se rigen por el apartado A del mismo precepto constitucional, los empleados del Poder Judicial Federal, que resolverán sus conflictos ante el Consejo de la Judicatura Federal; los militares, marinos y cuerpos de seguridad pública, que se regirán por sus propias leyes, los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dirimirán sus controversias ante la misma.

En efecto, los regímenes a los que pueden estar sometidos los trabajadores del Estado son los siguientes:

- a) Los regulados por el apartado A del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.
- b) Los regulados por el apartado B del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado;
- c) Los empleados de confianza regulados por el artículo 123, apartado B, fracción XVI, de la Constitución, sin tener ley reglamentaria.
- d) Los miembros del Ejército y Armada Nacionales que se regirán por la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, además de sus leyes orgánicas: La Ley Orgánica del Ejército y fuerza Aérea Mexicana y la Ley Orgánica de la Armada de México.

- e) El personal del Servicio Exterior Mexicano, regido por el apartado B, fracción XIII, del numeral 123 de la Constitución y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.
- f) Los integrantes de los cuerpos de seguridad pública regidos por sus propios reglamentos y excluidos del régimen federal.
- g) Los empleados sujetos a contrato civil o de honorarios, regidos por la legislación civil.
- h) Los empleados de instituciones bancarias que formen parte de la Administración Pública Federal, regidos en términos de la fracción XIII Bis, apartado B, del artículo 123 Constitucional.
- i) Los demás casos que anteriormente se señalaron.

Todo lo expresado pone de manifiesto la gran confusión que se crea alrededor de la naturaleza jurídica de la relación laboral de los servidores públicos y el régimen al que estarán sujetos, que por ende dificulta determinar la competencia de un tribunal. En ocasiones los criterios jurisprudenciales y las tesis aclaran en qué caso será competente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y en qué casos, por la calidad específica del trabajador, será competente otro órgano para dirimir los conflictos que se susciten entre éste y el Estado.

La competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje está dada por el precepto 123 de la Constitución General de la República, apartado B, fracción XII; sus excepciones en las fracciones XIII, XIII Bis y XIV; y en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en los artículos 1º, 2º, 5º, 8º, 124, 124A, 124B y 124C. Sin embargo, como ya anotamos anteriormente, existen casos en que la relación laboral adquiere un aspecto diferente, lo cual lleva a pensar que los trabajadores que laboran bajo estas circunstancias no pueden recibir el mismo tratamiento que los demás trabajadores al servicio del Estado, cuyas controversias de orden laboral serían resueltas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tal es el caso de los cuerpos de seguridad, los militares, los marinos y los miembros del servicio exterior, los cuales conforman un grupo que no se asimilan a una

relación laboral en la que el Estado es un patrón *sui generis*; dado que estos grupos se considera que mantienen una relación de carácter administrativo. Al efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido varias jurisprudencias cuyos rubros se citan a continuación: POLICIAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA⁷; "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA"⁸; "POLICIAS. EL AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE CONTRA EL ORDEN QUE DECRETA SU BAJA"⁹; "POLICÍAS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA ORDEN DE BAJA"¹⁰; "POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE ESTABLECEN UNA RELACIÓN LABORAL ENTRE AGENTES QUE INTEGRAN AQUÉLLA Y DICHA DEPENDENCIA, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL"¹¹; "POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA"¹². Todas las tesis citadas anteriormente, sostienen que la relación que existe entre los cuerpos de seguridad y el Estado es de orden administrativo, por lo cual si un trabajador es cesado puede recurrir por vía de amparo indirecto a reclamar dicha resolución, ya que tal se toma como un acto de autoridad. El carácter administrativo de la relación

⁷ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, primera parte - 1, de la 8ª. Época, página 43 sin número de Tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

⁸ Emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis número P./J.24/95 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, en el tomo II, Novena Época, página 43

⁹ Tesis número 7/96 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo III, de marzo de 1996, Segunda Sala, Novena Época, páginas 545 y 546

¹⁰ Tesis número 2ª. /J.8/96 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo III, de marzo de 1996, Segunda Sala, Novena Época, páginas 555 y 556

¹¹ Tesis número 2ª. /J.14/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo VII, Segunda Sala, Novena Época, página 352

¹² Tesis número P.XLIX/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo VIII, Pleno, 1998, Novena Época, página 31

se basa en la interpretación del artículo 123 Constitucional apartado B, argumentándose que no se pueden asimilar a los trabajadores de confianza, puesto que se regulan en una fracción independiente estos grupos especiales; se deben sujetar al régimen laboral del apartado B del artículo en cita, en virtud de que el mismo los excluye al establecer que se regirán por sus propias leyes. Con esto se deja clara la intención de no darles un trato igual a los demás trabajadores sujetos a este régimen.

En resumen, al diferenciarse expresamente el régimen al que estarán sujetos los cuerpos de seguridad, militares, marinos y miembros del Servicio Exterior, así como los trabajadores de confianza, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrá conocer de aquellas controversias que se susciten entre los miembros de estos grupos especiales y el Estado, quedando sujetos a la autoridad y tribunales que sus propias leyes determinen. Lo anterior, nos remite a un segundo problema, que se presenta al haber contradicción en cuanto al órgano que es competente; ello deriva de que, como se ha visto, existen grupos especiales que se sujetan a lo establecido por sus propias leyes, es decir, sus leyes orgánicas y reglamentos; bajo este supuesto existen leyes que establecen la sujeción de sus controversias al régimen dispuesto por el artículo 123, apartado B, de la Constitución y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Como ejemplo citamos el artículo 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual dispone:

"Artículo 66. El personal que preste sus servicios en la institución se regirá por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado".

Se puede afirmar que los cuerpos de seguridad se rigen por una relación de orden administrativo, debido a su calidad específica y que el precepto transcrito contraviene lo dispuesto por la Constitución al sujetarlo a un régimen que no le corresponde, ni al que se le pueda asimilar, por lo tanto, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje consideramos, no es competente para dirimir las controversias de los miembros de la Procuraduría General de la República.

En este caso la jurisprudencia establece que son competentes los Juzgados de Distrito en materia administrativa, los que conocerán de las controversias mediante el juicio de amparo, ya que se considera que por la naturaleza de la relación, la resolución que se emite es un acto de autoridad, sin embargo, del estudio de los artículos 114 de la Ley de Amparo y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se puede arribar a una consideración diferente. Este último precepto dispone:

**Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:*

- I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;*
- II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra de actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad*

administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

- III. De los juicios de amparo que se promuevan en contra de leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;*
- IV. De los juicios de amparo que se promuevan en contra de actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente, y*
- V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio."*

Al respecto se concluye que tampoco son competentes los Juzgados de Distrito en materia administrativa, ya que una demanda laboral no puede tomarse como una demanda de garantías, pues la naturaleza de las vías, sus requisitos de incoación y plazos para su iniciación, son distintos.

Se ha planteado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación conflictos por competencia entre el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, como es el caso de la Competencia número 39/99, suscitada entre la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. En acuerdo de la Segunda Sala correspondiente al día diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y nueve, con vista al conflicto de competencia, señala competente a un tercer órgano jurisdiccional, de acuerdo a las facultades que tiene

según la jurisprudencia número 8, de la anterior Cuarta Sala¹³, que a continuación se cita:

"COMPETENCIA, PUEDE DECLARARSE A FAVOR DE AUTORIDAD NO CONTENDIENTE. En los conflictos de competencia, siendo de orden público, puede declararse competente a una tercera autoridad, aunque no haya intervenido en la contienda competencial."

La Corte en el asunto precedente le da competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fundamentando dicha resolución, en los artículos 1º, 2º, 3º, fracción VII, 53 y 70, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales disponen:

"ARTICULO 1o. - Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II. Las obligaciones en el servicio público;

III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,

¹³ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta; tomo III, Octava Época, página 436

VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

ARTICULO 2o. - Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

ARTICULO 3o. - Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;

ARTICULO 53. - Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I. Apercibimiento privado o público;

II. Amonestación privada o pública.

III. Suspensión;

IV. Destitución del puesto;

V. Sanción económica; e

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y

perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

ARTICULO 70. - Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que

hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes”.

En dicha controversia competencial la Suprema Corte, además de argumentar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional de naturaleza administrativa y que la demanda del miembro de la Procuraduría General de la República deriva de una relación administrativa, fundamenta su decisión en que dicho Tribunal tiene como tarea resolver asuntos relacionados con responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y según lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución, en su primer párrafo, se entiende que un miembro de la Procuraduría General de la República, en este caso, miembro de la Policía Judicial Federal, gozará de la calidad de servidor público. Finalmente concluye que a falta de disposición legal expresa que erija a una autoridad para resolver este tipo de controversias, se estará a lo dispuesto por el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantizando el derecho de toda persona a que se le administre justicia, siendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la autoridad más afín para conocer de la demanda. Este último argumento se apoya en la tesis jurisprudencial número 2ª. CLXI/98 de la Segunda Sala¹⁴, que establece:

“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN”. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, ha considerado que el Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano jurisdiccional más afín para conocer y resolver las controversias, derivadas de la prestación del servicio de seguridad pública entre policías municipales y el Estado, en tanto que se trata de una relación jurídica del orden administrativo, tomando en cuenta que a dicho tribunal se le ha dotado, entre otras facultades, la de resolver en materia

¹⁴ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo VIII, de Diciembre de 1998, página 429

disciplinaria los conflictos derivados de infracciones por responsabilidad administrativa de los servidores públicos, entendiéndose por éstos de acuerdo con el primer párrafo del artículo 108 constitucional, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública federal; en tal virtud, por las mismas razones, tratándose de conflictos derivados de la prestación de los servicios de agentes de la Policía Judicial Federal que se encuentran adscritos a la Procuraduría General de la República debe estimarse que, por afinidad, es competente para conocer de ese tipo de controversias el Tribunal Fiscal de la Federación, puesto que dentro de su esfera competencial realiza sus funciones contencioso - administrativas, ya que cuenta con atribuciones para conocer no sólo de asuntos fiscales, sino también de controversias administrativas relativas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2º, 3º fracción VII, 53 y 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

Lo anterior, pone de manifiesto que un conflicto en ocasiones requiere de la determinación de la calidad específica de que goza o no el servidor público para determinar a qué régimen será sometido y cuál será el órgano competente para dirimir las controversias que deriven de su relación con el Estado.

VI. Sentencias y resoluciones.

La sentencia es “el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y por el que se decide la causa o punto sometido a su conocimiento, contenida en un documento escrito. La sentencia sería el último acto jurisdiccional de una instancia por el que el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes, al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos, creando situaciones jurídicas concretas para el demandante o

para el demandado"¹⁵. En opinión del Magistrado Martínez Rosaslanda, vertida en la Tercera Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, la sentencia " es el acto culminante del procedimiento contencioso, en el cual se estudian los conceptos de anulación hechos valer por las partes, actualmente, indebidamente llamados 'agravios', así como la valoración de las pruebas ofrecidas por las partes y, llegado el caso, a pronunciar la declaratoria de nulidad respectiva" ¹⁶.

La sentencia, en forma genérica se puede decir que se compone básicamente de tres partes, que son a saber: resultandos, considerandos y puntos resolutiveos. En los primeros el juzgador hace un resumen histórico de los hechos narrados por las partes, fijando la litis; en los segundos relaciona y aplica el derecho a los hechos controvertidos argumentando las razones de aplicación; y finalmente los puntos resolutiveos o las conclusiones concisas y claras que hace el juzgador y las cuales tendrán un carácter vinculativo y obligatorio para las partes.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá emitir resoluciones antes del cierre de la etapa de instrucción y después de haberse cerrado la instrucción. Antes del cierre de la instrucción se puede decretar el sobreseimiento por alguna de las causas enumeradas en el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, que son:

- I. Por desistimiento del demandante;
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 202 del mismo ordenamiento.
- III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso;
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado, y
- V. En los demás casos que por disposición legal haya impedimento para emitir una resolución en cuanto al fondo.

¹⁵ Sánchez Pichardo, Alberto. *Los medios de impugnación en materia administrativa*, Porrúa, México, 1997, pág. 395.

¹⁶ Martínez Rosaslanda, Sergio, et. al. *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1995, pág. 118.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

Las causas de improcedencia del juicio de nulidad se consignan en el artículo 202 del ordenamiento en cita.

También puede resolver los incidentes de previo y especial pronunciamiento consignados en el artículo 217 del Código de la materia y que son: la incompetencia por razón de territorio; la acumulación de autos; la nulidad de notificaciones; la interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; y finalmente, la recusación por causa de impedimento.

La sentencia que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá ser dictada conforme a derecho, examinando todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado. Dichas resoluciones se pronunciarán por unanimidad de votos, cuando sea resuelta por mayoría el magistrado disidente podrá emitir un voto particular sin razonar o bien, exponiendo las razones por las cuales no está de acuerdo con el proyecto de resolución elaborado por el magistrado instructor, si no se acepta el proyecto del magistrado instructor por los otros magistrados, se resolverá el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Según lo dispuesto por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación las sentencias podrán:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada;
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada, y
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, precisando la forma y términos en que la autoridad deba cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

- IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

De lo anterior se puede afirmar que son dos tipos de resoluciones las que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

A. Las confirmatorias,

B. Las anulatorias, y estas a su vez pueden ser:

1. De manera lisa y llana.
2. Para efectos.

A continuación estudiaremos cada una de estas resoluciones.

A. Confirmatorias.

Las resoluciones confirmatorias se encuentran fundamentadas en el artículo 239, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, en ellas se reconocerá la validez de la resolución impugnada por ser inoperantes, infundados, insuficientes o ineficaces los conceptos de anulación o las pruebas aportadas, por el demandante, por lo que subsiste el acto impugnado.

B. Anulatorias.

El artículo 238 del Código de la materia establece que serán ilegales las resoluciones que adolezcan de las siguientes causas:

- I. Sea incompetente el funcionario que la haya dictado, ordenado o bien tramitado el procedimiento del que deriva la resolución;

- II. Se omitan los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre y cuando se afecten las defensas del particular o trascienda al sentido de la resolución impugnada.
- III. Se presenten vicios en el procedimiento que afecten las defensas del particular o trasciendan al sentido de la resolución.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, si se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o porque se dejaron de aplicar las debidas.
- V. Si fue dictada en ejercicio de facultades discrecionales, cuando no corresponda a los fines para los que le fue otorgada dicha facultad.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación, por ser de orden público.

Al invocarse las causales de nulidad de una resolución, debemos saber los alcances que la sentencia debe tener, es decir si se dictará una nulidad lisa y llana, la cual deja en imposibilidad a la autoridad de dictar un nuevo acto, o bien si es una nulidad para efectos, la cual determina el sentido y forma en que la autoridad emitirá el nuevo acto.

Lo anterior nos remite a la teoría de las nulidades, del derecho Procesal Civil, en la que de acuerdo a los requisitos de existencia y validez del negocio jurídico se decretará en ausencia de ellos o en contradicción, la inexistencia o invalidez de dicho acto o negocio jurídico. Los elementos de existencia de todo acto jurídico son

la Manifestación de la Voluntad, el Objeto y la Solemnidad, los cuales de no presentarse derivarán en un acto inexistente.

Por otro lado, los requisitos de validez del acto jurídico son la licitud en el objeto, motivo o fin, la capacidad, la ausencia de vicios en la manifestación de voluntad y por último, la forma o formalidades exigidas por la ley. Sin estos requisitos el acto carece de validez, por lo cual no puede surtir sus efectos, pero sería entonces una nulidad relativa, que al subsanarse el requisito omitido, deja subsistente el acto y surte entonces sus efectos.

Todo esto se ve aplicado en las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, al relacionarse la causal de ilegalidad y los efectos que por esta causa se den al acto impugnado. Entonces tenemos que cada causal de ilegalidad consignada en el Código Fiscal de la Federación producirá diferentes efectos, que a continuación se resumen:

Causal de ilegalidad.	Nulidad que produce.
Incompetencia	Nulidad lisa y llana.
Vicios en el procedimiento.	Nulidad para efectos.
Vicios formales	Nulidad para efectos.
Contravención a las disposiciones, indebida aplicación legal, apreciación equívoca de los hechos.	Nulidad lisa y llana.
Resolución emitida en uso de facultades discrecionales, con un fin diferente al que le otorga esas facultades discrecionales.	Nulidad lisa y llana o Nulidad para efectos.

De esto podemos concluir que las resoluciones que anulan un acto impugnado son de dos formas, determinando el alcance de la nulidad decretada, a

saber: nulidad lisa y llana y nulidad para efectos, aspectos que a continuación veremos detalladamente.

1. De manera lisa y llana.

Las sentencias dictadas de manera lisa y llana, como ya se ha dicho, deja sin posibilidad a la autoridad que emitió el acto o resolución impugnada, de dictar un nuevo acto, ya que el impugnado es inexistente o está revestido de nulidad. Las causales que motivan la nulidad lisa y llana son la incompetencia de la autoridad que dictó el acto y la indebida aplicación de un precepto legal o la contravención de alguna disposición legal, o apreciación equivocada de hechos, que se consignan en las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal. Se afirma que la incompetencia es de orden público, por lo cual debe seguirse de oficio y al constituir un acto de molestia debe ser emitido por funcionario competente, como lo manda la Constitución; al no cumplir con este requisito se declara que es nulo, lisa y llanamente. Por otro lado debido a que las normas administrativas implican un acto de molestia y pueden afectar el patrimonio de los particulares, son de aplicación estricta y al aplicarse el derecho a un hecho distinto al que la ley atribuye sus consecuencias (hecho jurídico), debe decretarse la nulidad lisa y llana por no materializarse el supuesto normativo de la disposición que da origen al acto impugnado.

2. Para efectos.

Al declararse la nulidad para determinados efectos, deja en posibilidad a la autoridad que emitió el acto o resolución impugnada en posibilidad de dictar un nuevo acto, que subsane los vicios que dieron origen a su nulidad, cuando se dice que es para efectos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

determinará la forma y términos en que debe de emitirse el nuevo acto, esto con fundamento en lo dispuesto por el artículo 239 del Código de la materia.

Las causales de ilegalidad que producen la nulidad para determinados efectos son las dispuestas por las fracciones II, III y V, aunque cabe aclarar que esta última fracción puede generar una nulidad lisa y llana también. La primera causal que trata de los vicios en el procedimiento tanto como la segunda que son violaciones formales, atentan contra las defensas del contribuyente y al modificar el sentido de la resolución que se impugna, deben de subsanarse los defectos que hacen de la resolución un acto ilegal que no puede producir sus efectos.

La última causal se refiere a que, cuando una autoridad, abusando de una facultad discrecional, que de ninguna manera se traduce en una arbitrariedad, emite un acto con fin distinto al que le fue conferida esa facultad discrecional, vulnera los derechos jurídicamente protegidos del particular y por lo tanto este acto no debe subsistir.

VI. Facultades que tiene para hacer cumplir sus resoluciones.

Las facultades con que cuenta el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han ido evolucionando. En la Ley de Justicia Administrativa de 1936 quedaba al arbitrio de las autoridades demandadas el cumplimiento de la sentencia; en 1966 se da la facultad al Tribunal de dictar sentencias para efectos, lo que implica un cierto avance al determinar la forma en que debe emitirse la nueva resolución, en 1981 se establece el plazo en que debe de cumplirse una sentencia que declarara la nulidad para efectos que, es de cuatro meses, y en 1988 se introduce la instancia de queja en el artículo 239-TER, pero procedía una sola vez su interposición y no en contra de actos negativos. Los

actos negativos implican que la autoridad no cumpla con las sentencias firmes del Tribunal, ya sea por rehusarse expresamente, o por simple omisión o abstención.

Actualmente una sentencia firme dictada por el Tribunal, ante la cual no se opuso amparo o recurso de revisión, debe ser cumplida dentro del plazo de cuatro meses, contados a partir de que queda firme; cuando la autoridad demandada no cumple con esta sentencia, el particular puede interponer la queja, consignada en el artículo 239 B del Código Fiscal de la Federación, la cual procede por las siguientes causas:

1. En el supuesto en que la resolución emitida en cumplimiento a la sentencia definitiva del Tribunal repita indebidamente el acto impugnado.
2. Cuando la nueva resolución incurra en exceso o defecto al cumplir la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
3. En caso de que la autoridad demandada omita totalmente cumplir la sentencia dentro del plazo de cuatro meses establecidos por el artículo 239, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación.
4. Cuando la autoridad no de cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

Tramitación de la queja:

Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el apartado 3 precedente, el afectado podrá interponer la queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En el escrito en el cual se interponga la instancia, se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable, requiriéndola para que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Las resoluciones a que se refiere esta fracción se notificarán también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario; dicha resolución será notificada también al superior de la autoridad responsable, entendiéndose por este al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente, imponiéndole la Sala una multa de treinta a noventa días de salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y el daño causado con el incumplimiento.

Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplirla, y

Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento al fallo.

En este caso, además se procederá en los mismos términos que en caso de repetición del acto anulado.

Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza suficientemente el interés fiscal.

En el caso de tratarse de incumplimiento a la orden de suspensión definitiva del acto reclamado, la queja será interpuesta por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento, explicándose las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento y en caso de haber documentos en que conste que la autoridad pretende ejecutar el acto, estos deberán acompañar al escrito de queja.

El magistrado instructor solicitará a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro del término de cinco días justificando el acto u omisión que provocaron la queja. Con o sin el informe, una vez vencido el plazo, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la cual deberá resolver dentro de los cinco días siguientes. Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión, se declararán nulas las actuaciones realizadas en violación a esta.

La resolución será notificada al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente imponiéndole una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario y no podrá exceder del equivalente de cuarenta y cinco días de su salario.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta, la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.

La resolución que recaiga a la queja podrá ser combatida por el particular en vía de amparo, mientras que la autoridad no cuenta con medio alguno de impugnación al respecto.

Tratándose de actos negativos que no contempla la queja, el particular podrá reclamar el cumplimiento de la sentencia en vía de amparo indirecto, sin necesidad de agotar los recursos con que cuente en la ley de la materia.

CAPÍTULO TERCERO

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I. Los servidores públicos.

El Estado como persona moral cuenta con una estructura formal y sustantiva que emana de la voluntad pública, reflejándose esto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Segundo, Capítulo Primero. Su existencia, integración, esfera de competencia y alcances se regulan por la misma ley, pero el Estado por sí solo no se puede manifestar, sino que necesita de un individuo para expresar su voluntad y realizar las tareas que le son encomendadas; entonces hablamos de los servidores públicos que independientemente de la calidad que guardan como individuos frente al Estado, son un ente que integra la Administración Pública, cuya actividad es interpretada como expresión de la voluntad del Estado.

El Título Cuarto Constitucional denominado "De la Responsabilidad de los Servidores Públicos", en el numeral 108, hace una enumeración de las personas que se entenderán como servidores públicos:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precizarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios”.

Por otra parte, en el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos agrega que serán servidores públicos todas aquellas personas que manejen o apliquen los recursos económicos federales.

ARTICULO 2o. - Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Por su parte el artículo 212 del Código Penal Federal reputa como servidores públicos:

"Artículo 212. Para los efectos de este título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública federal centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados de las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la

perpetración de algunos de los delitos previstos en este título o el subsecuente”.

De la definición y delimitación del concepto de servidor público se han desprendido innumerables reflexiones, en las que suele confundirse la calidad laboral con la de servidor público; así entonces, se piensa por algunos autores que no es acertado determinar un obrero que labora en una empresa del Estado es un servidor público, pero la definición dada por la carta magna en una visión más universal tiende a englobar a los servidores públicos como aquellos que desempeñan un cargo, comisión o empleo en la Administración Pública federal y de la diferenciación de su calidad laboral se desprenderá una serie distinta de obligaciones y responsabilidades por el desempeño de su cargo en la Administración Pública.

Otra importante distinción que se hace entre los servidores públicos en función de su status, es la distinción entre funcionario y empleado público, al respecto comenta el maestro Alfonso Nava Negrete, lo siguiente:

“Empleado y funcionario público.

En la Constitución y en toda legislación administrativa es común el uso de las dos expresiones, pero en ningún texto legal se da su definición ni elementos para diferenciarlas. A veces se emplea indistintamente como si fueran sinónimas y también se les da un trato separado como si fueran diferentes. Solo la práctica enseña que se trata de dos conceptos distintos.....

Dícese que el funcionario es el que desempeña tareas de más responsabilidad que las que desempeña el empleado. El criterio resulta peligrosamente subjetivo, pues ¿qué debe entenderse por tareas “de más responsabilidad”? ¿Acaso por su trascendencia a todo el país, por la gravedad de sus efectos, por los recursos públicos involucrados, por ser vitales a la población? Por simples que parezcan los trabajos de un empleado, puede coincidir la trascendencia, gravedad, importancia económica o en ser vitales para la colectividad. La recolección de basura,

la vacunación contra enfermedades, el combate de incendios forestales, el salvamento de vidas en caso de desastre: ciclones terremotos, desbordamientos de ríos, son tareas realizadas por empleados y el tamaño de la responsabilidad es grande, igual o más que la de muchos funcionarios.

Háblase de la duración en el cargo o empleo, mucho mayor en el funcionario que en el empleado. Cuando menos en nuestra realidad política y laboral las cosas se presentan mas bien al revés. Son más los empleados jubilados por 30 años de servicio que funcionarios. Además, los cambios sexenales suelen cortar primero las cabezas de los funcionarios mientras que a los empleados, casi los olvidan, pues sus "puestos" no tienen atractivos para los recién llegados a la función pública de grandes jerarquías.

Señálase que el sueldo del funcionario es más alto que el del empleado. Aparte de que estas dos categorías responden al tipo de tarea que tienen a su cargo y no a la remuneración que se les otorga, no es un punto de partida objetivo y uniforme. Existen funcionarios menores -y son ahora muchos en la administración- que tienen sueldos inferiores a empleados que por servicios extraordinarios reciben importantes prestaciones económicas adicionales.

Nuestra opinión definitiva es que la diferencia radica en dos características. El funcionario público para que lo sea, debe: a) representar al órgano administrativo y b) tener poderes de decisión o resolución en los asuntos administrativos. Estas dos características no las tiene el empleado público que sólo prepara, coadyuva, para que se tome la decisión o en su caso interviene para la ejecución de esta última. El empleado puede realizar investigaciones, estudios, consultas, practicar visitas, inspecciones, verificaciones, reunir material informativo necesario para la toma de decisiones, pero no tiene el poder para resolver....."¹⁷

¹⁷ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 200 a 202.

Concluiremos entonces que la calidad laboral o status que guarda dentro de la Administración Pública el servidor, sólo será un instrumento para conocer sus obligaciones y responsabilidades, además de ser un elemento graduador de las sanciones a que se hace acreedor en caso de incurrir en alguna falta que constituya responsabilidad.

II. La Responsabilidad en materia administrativa.

El concepto de responsabilidad proviene de la voz "respondere" que significa inter alia: prometer, merecer o pagar. Así "responsalis" significa: el que responde (fiador). En sentido más restringido "responsum" (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. "Respondere" se encuentra estrechamente relacionada con "spondere", la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía la obligación, así como "sponsio", que designa la forma más antigua de obligación.¹⁸

Entiéndase entonces que la responsabilidad es una deuda u obligación de satisfacer y reparar, por sí o por otro, a consecuencia de una culpa, delito u otra causa legal. También se entiende la obligación o cargo moral que resulta de un posible yerro en cosa o asunto determinado.¹⁹

A pesar de considerarse como un concepto jurídico fundamental, y como una fuente de obligaciones, se torna tarea difícil dar un concepto universal e invariable, pues sus variaciones dependen del hecho, acto u objeto que la motiven y la materia de que sea objeto.

La responsabilidad tiene su primera gran división al analizarse las causas que le dan origen, puede ser ya una responsabilidad subjetiva, imputable su

¹⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 10ª Ed., Porrúa, UNAM, México, 1998, pág. 2824 y 2825.

¹⁹ Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para juristas*. Mayo ediciones, México, 1981, pág. 1188.

nacimiento a un sujeto por alguna conducta realizada por este, o bien, ser objetiva cuando deriva de un riesgo creado, como se desprende de las siguientes definiciones:

“Responsabilidad Objetiva. Es aquella que emana de un riesgo creado, que se traduce en un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que, en cierto modo, se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño”.

“Responsabilidad subjetiva. Es aquella que recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño a otro”.²⁰

De la actuación de los servidores públicos que causen un daño se desprende una responsabilidad subjetiva, en primera instancia para el individuo y en segunda para el Estado. Como ya ha quedado apuntado anteriormente, el Estado requiere para expresar su voluntad, de un individuo que ejecute las tareas que le han sido encomendadas. Surge entonces, una doble relación entre el Estado y ese individuo, una que asimila la actuación del individuo: como acto del Estado -entiéndase como acto de la Administración Pública- es decir, las actividades que desempeña en la realización de su tarea; y otra la que guarda ese sujeto frente al mismo Estado, los derechos generados a partir de la relación laboral que el individuo sostiene con el Estado: Esta concepción dualista ha sido rechazada, concibiéndose diferentes teorías que explican que la voluntad de estas personas es voluntad del Estado:

Teoría de la Representación.

Esta teoría sostiene que los agentes públicos actúan en representación del Estado, el cual se encuentra obligado a responder por los actos de sus representantes. Explicándose que el Estado es culpable al hacer una mala elección y

²⁰ Pina, Rafael de, et. al. Op. Cit., página 443.

en la falta de vigilancia de sus funcionarios. Dicha teoría fue sustentada por Meucci y Chirioni.

Teoría Organicista.

Esta teoría se basa en que el Estado puede actuar a través de los órganos que la conforman, estos últimos se integran por un elemento objetivo llamado competencia y por un elemento subjetivo que es el funcionario. Se entiende que todo lo hecho por los funcionarios está hecho por el Estado y si estos actos lesionan a un particular debe el Estado responder por los daños que se hayan causado. Esta teoría fue sustentada por Otto von Gierke.

Teoría de la proporcionalidad de las cargas.

Cuando el Estado causa un daño a un particular injustamente, tiene la obligación de indemnizarlo pues nadie se encuentra obligado a sufrir las cargas impuestas por el interés público, ya que iría en contra del principio de igualdad.

Teoría de la Responsabilidad por riesgo.

Parte de la idea del riesgo que genera el ejercicio de una facultad o la prestación de un servicio, y si con motivo de este desempeño se causa un daño debe ser reparado.

Entiéndase entonces que el Estado como persona jurídica, deberá siempre responder por los daños que cause a un particular con motivo del desempeño de su función pública.

Dos formas de responsabilidad del Estado son las que nos interesan, la contractual y la extracontractual. La primera surge cuando el Estado no da cabal cumplimiento a una obligación contractual ya sea privada o administrativa y la segunda, deriva de la actividad de los órganos del Estado, que se impone a los

governados de manera unilateral; este tipo de responsabilidad del Estado se genera a partir de actos legislativos y judiciales, y de hechos y actos administrativos.

Las bases jurídicas que obligan al Estado a indemnizar a un particular cuando se vea afectado en su esfera jurídica o de derechos, son los artículos 1º, 12 y 13 Constitucionales, los cuales establecen la igualdad entre los individuos o personas, ya que nadie gozará de prerrogativas o ventajas especiales y todos gozarán de las garantías individuales que otorga la Constitución. Por su parte, el artículo 27 Constitucional garantiza el derecho a la propiedad privada, con las limitaciones y modalidades que el interés público dicte.

De la misma manera, el artículo 108 de la Carta Magna establece que los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, el artículo 1927 del Código Civil establece que el Estado se encontrará obligado a pagar los daños y perjuicios que causen sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que le estén encomendadas, pero el segundo párrafo aclara que la responsabilidad solidaria del Estado sólo será cuando se trate de actos ilícitos dolosos y en los demás casos será subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva en contra de éste cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o estos sean insuficientes para pagar el daño.

Es este el punto medular de la responsabilidad del Estado, pues siempre se ha considerado la idea de que otorgar al particular una acción para reclamar el daño sufrido, va en contra del principio de soberanía que rige a cualquier Estado, no se consideró que el único responsable era el servidor público. En este supuesto el particular se enfrentaba a numerosos problemas, al encontrarse con que los bienes del servidor público eran insuficientes para reparar el daño, o en un caso peor, no contaba con ningún bien para indemnizar al particular. Se incluye entonces la idea que el Estado participará subsidiariamente en la reparación del daño y más adelante se considera que el Estado se vería obligado a pagar solidariamente cuando el acto que generaba el daño era cometido de manera ilícita y dolosa.

Para aclarar lo anterior es necesario conocer los elementos de la responsabilidad, que son a saber:

- 1- La acción u omisión.
- 2- Los sujetos.
- 3- El daño.
- 4- La culpa.
- 5- El nexo causal.

El primero de los elementos, no es considerado por todos los autores, en virtud, de que la responsabilidad del Estado no siempre es subjetiva, derivada del acto de un servidor público sino que, puede ser objetiva, derivada de un riesgo creado, es decir, de un objeto o actividad del cual se beneficie. Sin embargo, la responsabilidad indirecta o subsidiaria del Estado proviene de una actividad humana, ya bien por acción o por omisión; la acción se produce por hechos ilícitos, al obrar contrariamente a lo dispuesto por las normas. La omisión produce el daño al abstenerse de obrar como es establecido por la norma que regula determinada función pública.

Los sujetos, son el segundo elemento de la responsabilidad, al establecerse una relación jurídica entre dos personas o sujetos en la cual se constituyen derechos y deberes, es decir, que el derecho reconocido por la ley de uno implica la obligación o deber del otro. Ya en este supuesto, la relación jurídico - administrativa se da entre el gobernado o afectado moral o patrimonialmente como sujeto activo, y como sujeto pasivo el funcionario causante del daño, respondiendo directamente el Estado, de forma subsidiaria.

En opinión del autor Ortiz Reyes, en el caso del sujeto pasivo, llámese servidor público, se debe graduar su responsabilidad de acuerdo al status y calidad laboral que guarden,. Por otra parte es el sujeto activo, quien tendrá la obligación de

probar que los actos de la Administración - los cuales gozan de la presunción de legalidad - son contrarios a las normas que los rigen y dan validez.

El daño figura como el tercer elemento objetivo que constituye la responsabilidad, el cual se define como el menoscabo o pérdida patrimonial que sufra el gobernado por falta de cumplimiento de una obligación. Se considera que el perjuicio es toda privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido del cumplimiento de la obligación; se agraga la existencia de un daño moral cuando una persona sufra afectación en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos o la consideración que tienen de sí misma los demás. Teniendo el responsable la obligación de reparar el responsable, este daño mediante una indemnización en dinero, independientemente de la reparación del daño material, (Artículos 2108, 2109 y 1916 del Código Civil).

Esguerra Portocarrero señala los requisitos para que el daño se considere fundamento de la responsabilidad:

- a) Que sea cierto.
- b) Que no haya sido reparado.
- c) Que sea personal del demandante.

Para este autor el daño debe ser determinable y cuantificable, es decir, tendrá que ser posible su determinación y aceptar medida.

La culpa es el cuarto elemento y se define como la conducta, ya sea consciente e intencional o inconsciente por negligencia, que cause un daño imputable a la persona que lo produjo, para efecto de responsabilizarlo. Este elemento resulta controvertido al buscarse la responsabilidad objetiva del Estado, la cual no deriva de un acto de un servidor público.

El último elemento es el nexo causal, el cual vincula causalmente la conducta, dolosa o negligente con el daño o perjuicio causado. Se entiende que los daños y perjuicios son una consecuencia directa e inmediata de la falta de cumplimiento de la obligación.

En ocasiones existen razones por las que el Estado no es responsable, que se conocen como excluyentes de responsabilidad, las cuales son tres, a saber:

1. Culpa inexcusable de la víctima.
2. Caso fortuito o fuerza mayor.
3. Hechos de un tercero.

La primera surge cuando el acto ilícito se da por culpa del gobernado, en que la víctima participa del daño, viéndose en la imposibilidad de reclamar. El artículo 1910 del Código civil establece que aquél que obra ilícitamente o contra las buenas costumbres, está obligado a reparar el daño que cause a otro, a menos que demuestre que el daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

En el caso fortuito o fuerza mayor, el daño se produce por un acontecimiento producto del azar o por manifestaciones de fenómenos naturales imposibles de prever o evitar. La condición para que opere esta excepción, radica en los rasgos de imprevisibilidad e irresistibilidad, esto es, ninguna de las partes podría haber previsto o resistido el hecho que en sí mismo haya sido irresistible e imprevisible.

Los hechos de un tercero eximen al Estado de toda responsabilidad por los actos de este, cuando no está vinculado con el Estado y ni se encuentre obligado a pagar dichos daños; opera el principio general de derecho que establece que "quien cause un daño a otro debe repararlo".

Para finalizar con este punto citaremos al maestro Serra Rojas al referirse a la responsabilidad del Estado: "Apoyándose en la doctrina y en la legislación nacional y extranjera, podemos concluir que los requisitos de la responsabilidad

administrativa se reducen a los siguientes: una acción que corresponde a los particulares en contra del Estado, por un perjuicio o daño originado por el funcionamiento, normal o anormal de los servicios públicos y demás actividades estatales, siempre que este daño sea efectivo, valuable y sujeto en cuanto a sus elementos a las exigencias de las leyes que citamos con anterioridad".²¹

III. La responsabilidad de los servidores públicos.

Cabe recordar que la Administración Pública es un conjunto de actividades previamente ordenadas para la persecución de las tareas y fines de interés público, en una colectividad o en un ordenamiento estatal. Tomando esta idea como punto de partida, sabemos que la Administración Pública se ciñe a un orden jurídico existente, y el particular cuenta con medios suficientes para exigir al Estado - entendido como gobierno y sus órganos - que asuma las responsabilidades que tenga por una actividad ilícita o ilegal de su Administración Pública; además de aquellos casos en que sin mediar una actividad ilícita el Estado cause un perjuicio al particular.

La responsabilidad de un funcionario parte de la idea en que el Estado como una entidad jurídica abstracta, sólo puede actuar por medio de sus funcionarios y cuya actuación se ceñirá a lo establecido por el marco legal que rige su actuación y atribuciones.

A este respecto Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala: "La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial, en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o

²¹ Andrés Serra Rojas. Op. Cit., pág. 871.

del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento".²²

Primero se concibió que el Estado era irresponsable de los actos ilícitos que realizara y que por lo tanto, no estaba obligado a responder, era entonces un Estado absoluto y omnipotente.

Más tarde se empezó a reconocer que eran los servidores públicos responsables y debían resarcir con su patrimonio personal los daños causados con estos actos; esta postura era poco afortunada, puesto que el Estado no se solidarizaba en tal responsabilidad cuando el servidor o funcionario no tenía patrimonio con que responder y las personas que resultarían perjudicadas con estos actos ilegales carecían de acción frente al Estado.

De estos innumerables atropellos nace la teoría en la que el Estado se ve obligado a subrogarse en la responsabilidad en que pudiera incurrir uno de sus servidores, por la simple razón de estar obligado a garantizar los servicios públicos que tiene como función.

Entonces podemos reconocer que el Estado tiene dos tipos de responsabilidades dependiendo de la causa que genera el daño al particular: la directa y la indirecta del Estado.

La responsabilidad indirecta o culposa del Estado nace cuando los funcionarios o servidores públicos actúan indebidamente causando un daño a un particular, con motivo de su negligencia, impericia o dolo; en este caso el Estado debe de responder por los actos de sus empleados, lesivos al patrimonio del particular. Sirven de sustento a esta postura las siguientes opiniones:

²² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 2ª. Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 22.

- a) Teoría de la responsabilidad objetiva. Un acto ilegal de la Administración sirve de base para la determinación de la responsabilidad, no siendo necesario probar la culpa o negligencia de su autor, ya que es suficiente la presencia del acto ilegal.
- b) La teoría del riesgo profesional. El Estado debe cubrir los riesgos que implica el funcionamiento de los servicios públicos y el ejercicio de sus demás funciones.
- c) La teoría de la culpa o negligencia. El Estado debe responder por no haber puesto la debida diligencia en la elección de sus empleados.
- d) La teoría de la culpa del servicio público. Fundada en el funcionamiento irregular de los servicios públicos, los cuales está obligado a atender debidamente, ya que un servicio defectuoso o desorganizado causaría un daño al particular, que el Estado se verá obligado a resarcir.

En nuestra legislación, la acción del particular para exigir la reparación del daño ante el Estado, se ve condicionada a que los actos de los servidores sean ilícitos y dolosos para reclamar del Estado una participación solidaria en la indemnización del daño; si no median estas condiciones la responsabilidad del Estado será subsidiaria; puesto que el servidor público puede causar el daño como parte de la Administración, cuando se realice considerando ciertas características que constituya el ejercicio de un poder jurídico existente; que se manifieste formalmente como el ejercicio de un poder o una función pública, y se manifieste como una actividad dirigida a la consecución de un fin propio del ente, deducible de un mínimo de reconocibilidad exterior; o bien, en segundo término como un ilícito personal cuando derive de una actividad material de un agente del ente público²³.

²³ Ortiz Reyes, Gabriel. *El control y disciplina en la Administración Pública Federal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, págs. 26 -27.

Por su parte la **responsabilidad directa del Estado** puede surgir cuando sin dolo, culpa o negligencia del servidor público se cause un daño a un particular y también cuando exista falla en el servicio público, es decir, puede la Administración Pública causar un daño a un particular al actuar legalmente. Las opiniones que fundamentan esta teoría son:

- a) Principio de equidad. Sostenida por Pallares y consiste en atemperar el rigor de la ley al aplicarla, tomando en cuenta las circunstancias excepcionales del caso concreto, que el legislador al dictar esa ley no previó.
- b) El principio del daño de Gastón Lèze. Al ser los ciudadanos iguales, si el equilibrio social se interrumpe, el ciudadano tiene derecho a que se le elimine esta carga especial o se le indemnice.
- c) El principio de lesión de García de Enterría. Requiere el concepto de lesión de cumplir con los requisitos de: un perjuicio patrimonialmente evaluable, ausencias de causas de justificación en su producción respecto del patrimonio contemplado y la posibilidad de imputación a una tercera persona.
- d) El principio de enriquecimiento indebido. Cuando la Administración al actuar, se va enriqueciendo indebidamente, perjudicando a un particular, debiendo indemnizarlo por esos perjuicios.
- e) La doctrina del riesgo social. Al volverse la vida social más compleja generando nuevos servicios y actividades públicas, estos funcionan de manera normal y anormal generando riesgos, que causan perjuicios a los particulares derivado de la naturaleza de las actividades estatales, debiendo este indemnizar los perjuicios que cause.

El sistema de responsabilidades existente en México actualmente, considera que el servidor público es sujeto de imputación de algún tipo de responsabilidad

cuando falta a los deberes establecidos en la propia Carta Magna, en leyes, en reglamentos, etc., como podemos desprender del análisis de los artículos 108, primer párrafo y 109 Constitucionales, que establecen:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos. Y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

1. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede juicio político por la mera expresión de ideas;

II: La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."

Como se desprende de la lectura anterior, serán los servidores públicos responsables de las faltas u omisiones que cometan en el desempeño de sus funciones y además, se observa un sistema de responsabilidades alrededor de estos actos reprobables, el cual clasifica las responsabilidades en cuatro tipos: de orden civil, administrativo, político y penal, que serán estudiados cada uno de estos tipos a continuación.

IV. Tipos de responsabilidad.

A. Política.

Se indica en la Carta Magna en el artículo 109, fracción primera, que se impondrán mediante juicio político, las sanciones que prevé el artículo 110 del mismo ordenamiento, a los servidores públicos que se señalen, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

En el artículo 110 dispone que, estarán sujetos a juicio político los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y su equivalente de los organismos descentralizados, empresas de participación Estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos y los fideicomisos públicos.

Las sanciones que se aplican son las de destitución e inhabilitación para ocupar cualquier otro cargo, empleo o comisión públicos.

El procedimiento que se sigue en este caso se denomina juicio político, en el cual se estudia la procedencia de la denuncia hecha por la Cámara de Diputados ante la Cámara de Senadores -previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en sesión de la Cámara de diputados- quien erigida en jurado de sentencia, previa audiencia del acusado valorando las pruebas procederá a aplicarle las sanciones correspondientes. Dicho procedimiento se regula en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los artículos 9 al 24, correspondientes al capítulo segundo perteneciente al Título Segundo.

Las denuncias que se formulen en contra de alguno de los servidores públicos sujetos a juicio político serán conocidas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien fungirá como órgano instructor y de acusación, por su parte la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia.

La Cámara de Diputados substanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas, para que junto con sus Presidentes y un Secretario, integren una Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos.

Además cada Cámara tendrá una comisión que se encargue de substanciar los procedimientos consignado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la formación de esta Comisión será propuesta por la Gran Comisión de cada Cámara al proponer la integración de comisiones para el despacho de sus asuntos. Las dos comisiones se integrarán por cuatro miembros cada una de ellas, siendo la sección instructora la de diputados y la de Enjuiciamiento la de senadores.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Denuncia.

Esta podrá ser formulada por cualquier ciudadano por escrito ante la Cámara de Diputados en los casos que refieren los artículos 5º. Y 7º. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Si la denuncia es anónima no tendrá ningún efecto.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. Si estas pruebas se encuentran en manos de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas.

El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;

Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente. La Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados.

La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar

1. Si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
2. Si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7º de la ley antes citada,
3. Si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado

En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

En caso de la presentación de pruebas supervenientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;

La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

Instrucción.

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

La Sección Instructora abrirá un período de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesaria.

Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria.

En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.

Concluida la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Una vez que haya transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan entregado éstos o no, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, conforme a los artículos anteriores, dentro del plazo de sesenta días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa

razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de denuncia, que dio origen al procedimiento.

Por el contrario, si se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- I. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8o. de esta Ley, y
- IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

Emitidas las conclusiones, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los

secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El día señalado, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. Enseguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.

Sentencia.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido este plazo, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso,

proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostiene la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, precediendo la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá

De la siguiente forma:

- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;
- Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público y su defensor,
- Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

En el caso de los gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, y los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales serán responsables políticamente por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales.

En este caso la resolución que emita la Cámara de Senadores, será meramente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que procedan como corresponda.

Por su parte el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos remite a la Constitución para conocer con exactitud a los funcionarios que se les puede seguir juicio político, pero lo interesante del ordenamiento legal citado radica en mencionar en el numeral 7º, en qué casos se considera que los actos u omisiones repercuten en contra del interés público y su buen despacho, y son a saber:

- I. "El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal"²⁴

²⁴ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Op. Cit., pág.

Si los actos constituyen un delito se procederá a hacer la declaración de procedencia, prescindiendo de ella cuando dichos servidores se encontraren separados de su cargo, en el tiempo de la comisión del delito.

B. Penal.

Según el artículo 109 fracción II de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, cualquier servidor público que cometa un delito en el ejercicio de sus funciones, será perseguido y sancionado por las leyes penales.

El título Décimo del Código Penal Federal denominado "Delitos cometidos por los servidores públicos", que comprende del artículo 212 a 224, señala los delitos que en el ejercicio de las funciones públicas puede incurrir el servidor público y son a saber:

- ❖ Ejercicio indebido de servicio público.
- ❖ Abuso de autoridad.
- ❖ Uso indebido de atribuciones y facultades.
- ❖ Coalición de servidores públicos.
- ❖ Concusión.
- ❖ Intimidación.
- ❖ Ejercicio abusivo de sus funciones.
- ❖ Tráfico de influencia.
- ❖ Cohecho.
- ❖ Peculado.
- ❖ Enriquecimiento ilícito.

El precepto marcado con el numeral 213 del ordenamiento en cita establece que para la individualización de las sanciones previstas por el título Décimo, el juez deberá tomar en cuenta:

- Si el servidor es funcionario, trabajador de confianza o trabajador de base.
- La antigüedad en el empleo.
- Los antecedentes en el servicio.
- Sus percepciones.
- El grado de instrucción.
- La necesidad de reparar los daños y perjuicios ocasionados por la conducta ilícita.
- Las circunstancias especiales de los hechos que constituyentes del delito.

En caso de los miembros del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, Secretarios de Despacho, Jefes de los Departamentos Administrativos, diputados de la Asamblea del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, será necesario, previamente a la presentación del funcionario ante el Ministerio Público, solicitar la "declaración de procedencia"; dicha figura se basa en el fuero del que gozan estos funcionarios públicos, en razón de la preponderancia de sus encargos y las nefastas consecuencias que tendría de no haber una garantía de continuidad en el trabajo de estos servidores públicos.

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que el procedimiento para la "declaración de procedencia" será el mismo que se sigue en el juicio político.

C. Administrativa.

Corresponde enunciar la responsabilidad que asume gran importancia para el presente estudio, se trata de la responsabilidad administrativa, que se establece en el artículo 109 constitucional, en la fracción III que dice:

"Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones"²⁵

Por su parte, en la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, Título Tercero, hace referencia a la Responsabilidad Administrativa, siendo de gran interés el artículo 47 del citado ordenamiento pues en él se consignan las obligaciones que todo servidor público debe guardar respecto del cargo, comisión o empleo que desempeñe, para garantizar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que el desempeño de su cargo o función implican.

ARTICULO 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Alco, México 1998 pág. 101.

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda, resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para

terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público a las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por

escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV. La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Quando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la

comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

Se observa que en ocasiones las violaciones cometidas por un servidor público a las leyes administrativas pueden dar como consecuencia la aparición de una infracción o de un delito, o que concurran ambas.

Las infracciones administrativas se consideran como "los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública..."²⁶. Cuando la conducta u omisión del funcionario solamente afecta a la Administración Pública respecto del orden y disciplina establecidos y su competencia se dice que este ha incurrido en una responsabilidad disciplinaria.

La responsabilidad administrativa no solo implica la corrección y sanción disciplinaria que se pueda imponer al servidor público, sino que además involucra la reparación del daño que haya causado al Estado y que tiene un carácter civil por su naturaleza resarcitoria.

V. El procedimiento disciplinario.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que dentro de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, de fácil acceso para el público, ante las cuales cualquier interesado podrá presentar las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará el procedimiento disciplinario correspondiente.

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., pág. 86

El procedimiento disciplinario a seguirse se conforma de las siguientes etapas:

La etapa de investigación comienza con una queja o denuncia de los particulares (a petición de parte) o bien puede ser realizada por las contralorías internas en cada dependencia o por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. De estos supuestos pueden derivar situaciones diversas como son: si la investigación se hace por la contraloría interna en la dependencia, la sanción se aplicará por esta misma en caso de tratarse de una sanción económica o disciplinaria, cabe señalar que anteriormente al tratarse de una sanción disciplinaria era el superior jerárquico quien la aplicaba pero al haberse emitido el decreto de fecha veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y siete quedaron derogados tácitamente los artículos de la ley de responsabilidades que preveían que fuera este funcionario quien impusiera las sanciones. Si son detectadas irregularidades que revistan mayor gravedad, será competente para conocer de ellas la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y será esta misma quien culmine el proceso y aplique la sanción; en el supuesto que la propia Secretaría de la Contraloría detecta una infracción que sea competencia de la contraloría interna de alguna dependencia, hará de su conocimiento tal irregularidad a efecto de que esta sea quien lleve a cabo la resolución.

Regulan esta etapa los numerales 49 al 51 de la ley de la materia que establecen lo siguiente:

En las dependencias y entidades de la Administración Pública siempre habrá unidades denominadas de Quejas y Denuncias a las cuales se tendrá acceso fácil para presentar las denuncias o quejas por el incumplimiento de un servidor público de sus obligaciones. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo establecerá las normas y procedimientos para que estas quejas y denuncias sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Tratándose de las Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establecerán ellas mismas

sus propios órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de sus servidores cuando incumplan con las obligaciones que contempla el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo mismo sucederá con los órganos jurisdiccionales.

Será la contraloría interna de cada dependencia la encargada de determinar si existe incumplimiento o no, de las obligaciones de los servidores públicos y aplicar las sanciones que correspondan.

En los casos en que se determine que la infracción cometida por el servidor público es grave, se remitirá copia de la denuncia a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que sea esta quien lleve a cabo la investigación o en su caso, participar en ella.

Cuando sea la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativos quien en las investigaciones y auditorías que practique, la que determine la existencia de alguna infracción deberá informarlo a la contraloría interna de la dependencia o al coordinador sectorial de las entidades para que se aboque a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad.

Cuando sea competente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativos para conocer de la infracción, esta dará aviso al Titular de la Dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participen o coadyuven en el procedimiento disciplinario.

La denuncia o queja se presentará ante la oficina de quejas y denuncias, esta deberá ser firmada por la persona que la formule y si es posible, acompañarla de las pruebas que estén relacionadas. Con lo anterior, se realizará una investigación previa al procedimiento de responsabilidades, teniendo facultades la entidad, dependencia o bien la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativos de allegarse de oficio las pruebas necesarias para acreditar la responsabilidad de un servidor público.

Etapa de instrucción. Se dictará un auto de inicio que contendrá los siguientes elementos:

- ❖ Fecha y lugar en que se emite.
- ❖ Nombre(s) del o los servidores públicos presuntos responsables.
- ❖ Irregularidades administrativas por las que se dará inicio al procedimientos administrativo disciplinario.
- ❖ La orden para citar al o los presuntos responsables.
- ❖ La orden para practicar las diligencias necesarias para aclarar la responsabilidad imputada.
- ❖ Orden de registrarse en el libro de gobierno y se le asigne un número de procedimiento administrativo que corresponda.
- ❖ La firma del titular del área de Responsabilidades o bien, del titular del órgano interno de control.

A continuación, la contraloría interna citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, también asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe, en un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince.

Si la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativos o contraloría interna no encuentra elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen una nueva responsabilidad podrá hacer las investigaciones pertinentes y citar para otra audiencia.

Regula esta etapa lo dispuesto por los artículos 64 al 67 y 76 de la Ley de Responsabilidades, siendo el procedimiento el siguiente:

Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia mediando entre la fecha de la citación y la de la audiencia un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; y haciéndole saber su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, entendiéndose que este último podrá ser cualquier persona sin que obligatoriamente tenga el título de licenciado en derecho, asimismo asistirá a la audiencia el representante de la dependencia para que tal efecto se designe, es decir, que cualquier servidor público que sea designado para tal efecto por el titular de la dependencia o entidad podrá comparecer en la audiencia de ley.

El Titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios.

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría o Contraloría interna resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

Si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

La Contraloría interna o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativos, podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, en cualquier momento, previa o

posteriormente al citatorio. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resulten responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos. En este caso, si se trata de algún funcionario cuyo nombramiento estuviera a cargo del Presidente de la República, deberá solicitarse su autorización para restituirlos en su puesto así mismo, deberá solicitarse autorización a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente cuando el nombramiento requiera que sea ratificado por alguna de éstas.

En el procedimiento se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes fallen a la verdad.

Si el servidor público, presunto responsable confiesa su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable si su naturaleza es económica, sin embargo, esta indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación del servidor público.

Decisión. Posterior a ello y dentro de los treinta días siguientes al desahogo de pruebas se decidirá sobre la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante

designado y al superior jerárquico. El tiempo concedido por la ley para resolver no tendrá efectos preclusivos, sin afectar por ello la legalidad del procedimiento.

Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativos y de las dependencias durante el procedimiento disciplinario constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación; asimismo expedirá constancias que acrediten la no existencia del registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Ejecución. Una vez que la decisión fue emitida debe notificarse al servidor público, pues de lo contrario no podría trascender ni causar efectos frente a terceros. Posterior a ello si no se interpuso recurso quedará firme y es entonces el momento en que debe ser ejecutada dicha resolución, tal y como lo establece el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a continuación cita:

“La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.”

De la misma forma resulta de primordial importancia hacer hincapié en la suspensión temporal del funcionario en el cargo o comisión, pues su permanencia podrá además de obstruir las investigaciones durante el tiempo en que se lleve a cabo el procedimiento disciplinario, continuar con las irregularidades en que el propio servidor público incurrió, en perjuicio de la buena marcha de la unidad administrativa en que aquel se desempeñaba; sin que ello prejuzgue la existencia de la responsabilidad, pero si no hay elementos para concluir la existencia de la responsabilidad el servidor será restituído en todos sus derechos.

Será aplicado supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en todo cuanto no esté previsto por la ley de la materia, sirviendo de apoyo la tesis sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se cita a continuación:

"CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DEL. Aunque todas las multas se catalogan dentro de los cobros fiscales, en razón de que, para hacerlas efectivas, se sigue el procedimiento económico-coactivo, tanto la naturaleza del crédito como los trámites para interponer recursos contra las sanciones, varían según la materia del ordenamiento legal que las establece. Entonces, si un recurso se encuentra previsto en un ordenamiento de carácter netamente administrativo y la sanción tampoco es de naturaleza fiscal, no pertenece al campo tributario la substanciación del recurso que contra la multa que se interponga, y no existe razón válida alguna para aplicar el Código Fiscal al trámite del recurso, ya que, salvo disposición expresa en contrario de la ley especial de la materia, es aplicable, supletoriamente, el Código de

*Procedimientos Civiles, en todos los procedimientos administrativos ante autoridades federales"*²⁷

Existe sin embargo otra posición sostenida en el contenido del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dispone la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Penales, mismo que a continuación se cita:

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. ES APLICABLE SUPLATORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Al disponer el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que "en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo se atenderán en lo conducente, las del Código Penal", debe entenderse que dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentre en el Capítulo IV, del Título Segundo, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III, de ese mismo Título, que se refieren al procedimiento en el juicio político, pues la redacción de ese precepto permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria de dicho Código adjetivo, a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, de ahí que sea el Ordenamiento Adjetivo Penal, el aplicable

²⁷ Amparo directo 120/76 Super. Gac. de Juárez, S. A. 6 de mayo de 1976. Unanimidad de votos. Ponente Juan Gómez Díaz.

*supletoriamente para la substanciación y resolución de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.*²⁸

Pero este criterio ha sido objetado por diversos autores quienes consideran que no procede la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales ya que, debe analizarse de forma integral el contenido del artículo 45 de la Ley Responsabilidades, en que se prevé su aplicación, toda vez que dicho numeral se encuentra contenido en las disposiciones comunes para los capítulos que regulan el juicio político y la declaración de procedencia, ya que tal procedimiento tendrá como consecuencia lógica que el funcionario sea privado de su investidura especial y que pueda ser perseguido por cualquier delito que haya cometido, con excepción del Presidente de la República; por lo que no puede aplicarse este Código al procedimiento disciplinario, que se encuentra contenido en el capítulo correspondiente a la responsabilidad administrativa, y que es totalmente ajeno a las disposiciones del juicio político y la declaración de procedencia; resultando entonces que la ley adjetiva penal será aplicable sólo en cuanto toca al juicio político y a la declaración de procedencia, por estar contemplado dentro del capítulo común que los regula.

VI. Las sanciones administrativas.

Para el maestro Eduardo García Maynez, la sanción "es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a

²⁸ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Décima Sala Regional Metropolitana, Octubre de 1999, 4a. Época II, Volumen 15 Página 324

efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal".²⁹

Por su parte el Doctor Manuel Ovilla Mandujano, definió a la sanción como "el elemento jurídico que surge cuando se realiza una conducta prohibida por el orden jurídico, esto es, la sanción coactiva es norma y acto humano; es la reacción del derecho contra ilícitos y constituyen un elemento de la organización social".³⁰

Señala el magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez que "en materia de responsabilidades de servidores públicos las sanciones solo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede imponerse como una sanción".³¹

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos enumera las sanciones administrativas que por una responsabilidad de tipo administrativo se pueden generar:

- Apercibimiento público o privado.
- Amonestación privada o pública.
- Suspensión.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica,
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

²⁹ García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del derecho*, 45ª Ed., Porrúa, México, 1993, pág. 295.

³⁰ Ovilla Mandujano, Manuel. *Teoría del Derecho*, 5ª. Ed., México, 1982.

³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 106.

Por su parte el artículo 54 norma los criterios que se deben de tomar en cuenta para la aplicación de la sanción, que a continuación se citan.

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- La antigüedad del servicio;
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

El primero de los criterios graduadores de las sanciones que se han de imponer al servidor público que haya dejado de observar el "código ético de conducta", consiste en la gravedad de la infracción, sin embargo no existen en la ley los elementos suficientes que determinen cuándo será grave una conducta perpetrada por el servidor, por lo cual queda al criterio subjetivo de la autoridad sancionadora.

El segundo criterio consiste en las circunstancias sociales y económicas del trabajador, que se traduce en que, al ser más elevadas estas mayor será la responsabilidad en que incurra.

En cuanto hace al tercer criterio deberá, tomarse en cuenta en cada caso el nivel jerárquico, los antecedentes y las circunstancias del servidor, aunque en este supuesto tampoco establece la ley cómo han de ser valorados estos elementos.

El cuarto de los criterios pretende establecer la intención con la que el servidor cometió la infracción.

La antigüedad en el servicio, tiende a identificar y precisar la intención con que obró el servidor público tomando en cuenta el conocimiento que tenga de la función pública que desempeña.

Por su parte la reincidencia, es un elemento agravante al momento de determinar el tipo de sanción que ello pone de manifiesto el conocimiento por parte del infractor de los hechos y el propósito de infringir la ley en casos anteriores en que se incurrió en esa misma irregularidad o ilicitud.

El último de los criterios que debe evaluarse es el beneficio económico obtenido o el daño que con su incumplimiento haya causado, este criterio bien se ve atendido por el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que ordena al servidor público a restituir dos tantos más del beneficio económico que haya obtenido o de los daños y perjuicios que haya causado; criterio que ha sido declarado inconstitucional por ser una sanción fija, que no considera los elementos anteriores.

Las características de las sanciones administrativas son varias pero de manera ejemplificativa se pueden enunciar las siguientes:

- a) Son aplicables solo a aquellas personas que tienen la investidura de servidores públicos.
- b) El sujeto de estas sanciones puede ser una persona jurídica o moral, mientras que en las penales sólo puede ser sujeto de la sanción una persona física.
- c) No rige el principio *nulla poena sine lege*, ya que no es necesario que la conducta esté estrictamente tipificada dentro del derecho penal para que se de la posibilidad de imponer una sanción, baste solo el incumplimiento del servidor público en sus obligaciones.

Sin embargo, cabe hacerse mención que el último principio además no se cumple en las sanciones administrativas, ya que debe ser observado por mandato constitucional, así como el principio conocido como *non bis in dem*, quedando entonces estas características como una postura personal de reconocidos estudiosos de la materia administrativa, como el maestro Gabino Fraga o bien, Otto Mayer, quienes coinciden en determinar que estos principios no se aplican a las sanciones de tipo administrativo, toda vez que se tratan de dos poderes distintos quienes las aplican, por lo que evidentemente una misma autoridad no impone dos veces la misma sanción por la misma falta, sino que tratándose de dos sanciones de naturaleza distinta, no contravienen lo dispuesto por mandato constitucional.

Antes de entrar al estudio específico de cada sanción es necesario entender quien tiene el poder de sancionar a un servidor público que ha cometido una infracción, y si reside este poder en una o más personas, si esto fuera cierto en qué casos actúan unas y en qué casos actúan otras.

Anteriormente se había establecido que la facultad disciplinaria era un poder que descansaba en el superior jerárquico, para castigar las conductas de los servidores públicos que no se ajustaran al debido ejercicio de la función pública, pero dicha función sólo se circunscribía a la ejecución de la sanción mas no a la determinación de la misma, pues esta sólo era competencia de los órganos internos de control o bien, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin embargo actualmente es competencia de la contraloría interna conocer de los procedimientos disciplinarios así como de aplicar la sanción que resulte por la infracción cometida, esta afirmación tiene como sustento el decreto de fecha veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, se establece que tales facultades son propias de cada una de las contralorías internas de cada dependencia.

Esta idea se entendía a partir de la concepción integral de la estructura administrativa, si la Administración Pública Federal se encuentra subordinada al titular del Poder Ejecutivo, será éste el encargado de sancionar a sus trabajadores, pero entendiéndose que la función pública se divide a su vez en administración

pública centralizada y descentralizada, los titulares de las dependencias, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, etc., serán los encargados de imponer las sanciones a los servidores que cometan alguna infracción.

De acuerdo al contenido del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentran facultadas para imponer sanciones tanto las contralorías internas de las dependencias como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Sin embargo, no queda claro en qué casos será competente la Secretaría de la Contraloría y en que casos, los órganos internos de control, si bien es cierto que la ley supone de forma muy pocos casos en que debería de atraer el asunto la Secretaría, que son a saber:

- a) Cuando las infracciones sean cometidas por los servidores que pertenecen a los órganos interno de control, es decir que las faltas sean cometidas por el contralor de la dependencia.
- b) Cuando la falta sea cometida por alguno de los servidores públicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- c) Cuando el beneficio exceda de doscientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Tratándose de infracciones graves aunque no tiene limitación el órgano de control interno, deberá de comunicarlo a la Secretaría.

Sin embargo, el día veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis se emite un Decreto por el cual las contralorías internas de cada dependencia o entidad, serían representantes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, contando en términos del artículo 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con la siguiente estructura:

- Un titular de los órganos de control interno.
- Un titular del área de responsabilidades.
- Un titular del área de quejas
- Un titular del área de auditoría.

En tal virtud, el órgano interno de control de cada dependencia conocerá de cualquier infracción que cometa un servidor público que pertenezca a la dependencia o entidad en la que ejerce sus funciones de control y vigilancia, ya que al ser representante de la Secretaría ya no será necesario ejercer la facultad de atracción con que contaba esta dependencia, excepto que:

- La infracción haya sido cometido por alguno de los titulares de las áreas que conforman el órgano interno de control.
- O bien, que la infracción haya sido cometida por cualquiera de los servidores públicos adscritos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Cabe mencionarse que tratándose de cualquiera de los auxiliares de los titulares órganos de control interno, conocerán del procedimiento disciplinario e impondrá la sanción el titular de la contraloría interna.

A. El apercibimiento.

Se entiende por apercibimiento "la advertencia o conminación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que

podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones.”³²

Es una corrección disciplinaria que se impone con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento administrativo.

Se dice que es una prevención especial o advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en la conducta indebida.

B. La amonestación.

Esta sanción es definida como “una reprensión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento.”³³

Es definida por Quintana Matos como “la reprensión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento”.³⁴ Entiéndase entonces como una sanción disciplinaria mediante la cual el funcionario de mayor jerarquía hace una advertencia al servidor público de que su conducta resulta violatoria del marco jurídico que rige su actividad.

La amonestación tiene dos modalidades, la privada y la pública, diferenciándose que en la primera se realiza de forma verbal no quedando constancia documental de la misma, en cambio en la segunda la advertencia se hace por escrito.

³² Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. Pág. 180.

³³ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. Págs. 152 y 153.

³⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Op. Cit., pág. 117 de la obra de Quintana Matos, Armida. La carrera administrativa, Editorial Jurídica Venezolana, Venezuela 1980, pág. 107.

C. La suspensión.

Se define como "el impedimento temporal en el ejercicio del que se desempeña a la época de la perpetración del delito."³⁵

"La suspensión es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña"³⁶

La suspensión puede ser de dos tipos como una sanción por la comisión de infracciones y por otro lado, como medida para facilitar el procedimiento disciplinario.

En el primer tipo tiene la característica de ser correctiva y sancionadora y se aplica al final del procedimiento disciplinario, en el segundo tipo esta mediada tiene como finalidad que se siga o concluya con las investigaciones que sean necesarias para fincar una responsabilidad, teniendo como nota distintiva que suspende temporalmente los efectos que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, desde el momento en que sea notificada, cesando tal suspensión en el momento que así lo determine la contraloría.

D. La sanción económica.

La sanción económica o multa es la "sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal, en beneficio del Estado o de cualquier entidad oficial que se encuentra autorizada para imponerla."³⁷

Es contemplada en el artículo 53 del ordenamiento en cita y el artículo 113 Constitucional en la cual se establece que la sanción económica debe ser

³⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., Pág. 1719.

³⁶ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1999, pág. 153.

³⁷ Pina, Rafael de, et, al. Op. Cit., pág. 375.

proporcional a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, no podrá exceder de dos tantos de estos beneficios y los daños y perjuicios que haya causado.

Por su parte el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina que se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y los daños y perjuicios causados.

Se entiende por lucro aquella ganancia o provecho que se obtenga, por ganancia se entiende aquella incorporación al patrimonio de un beneficio económico obtenido por un medio legítimo.

Por su parte el daño se entiende que será aquel menoscabo o pérdida sufrido al patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación.

Perjuicio será aquella ganancia o beneficio que se ha dejado de obtener y que pudiera racionalmente esperarse.

A este respecto el autor Delgadillo Gómez nos dice que es incorrecta la redacción de este artículo y que debería insertar la palabra "Hasta" dos tantos.³⁶ Lo anterior obedece a que en su particular criterio la actual redacción del artículo en comento no permite graduar la sanción de acuerdo a las circunstancias particulares que acompañan a cada caso, sino que siempre será la sanción por dos tantos del beneficio obtenido.

El artículo en cita indica que la sanción se pagará una vez que esté determinada en cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos vigentes al día de su pago, realizando la siguiente operación:

- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición,

³⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Op. Cit., pág., 132.

- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.

Cabe señalar que las sanciones económicas tienen carácter fiscal por los efectos de su cobro constituyendo un crédito fiscal a favor de la Hacienda Pública, por lo que constituyen créditos fiscales que gozan de preferencia en el cobro y en su ejecutividad, haciéndose efectivas a través del procedimiento económico coactivo de ejecución contemplado en los artículos 145 al 196 B del Código Fiscal de la Federación.

E. Inhabilitación.

Se conoce como inhabilitación al impedimento absoluto para volver a ejercer una función o empleo.³⁹

Consiste en una "sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes lo cometen del ejercicio temporal o permanente de derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en materia de sentencia".⁴⁰

La ley de la materia determina que cuando el beneficio obtenido y sus daños y perjuicios no excedan de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal será la inhabilitación por un periodo de uno a diez años y si excede

³⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. Pág. 1719

⁴⁰ Pina, Rafael de, et, al Op. Cit. , pág. 321

el monto será de diez a veinte años, pero aunque no haya excedido el monto, es grave la infracción o acto ilícito se podrá aplicar hasta los veinte años.

Además indica que para que pueda desempeñar un cargo, empleo o comisión públicos, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación se requerirá que el titular de la dependencia en la que el servidor público sancionado prestará sus servicios, de aviso a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en forma razonada y justificada su intención de contratarlo, para que la contraloría a su vez otorgue su consentimiento para que ocupe nuevamente un cargo o puesto en la administración pública federal.

F. Destitución del puesto.

Esta sanción consiste en dejar sin efectos jurídicos el nombramiento que formaliza la relación jurídica laboral, es definida como "la cesación definitiva de una función o empleo."⁴¹

La competencia para determinar y aplicar esta sanción dependerá de la calidad laboral que guarde el servidor público, ya que si se trata de un trabajador de base a petición de su superior jerárquico el departamento legal de la dependencia en que preste sus servicios deberá formular la demanda laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, par que con fundamento en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determine si es procedente o no la destitución del servidor público.

Por su parte, en el caso de tratarse de un trabajador de confianza la resolución administrativa por la que se haya decidido destituir al servidor deberá de notificarse para que surta sus consecuencias de derecho por la autoridad que la dictamine, si la resolución la emite una contraloría interna, deberá remitirse una

⁴¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. Pág. 1719.

copia de dicha resolución a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que sea asentada en el registro de sanciones que lleva a cabo esta dependencia dentro de sus funciones.

Todo ello genera una enorme inconformidad en el punto laboral ya que consideran muchos autores que son los tribunales laborales los encargados de determinar la aplicación de tal sanción y no la autoridad administrativa.

G. El hecho de dejar sin efectos el nombramiento.

En torno a esta sanción consignada por el artículo 81 de la Ley de Responsabilidades conforme a la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial o de inicio, dentro de los sesenta días naturales a la toma de posesión del cargo, su incumplimiento tendrá como consecuencia se deje sin efectos el nombramiento respectivo, antes debe mediar una declaración hecha por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, previa audiencia del interesado para que justifique esta omisión, como lo dispone el artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin embargo muchos autores no la consideran una sanción en el sentido más estricto por no estar contemplada dentro del capítulo II referente a las sanciones, ni ser consecuencia de un procedimiento disciplinario.

Se encuentra regulada por el Título Cuarto, Capítulo Único denominado "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos", que comprende del artículo 79 al 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Será la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativos quien se encargará de llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los órganos jurisdiccionales.

El artículo 80 de la ley antes citada establece quiénes se encontrarán obligados a presentar la declaración de situación patrimonial:

- Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las Cámaras y Contador Mayor de Hacienda, del Congreso de la Unión.
- Los Diputados, Oficial Mayor, Tesorero, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- Todos los funcionarios del Poder Ejecutivo Federal, desde el nivel de jefes de departamentos hasta el de Presidente de la República
- Directores Generales, gerentes generales, subdirectores generales, subgerentes generales, directores, gerentes, subdirectores en la Administración Pública Paraestatal y sus equivalentes, de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos;
- Todos los funcionarios de la Procuraduría General de la República, desde jefes de departamento hasta los de Procurador General de la República, incluyendo a Agentes del Ministerio Público y policías judiciales;
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación;
- Todos los servidores públicos de confianza en la Secretaría de la Contraloría General.

Habrán tres tipos de declaraciones de situación patrimonial:

Declaración inicial. Se presentará al comenzar el desempeño el servidor público en el cargo o puesto conferido, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión del cargo.

Declaración anual. Se presentará dentro de esa periodicidad durante el tiempo en que el servidor público desempeñe el cargo, puesto o comisión conferido. Deberá presentarse en el mes de mayo de cada año junto con una copia de la declaración anual presentada por personas físicas para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, excepto cuando se hubiera presentado en ese mismo año la declaración inicial.

Declaración final. Se presentará por el servidor público al concluir el cargo, puesto o comisión conferido, durante los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo.

VII. Recursos con que cuenta el servidor público frente a un fincamiento de responsabilidad y su consecuente sanción.

La Ley de Responsabilidades en el artículo 71 consigna que las resoluciones por las que se imponga una sanción administrativa a un servidor público, podrán ser impugnadas por este mediante el recurso de revocación ante la misma autoridad que determinó la resolución, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación.

También, podrán impugnarse dichas resoluciones ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin que se haya interpuesto antes el recurso de revocación.

En el caso del recurso de revocación éste deberá presentarse en forma escrita, expresar los agravios que le cause la resolución, así como acompañar copia de la resolución impugnada y de la constancia de notificación.

La autoridad podrá desechar o admitir el recurso y las pruebas, y una vez desahogadas éstas, emitirá su resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándola dentro de las setenta y dos horas siguientes a su emisión.

La interposición del recurso en términos del artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podrá suspender la ejecución de la resolución recurrida, para lo cual, en caso de tratarse de una sanción económica deberá garantizarse el interés fiscal de acuerdo a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación; contra las demás sanciones la suspensión se concederá siempre y cuando:

- Sea admitido el recurso;
- La ejecución de la resolución impugnada no cause daños y perjuicios de imposible reparación al recurrente; y por último que,
- Dicha suspensión no tenga como consecuencia la consumación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés público o al servicio público.

Tanto la resolución dictada en el procedimiento disciplinario como las dictadas en el recurso de revocación podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con fundamento en los artículos 70 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fracciones VIII y XII, mediante el juicio de nulidad previsto su trámite en el Título Sexto del Código Fiscal de la Federación en los artículos 197 a 263. Las resoluciones de este Tribunal podrán ser atacables por medio del juicio de amparo, interpuesto por el servidor público, o bien a través del recurso de revisión, planteado por la

autoridad, ante los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa competentes.

La autoridad administrativa a través de su unidad de defensoría jurídica podrá interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, competente en la sede de la sala regional que haya conocido del juicio de nulidad, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación de la resolución, de acuerdo a lo establecido por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, que en la fracción IV prevé el caso de las resoluciones dictadas en la materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, como ya se ha manifestado, por su parte el servidor público podrá interponer en contra de la resolución del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, demanda de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la sala regional que haya conocido del juicio de nulidad, con fundamento en el artículo 158 de la Ley de Amparo, dentro de los quince días siguientes al que surta efectos la notificación de la sentencia.

Si se presenta el caso en que el servidor público interpuso juicio de garantías y la autoridad administrativa hizo valer el recurso de revisión, de ambos conocerá el mismo Tribunal Colegiado de Circuito.

CAPITULO CUARTO

ALCANCES Y EFECTOS DEL ARTÍCULO 70 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

I. Contenido del Artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De acuerdo al orden estructural del presente estudio y una vez que han quedado sentadas las bases teóricas sobre las cuales descansa el mismo, toca turno al planteamiento y solución de la hipótesis que originó el desarrollo de este trabajo, la cual se circunscribe al contenido del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece a la letra:

ARTICULO 70. Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor

público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

La importancia del contenido del precepto legal antes citado radica fundamentalmente en el alcance que otorga a las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad de servidores públicos, siendo menester el análisis de la naturaleza y alcance que por su propia ley orgánica tienen las resoluciones dictadas por este Tribunal. Este tema de reflexión y otros más serán considerados con mayor profundidad a continuación.

A. Efectos de las resoluciones que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De acuerdo al contenido del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias que el Tribunal emite pueden tener los siguientes efectos:

- ❖ Confirmar la resolución impugnada.
- ❖ Anular la resolución impugnada, ya sea de forma lisa y llana o bien, para efectos.
- ❖ Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Este último efecto, resulta de las reformas hechas al Código Fiscal de la Federación, publicadas el día treinta y uno de diciembre del dos mil en el Diario Oficial de la Federación, por lo cual se estima necesario aclarar su contenido.

En opinión de Kelsen el derecho subjetivo "no es otra cosa sino el derecho objetivo que, en determinadas condiciones, se pone a disposición de una persona, dados los supuestos establecidos en el mismo. Por su parte, para Chiovenda todo derecho subjetivo no es sino una voluntad concreta de la ley subjetivizada, es decir, considerada desde el punto de vista de aquel que puede pedir su actuación."⁴²

En este orden de ideas, el derecho subjetivo ha sido clasificado en derechos subjetivos públicos y derechos privados, los primeros se harán valer por el particular frente al Estado, y en los segundos se plantearían frente a los particulares, estos derechos a su vez se dividen de la siguiente forma:

Derechos subjetivos públicos:

- Derechos de libertad.
- Derechos que se traducen en pedir la intervención del Estado en provecho de intereses individuales
- Derechos políticos

Derechos subjetivos privados:

- Personales o de crédito
- Reales

De acuerdo a lo expuesto, un derecho subjetivo será aquél que un sujeto pueda exigir, ya sea del Estado o bien de otro particular. En el caso de derechos personales el sujeto podrá exigir de otro el cumplimiento de una obligación, ya sea de dar, hacer o no hacer.

Por otra parte, los efectos de las sentencias dictadas por este Tribunal dependerán de la causa que provoque ilicitud que afecte la resolución que se impugna y que se encuentran consignadas en el artículo 238 del Código Fiscal, esto es, por el concepto de impugnación que la Sala competente determinó fundada,

⁴² Pina, Rafael de, et. al. Op. Cit., página 242.

mismas que se citan a continuación:

- I. Cuando sea incompetente el funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución;
- II. Cuando en el acto controvertido omita los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre y cuando se afecten las defensas del particular o trascienda al sentido de la resolución impugnada.
- III. En el supuesto de que se presenten vicios en el procedimiento que afecten las defensas del particular o afecten el sentido de la resolución.
- IV. Cuando los hechos que motivaron la resolución no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, si se dictó en contravención de disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas.
- V. Cuando la resolución administrativa que fue dictada en ejercicio de facultades discrecionales, no corresponde a los fines para los que le fue otorgada dicha facultad.

El contenido de los dos preceptos legales antes citados se puede resumir de la siguiente forma:

Causa de la ilicitud	Nulidad que produce
Incompetencia	Nulidad lisa y llana.
Vicios en el procedimiento.	Nulidad para efectos.
Vicios formales	Nulidad para efectos.
Contravención a las disposiciones, indebida aplicación legal, apreciación equivocada de los hechos.	Nulidad lisa y llana.
Resolución emitida en uso de facultades discrecionales, con un fin diferente al que le otorga esas facultades discrecionales.	Nulidad lisa y llana o Nulidad para efectos.

Por lo anterior, podemos concluir que las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden declarar una nulidad lisa y llana, una nulidad para efectos, y con las reformas recientemente publicadas al Código Fiscal, puede declarar la existencia de un derecho subjetivo, condenando al cumplimiento de una obligación y declarar la nulidad de la resolución impugnada.

II. Sus consecuencias y alcances en correlación con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Código Fiscal de la Federación.

Visto el contenido de los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y como quedó apuntado en el capítulo precedente, las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser meramente declarativas o por el contrario, para determinados efectos, cuando se actualicen los supuestos previstos en las fracciones II y III del numeral 238, en los cuales la resolución atacada sufre de vicios formales o bien, de vicios en el procedimiento, ya que la característica de que se declare nula es para efectos de volverse a dictar la resolución en un determinado sentido o bien para que se reponga el procedimiento por el cual se emitió la misma, sin embargo, cuando en una resolución mediante la cual se sanciona a un servidor público de acuerdo al régimen de responsabilidades del cual es sujeto, se dicta una nulidad lisa y llana por actualizarse los supuestos previstos por las fracciones I y IV, esta no permite al Tribunal Fiscal darle efectos a la misma, es decir, solo deja insubsistente el acto.

Pese a esto, el contenido del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que:

“...

Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.”

Ya entonces podría pensarse que existe un conflicto entre el contenido de los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se resuelve esta aparente contradicción, en forma precisa y contundente, preceptuando:

“Artículo 32.

Cuando una ley otorgue competencia la Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y esta ley”

Interpretando a contrario sensu esta disposición, se puede entonces aseverar que el contenido del artículo 70 de la Ley en materia de responsabilidades no es contradictoria a lo que dispone el Código Fiscal de la Federación y que de acuerdo a la especificación del mismo las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando decreten una nulidad lisa y llana podrán conllevar determinados efectos, atendiendo a la prevalencia de la ley particular sobre la general.

Ahora bien, el aparente problema que encierra esta contradicción, entre la naturaleza de las sentencias anulatorias dictadas de forma lisa y llana y el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se dilucida cuando, del contenido de este último precepto legal puede entenderse que las consecuencias jurídicas previstas para las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, surtirán sus efectos en cuanto la resolución quede firme, esto es, cuando revista la calidad de cosa juzgada, contra la cual no habrá más medio de impugnación que agotar.

No obstante que el artículo 70 establece que "las sentencias anulatorias firmes" tendrán determinados efectos que debe acatar la entidad o dependencia donde desempeñaba el servidor público sus funciones, surge una nueva interrogante en cuanto a que dichos efectos sean parte o no de la sentencia.

Respecto a esta cuestión se han asumido diversas posturas, unas que consideran que los efectos dispuestos por el artículo 70 deben formar parte de la sentencia emitida por la Sala Superior o la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y otras que estiman que no, ambas posiciones serán analizadas a continuación con detenimiento.

III. Criterios sustentados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A. Los efectos como parte de la sentencia.

Esta postura defiende que los efectos previstos por el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos forman parte de la declaración de nulidad lisa y llana, ya que dicho ordenamiento otorga efectos a las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que

hayan quedado firmes, motivo por el cual, al existir el ordenamiento que dé efectos a la sentencia que dicte este Tribunal, tales efectos deberán ser invocados dentro de la sentencia, para que el servidor público pueda gozar nuevamente de los derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de la resolución impugnada.

Esta postura queda expuesta en la sentencia dictada por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el recurso de apelación aprobado en sesión de fecha 19 de septiembre de 1997, que se cita a continuación:

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. Si dentro del juicio de nulidad la A quo declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, porque el actor incurrió en la infracción a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe señalarse en la propia declaratoria de nulidad los efectos de la misma, consistentes en que se debe restituir al servidor público en el goce de sus derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, lo anterior con fundamento en el artículo 70 de la Ley Federal anotada, que establece expresamente que las resoluciones anulatorias firmes dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación tendrán el efecto de que la dependencia en la que hubiera prestado sus servicios el servidor público, lo restituya en el goce de sus derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas.

Recurso de apelación No. 100(A)-I-921/96/957/95.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 19 de septiembre de 1997, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretaria: Lic. Juana G. Dávila Ojeda.
(Tesis aprobada en sesión de 22 de enero de 1998)⁴³

Como puede desprenderse de la lectura del texto citado, el criterio emitido por la Primera Sección de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación se inclinó a permitir que los efectos previstos por el multicitado numeral 70 de la Ley en materia de responsabilidades si formen parte de la sentencia, aunque la declaración de nulidad emitida por el Tribunal sea lisa y llana, la cual tiene como consecuencia dejar insubsistente la resolución impugnada. Estos efectos constituyen la piedra angular de la objeción que hacen los opositores de este criterio.

Existen más precedentes que vienen a confirmar la postura en cuanto a que los efectos determinados por el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades, si pueden formar parte de la declaración de nulidad, aunque esta sea de manera lisa y llana, por encuadrar dentro de los supuestos previstos por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, mismas que a continuación se citan a la letra:

"RESPONSABILIDADES.- CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- PRECISIONES QUE PUEDEN INDICARSE A LA AUTORIDAD.- El artículo 239, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, establece que las declaratorias de nulidad hechas con base en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238

⁴³ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 125, Tercera Epoca, Mayo 1998, p.p.30-32.

de dicho ordenamiento jurídico, deberán ser para efectos de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución pero esto no obsta para que, en caso de declararse la nulidad por otras causales, y concretamente en lo atinente a los casos de nulidad declarada con base en la fracción IV del numeral en comento, dicha declaratoria pueda indicar a la autoridad administrativa, los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución, salvo que se trate de facultades discrecionales, en atención a que dicha norma jurídica se dispone que siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238 de dicho Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución, y en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa salvo los casos en que se trate de facultades discrecionales. En este orden de ideas, si se declara la nulidad lisa y llana de una resolución en materia de responsabilidades, por no acreditarse la infracción cometida por el servidor público, el Tribunal Fiscal de la Federación podrá precisar que la declaratoria de nulidad, tiene efectos restitutorios, a fin de que el servidor público sea reintegrado a su cargo, con todos los derechos y obligaciones inherentes al mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.(5)

Recurso de Apelación No. 100(a)-II-914/96/949/95.-
Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del
Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 22 de agosto de

1997, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado
Ponente: Dr. Gonzalo Armienta Calderón.- Secretario: Lic.
José Antonio Rodríguez Martínez.
(Tesis aprobada en sesión de 17 de octubre de 1997)⁴⁴

Por su parte la jurisprudencia dictada por la Segunda Sección de la Sala Superior del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dispone lo siguiente:

"SERVIDORES PUBLICOS. LA RESTITUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LOS DERECHOS DE QUE HUBIERAN SIDO PRIVADOS CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN SANCIONADORA DICTADA CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE SEA ANULADA POR SENTENCIA FIRME DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDE ÍNTEGRAMENTE A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA QUE PRESTABA SUS SERVICIOS.- Establece el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de junio de mil novecientos noventa y dos, que las sentencias firmes del Tribunal Fiscal de la Federación que anulen las resoluciones sancionadoras dictadas con fundamento en dicha ley, «tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de

⁴⁴ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 123, Tercera Época, Marzo 1998, p.p. 47-51.

las sanciones anuladas». Este artículo no hace distinción alguna respecto de los derechos que debe restituir al servidor público la dependencia o entidad en la que preste o haya prestado sus servicios cuando se declare la nulidad de la resolución sancionadora, por lo que aquélla debe restituirlo en la totalidad de los derechos aludidos, incluidos los de carácter laboral, entre ellos, el de la reinstalación, el del pago de los salarios caídos cuando proceda o el de cualquier otra prestación o derecho que hubiera perdido el servidor público. Al artículo 70 citado no es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 6/92 de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte con el rubro: "DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. ESTA DEBE PAGAR LOS SALARIOS CAÍDOS CUANDO ES ANULADA LA ORDEN.", en el que se sostiene que tratándose de los trabajadores mencionados al patrón corresponde sólo reinstalarlos, mientras que a la secretaría mencionada toca cubrir los salarios caídos porque aquél no actuó por voluntad propia sino acatando la orden de la secretaría, en virtud de que la jurisprudencia de referencia se estableció al interpretar el artículo 70 antes de su reforma, mismo que no precisaba a quién correspondía restituir al servidor público en el goce de sus derechos en el supuesto aludido.

S.F.J. IX Época. T. VIII. 2ª Sala, agosto 1998, p.397⁴⁵

⁴⁵ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 6, año 2, Enero 1999, p.p.306 y 307.

RESPONSABILIDADES.- CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCION IMPUGNADA.- PRECISIONES QUE PUEDEN INDICARSE A LA AUTORIDAD.

El artículo 239, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, establece que las declaratorias de nulidad hechas con base en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238 de dicho ordenamiento jurídico, deberán ser para efectos de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución pero esto no obsta para que, en caso de declararse la nulidad por otras causales, y concretamente en lo atinente a los casos de nulidad declarada con base en la fracción IV del numeral en comento, dicha declaratoria pueda indicar a la autoridad administrativa, los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución, salvo que se trate de facultades discrecionales, en atención a que en dicha norma jurídica se dispone que siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III artículo 238 de dicho Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución, y en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa salvo que se trate de facultades discrecionales. En este orden de ideas, si se declara la nulidad lisa y llana de una resolución en materia de responsabilidades, por no acreditarse la infracción cometida por el servidor público, el Tribunal Fiscal de la Federación podrá precisar que la declaratoria de nulidad, tiene efectos restitutorios, a fin de que el servidor público sea

reintegrado a su cargo, con todos los derechos y obligaciones inherentes al mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Recurso de Apelación No. 100(A)-II-914/96/949/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en Sesión de 22 de agosto de 1997, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Dr. Gonzalo Armienta Calderón.- Secretario: Lic. José Antonio Rodríguez Martínez.

(Tesis aprobada en sesión de 17 de octubre de 1997)⁴⁶

EFFECTOS DE LA SENTENCIA.- SE DEBEN DAR EN EL FALLO, AUN TRATANDOSE DE NULIDAD LISA Y LLANA.

Conforme a los artículos 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 239 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, aun cuando se declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada por haberse configurado la causal de anulación prevista en la fracción IV, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se deben dar efectos al fallo, con el fin de que el servidor público sea reintegrado al cargo que venía desempeñando antes de su inhabilitación, con todos los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las

⁴⁶ Fecha de Publicación Marzo de 1998, Sala Superior, Ju. Época XI, Volumen 123, Página 47

sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes.

Recurso de Apelación No. 100(A)-II-924/96/956/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 25 de septiembre de 1997, por mayoría de 4 votos a favor y 1 con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Dr. Gonzalo Armienta Calderón.- Secretario: Lic. José Cruz Yáñez Cano.

(Tesis aprobada en sesión de 28 de noviembre de 1997)⁴⁷

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS, EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE
NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA.**

Si dentro del juicio de nulidad la A quo declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, porque el actor demostró que no incurrió en la infracción a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe señalarse en la propia declaratoria de nulidad los efectos de la misma, consistentes en que se debe restituir al servidor público en el goce de sus derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, lo anterior con fundamento en el artículo 70 de la Ley Federal anotada, que establece expresamente que las resoluciones anulatorias firmes dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación tendrán el efecto de que la dependencia en la que hubiera prestado sus servicios el servidor público, lo restituya en el

⁴⁷ Fecha de Publicación Marzo de 1998 .Sala Superior .3a. Epoca XI. Volumen 123 . Página 99

goce de sus derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas.

Recurso de Apelación No. 100(A)-I-921/96/957/95.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 19 de septiembre de 1997, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid, Secretaria: Lic. Juana G. Dávila Ojeda.

(Tesis aprobada en sesión de 22 de enero de 1998)⁴⁸

B. Los efectos no forman parte de la sentencia.

Esta postura se refiere a que los efectos previstos por el artículo 70 de la Ley en materia de responsabilidades, no deban ser considerados como parte de una declaración de nulidad lisa y llana, en virtud de que, como se expone, no puede darse efectos a una resolución que ha quedado insubsistente, pues son contradictorias la sanción y los efectos de la misma; ello en opinión de quienes consideran que no deben formar los efectos parte de la sentencia, bajo ningún concepto.

Siguen argumentando quienes defienden esta posición que, si bien el ordenamiento legal en materia de responsabilidades atribuye a la declaración de nulidad determinados efectos en beneficio del servidor público para que sea restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de

⁴⁸ Fecha de Publicación Mayo de 1998, Sala Superior, 3a. Época XI, Volumen 125, Página 30

la resolución impugnada, tales efectos no será necesario que formen parte de la sentencia para que sean cumplimentados por la autoridad administrativa, ya que tal mandato es imperativo por sí mismo al encontrarse dentro de un ordenamiento legal vigente y no es necesario incluirlo dentro de una sentencia para que sea cumplido.

Sin embargo, esta postura representa en el orden práctico un problema para el servidor público, toda vez que la nulidad sólo va a dejar sin efectos la resolución por la que fue sancionado, sin hacerse indicación por parte de la Sala Superior o Regional que haya conocido del asunto, para que la dependencia o entidad en que el servidor presta sus servicios, lo reslituya en el goce de los derechos de que hubiera sido privado por la aplicación de esta sanción administrativa, lo que imposibilita en muchas ocasiones el cumplimiento de la sentencia de nulidad por parte de la autoridad demandada, teniendo como consecuencia lógica, que al negarse la dependencia o entidad condenada a actuar más allá de los términos en que la resolución de nulidad precisa su cumplimiento, que el servidor se vea obligado a promover recurso de queja ante el Tribunal, para que la autoridad cumpla con los efectos previstos por el artículo 70 de la Ley de la materia de responsabilidades, o en otro caso, opte por solicitar la aclaración de la sentencia de nulidad para que precise los términos en que deberá ser cumplimentada, resultando ambas situaciones dilatorias para la consecución de justicia por parte del servidor.

Ejemplo claro de la postura en referencia, es el voto particular emitido por el Magistrado Jorge Alberto García Cáceres dentro de la sentencia dictada en el recurso de apelación resuelto en sesión de fecha 19 de septiembre de 1997 por la Primera Sección de la Sala Superior de Justicia del Tribunal Fiscal de la Federación, que a continuación cito:

“...

*VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL C.
MAGISTRADO JORGE ALBERTO GARCÍA CÁCERES*

EN EL RECURSO DE APELACIÓN No. 100(A)-I-921/96/957/95.

Disiento del criterio mayoritario expuesto en el presente fallo, en cuanto a que se estima fundado el planteamiento formulado en apelación promovida por el actor del juicio, relativo a que en la sentencia dictada por la Sala a quo, al declarar la nulidad lisa y llana de la resolución sancionadora impugnada en primera instancia, se debió indicar que era para el efecto de restituirlo en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impuestas, de acuerdo a lo establecido por el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

No comparto esa conclusión, porque el efecto de la declaratoria de nulidad de una resolución sancionadora en materia de responsabilidades de los servidores públicos, consistente en la restitución del sancionado en el goce de los derechos de que hubiese sido privado, deriva de lo determinado por el propio Legislador Federal a través del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dispuso claramente cuál sería la consecuencia de una determinación firme de este Órgano de impartición de justicia, y en este contexto, no es la sentencia donde se deben establecer los efectos que provoca la nulidad decretada, pues esto fue reservado al mandato de la ley y no a la decisión del juzgador.

Al estar ya establecida en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la consecuencia jurídica de una nulidad decretada por este Tribunal, su cumplimiento es imperativo por sí mismo, sin que esté sujeto o condicionado a una determinación expresa del Tribunal, al grado que de no acatarse, el particular afectado por tal incumplimiento tendrá a su alcance los medios de defensa que la ley prevea para tales casos, pero resalta aquí que lo sujeto a cumplimiento es lo ordenado en el precepto legal arriba citado, y no lo que pudiera decirse en el fallo.

Más aún, cabe decir que el criterio expuesto por la mayoría implica una sensible variación en los medios de defensa al alcance del particular en contra del incumplimiento de la autoridad, pues si el efecto se ordena en la sentencia, como se hace en el caso concreto, se constriñe al gobernado a acudir forzosamente a la instancia de queja prevista en el artículo 239-bis del Código Fiscal de la Federación, en tanto que si el incumplimiento deriva de no haber acatado la norma que establece que las sentencias que anulan las resoluciones sancionadoras deberán tener como efecto restituir al afectado en el goce de sus derechos, la vía de defensa, desde luego, no sería la queja, sino el amparo indirecto ante juzgado de distrito.

Por otro lado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, este Tribunal sólo tiene la facultad legal de declarar la nulidad de una resolución impugnada cuando se verifica alguna de las

causales previstas en el diverso numeral 238 del mismo ordenamiento, pero es el propio Código el que establece de forma clara y contundente en qué casos concretos es posible declarar una nulidad para efectos, a saber: cuando se actualizan las fracciones II y III del segundo numeral en cita, que se refieren a vicios formales en la resolución impugnada o vicios de procedimiento que trasciendan al sentido de la resolución, pero en ambos casos, la posibilidad legal de declarar los efectos cumpliendo con lo que ordena el Tribunal, da como resultado la válida posibilidad de emitir un nuevo acto, subsanándose las irregularidades que provocaron la ilegalidad del acto impugnado.

Cabría reiterar que para la función jurisdiccional que desempeña este Tribunal, resulta contundente que si una norma jurídica concreta establece una consecuencia determinada a la declaratoria de nulidad lisa y llana, ya no es a éste al que corresponde imponer el efecto, pues la consecuencia deriva de lo establecido en la ley y no de lo que disponga este Tribunal, al grado de que su cumplimiento debe realizarse al margen de lo que se ordene o deje de ordenar en un fallo.

En este orden de ideas la postura en comentario toma como justificación que los efectos que se otorgan a las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentran plasmados en una ley y que al ser parte de un ordenamiento normativo positivo, cuyas características son la generalidad, la obligatoriedad y la abstracción no hace necesaria su transcripción en una sentencia, pues la norma por sí sola es obligatoria para su cumplimiento y en caso contrario, habrá una sanción cuando no observe su fiel cumplimiento; en ese tenor se

encuentra la sentencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, que a continuación se transcribe:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- ES PROCEDENTE LA QUEJA EN CONTRA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA, AUN CUANDO EN ESTA NO SE HAYA ORDENADO A LA AUTORIDAD LA REALIZACION DE ALGUN ACTO O INDICADO EFECTOS A LA DETERMINACION.

Establece el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y dos, que las sentencias firmes del Tribunal Fiscal de la Federación que anulen las resoluciones sancionadoras dictadas con fundamento en dicha Ley, "tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sentencias sancionadas". Por tanto, aun y cuando en la sentencia que declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada en materia de responsabilidades, no se señaló efecto alguno, lo cierto es que éste, deriva del mismo artículo 70 de la Ley en cita, en el sentido de que tal declaratoria tendrá como efecto restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado con la ejecución de la sanción. En consecuencia, es procedente la queja en términos del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, para que a través de esta vía se obligue a la autoridad al cumplimiento de la sentencia, que aun siendo meramente declarativa, también es

condenatoria por disposición expresa de la Ley. Además, debe puntualizarse que el artículo 70 del ordenamiento invocado, no hace distinción alguna respecto de los derechos que debe restituir al servidor público la dependencia o entidad en que preste o haya prestado sus servicios cuando se declare la nulidad de la resolución sancionadora, por lo que aquélla debe restituirlo en la totalidad de los derechos aludidos.

*Queja No. 100(19)7/98/3453/96 100(A)-I-1376/96/3453/96.- Resuelta por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 6 de agosto de 1998, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretario: Lic. Antonio Miranda Morales.
(Tesis aprobada en sesión privada de 11 de febrero de 1999⁴⁹)*

Como puede observarse de la transcripción anterior atendiendo a que los efectos que se dan a una sentencia de nulidad dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad de servidores públicos están contemplados dentro de un precepto integrante de un ordenamiento jurídico positivo, no es necesario que el Tribunal determine en sus resoluciones las consecuencias que éstas generan si las mismas han sido determinadas por la ley, que como ya se ha manifestado anteriormente, tiene como una de sus características la obligatoriedad.

C. Propuesta.

Una vez que se han expuesto las dos posturas respecto de los efectos que pudiera dársele al artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los

⁴⁹ Fecha de Publicación Mayo de 1999, Sala Superior, 4a. Época II, Volumen 10, Página 3.

Servidores Públicos en las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estamos en aptitud de apuntar nuestro criterio, el que se inclina en que, sin conceder que tales efectos sean parte integrante de la sentencia de nulidad, deberán ser invocados en la misma a efecto de facilitar su ejecución.

Por otro parte pudiera presentarse un problema práctico, cuando al declararse que una sanción disciplinaria es nula de forma lisa y llana, por haberse colocado la resolución impugnada en los supuestos previstos por las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, es decir, que haya sido determinada por un funcionario sin facultades para ello, o se hubiese aplicado indebidamente la ley o apreciado equivocadamente los hechos en que se fundó tal determinación, no se condena a la dependencia o entidad donde el servidor público prestó sus servicios, a cumplir con las consecuencias previstas por el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así, puede parecer contradictorio que teniendo este precepto la fuerza de un mandato de ley, la autoridad responsable de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que fue privado en ejecución de la sanción anulada, se niegue a cumplir con ello, en virtud de que el fallo anulatorio no prevé tales efectos, toda vez que la autoridad no puede ir más allá de lo que la sentencia le señale, de acuerdo al principio de legalidad que ciñe su actuar; razón por la cual el servidor se vería obligado a promover la instancia de queja por incumplimiento de la autoridad demandada, o bien, a solicitar la aclaración de la sentencia de nulidad para que incorpore el contenido del artículo 70 de la Ley de Responsabilidades a efecto de que le sean restituidos los derechos de hubiere sido privado en ejecución de la sanción anulada, lo que en principio pudiera parecer improcedente.

Sería por demás ocioso que una resolución dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidades de los servidores públicos, no tuviera mayor consecuencia que la de declarar la nulidad de la sanción impugnada, y verse impedido el servidor sancionado de ser restituido en los derechos de que fue privado en ejecución de la misma, siendo que el Tribunal fue

creado con el fin de impartir justicia y controlar la actuación de la Administración Pública.

El principio de justicia que rige al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, considera que su existencia, obedece a la necesidad de controlar las actuaciones de las autoridades administrativas, vigilando el fiel cumplimiento y apego a las normas que rigen su actividad, protegiendo de esta forma los intereses de los particulares y en el caso de los servidores públicos que ante ellas se desempeñan, garantizando con ello el respeto e integridad de su esfera jurídica de derechos.

En este orden de ideas podemos afirmar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano de control de los actos de la Administración Pública, se encontrará facultado para dejar insubsistentes aquellas resoluciones que finquen una responsabilidad administrativa en contra de un servidor público, cuando las mismas no sean conforme a derecho y en observancia de las leyes y procedimientos previstos para tales casos, por lo que no sólo actúa protegiendo los intereses de los particulares frente a la autoridad, sino que puede, frente a un procedimiento disciplinario que sancione a un servidor público, revisar la legalidad del mismo, haciendo extensiva entonces su función de justicia a los individuos que le prestan sus servicios, acorde con la doble postura que guardan frente a la Administración.

No puede pensarse que la solución del problema aquí planteado estriba en reformar el contenido del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que la naturaleza de esta controversia es de orden práctico, pues como se ha manifestado, es en el momento en que el servidor público pretende que la autoridad condenada cumpla con una sentencia de nulidad "que ha quedado firme", cuando se enfrenta a la contradictoria situación de que la dependencia o entidad en que prestaba sus servicios se niega a cumplir con la resolución dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los términos que manda el artículo 70 precitado, por la idea errónea de que se

extralimitaría en sus facultades si lo restituye en el goce de los derechos de que hubiera sido privado en ejecución de la sanción impuesta.

Pensamos entonces razonable la postura que consideramos deben asumir las autoridades que deben cumplir con una sentencia de nulidad en materia de responsabilidades de servidores públicos, ya que puede decirse que la intención con la que el legislador elevó los efectos de una sentencia de nulidad firme al carácter de mandato de ley, no tuvo mas fin, que obligar a la autoridad a que cumpla la sentencia en los términos que indicó, sin que sea necesario que se precise por la Sala que conoció del juicio de nulidad.

Por lo que, en virtud de que el espíritu con que fue creado el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la interpretación que en la práctica se le ha dado a este dispositivo, son discrepantes, se propone que los efectos previstos por este artículo sean citados en la sentencia de nulidad, con el único fin de facilitar la ejecución de la misma y lograr con ello la impartición de justicia de manera pronta y completa, pues ello constituye una de las razones de la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando se trate de una nulidad lisa y llana por haber concurrido las causales de nulidad previstas en las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

En apoyo a lo antes dicho, encontramos la tesis jurisprudencial número P/J 45/98, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra establece:

SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA

GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. El sentido de lo dispuesto en el último párrafo de la fracción III, del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que el Tribunal Fiscal de la Federación debe emitir una sentencia de nulidad para efectos cuando se actualice la causal prevista en la fracción II, del artículo 238 del mismo ordenamiento legal, referente a la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, se desentraña relacionándolo armónicamente con el párrafo primero de esa misma fracción, dado que así se distingue la regla de que la sentencia puede declarar la nulidad de la resolución para determinados efectos y una excepción, cuando la resolución involucra las facultades discrecionales de la autoridad administrativa. Reconocida esa distinción en la hipótesis en que la resolución carece de fundamentación y motivación (artículo 238, fracción II), y la variada competencia que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación otorga al mismo tribunal, descuell, que para poder determinar cuando la sentencia de nulidad debe obligar a la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución, y cuando no debe tener tales efectos, es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada, a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional. Cuando la resolución se dictó como culminación de un procedimiento o en relación con una petición, donde el orden jurídico exige de la autoridad un pronunciamiento, la reparación de la violación detectada no se colma con la simple declaración de nulidad, sino que es preciso que se

obligue a la autoridad a dictar otra, para no dejar incierta la situación jurídica del administrado, en el sentido que sea, pero fundada y motivada. Consideración y conclusión diversa amerita el supuesto en que la resolución nace del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, en la que opera la excepción señalada, dado que el tribunal, al declarar la nulidad de la resolución, no puede obligar a la autoridad administrativa a que dicte nueva resolución, porque equivaldría a que se sustituyera a la autoridad administrativa en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes, independientemente de que también perjudicaría al administrado actor en vez de beneficiarlo, ya que al darle ese efecto a la nulidad, se estaría obligando a la autoridad a actuar, cuando ésta, podría no encontrar elementos para fundar y motivar una nueva resolución, debiendo abstenerse de emitirla. Por la misma causa, la sentencia que declara nula una resolución infundada e inmotivada, emitida en ejercicio de facultades discrecionales, no puede impedir que la autoridad administrativa pronuncie una nueva resolución, en virtud de que con tal efecto le estaría coartando su poder de decisión, sin haber examinado el fondo de la controversia. Las conclusiones alcanzadas responden a la lógica que rige la naturaleza jurídica del nacimiento y trámite de cada tipo de resoluciones, según la distinción que tuvo en cuenta la disposición en estudio, de tal modo que en ninguna de las dos hipótesis viola la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, ya que si bien este dispositivo fundamental no establece la posibilidad de que ante la anulación de una resolución administrativa por falta de

fundamentación y motivación, se obligue a la autoridad que la emitió, a que reitere el acto de molestia, es inconcuso que cuando dicha autoridad, en virtud de las leyes que rigen su competencia, o con motivo de una instancia o recurso del demandante, debe pronunciarse al respecto, la sentencia anulatoria de su acto infundado e inmotivado que la obligue a dictar otra resolución y hasta a indicarle los términos en que debe hacerlo, como establece la regla general de la disposición examinada, además de que tiene por objeto acatar el derecho de petición que garantiza el artículo 80. constitucional, viene a colmar la pretensión del particular, pues le asegura una resolución depurada conforme a derecho⁵⁰.

En efecto, si tenemos que la pretensión de un servidor público al promover un juicio de nulidad en contra de la resolución que le impone una sanción administrativa, consiste en dejar sin efectos a la misma y que por consecuencia lógica se le restituya en el goce de todos los derechos de que hubiera sido privado, al dictarse una sentencia que sólo determina la nulidad lisa y llana de la sanción, sin concederle ningún efecto, se dejaría insatisfecha la pretensión perseguida, por lo que siendo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal un garante de los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, debe interpretar en un todo armónico la naturaleza de la resolución impugnada y los efectos que se pueden dar a las declaratorias de nulidad, proponiéndose en el caso que nos ha ocupado sean precisados los efectos previstos del artículo 70 de la ley en materia de responsabilidades.

⁵⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, correspondiente al mes de Septiembre de 1998, visible a fojas 5.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El sistema de responsabilidades actual nace a la luz de la reforma propuesta por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado al Título Cuarto de la Constitución en el año de 1982, clasificándose este sistema en tres tipos: responsabilidad de carácter penal, política y administrativa, que se encuentran plasmadas en los artículos 108 al 114.

SEGUNDA.- El sistema de responsabilidades se encuentra regulado, no sólo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que se integra con un complejo ordenamiento jurídico, compuesto de diversas leyes de índole administrativo, reglamentos, decretos, circulares y hasta los manuales de organización con que cuenta cada dependencia o entidad del gobierno federal; además de que también emplea de forma supletoria ordenamientos civiles y penales, para regular sus procedimientos.

TERCERA. Para vigilar la actuación de la Administración Pública frente al particular existen diversos órganos de control, los cuales tienen como tarea fundamental garantizar la integridad de la esfera jurídica de derechos que guarda el gobernado frente al Estado, entre los cuales se comprenden a los tribunales contencioso administrativos.

CUARTA. Existen dentro del contencioso administrativo dos sistemas: el francés y el angloamericano; el primero contempla la creación de un organismo independiente de los demás poderes del Estado, quien revisará la legalidad de los actos del

gobierno; el segundo deja la facultad de revisar los actos de la Administración Pública a los tribunales que conforman el Poder Judicial.

QUINTA. El Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue creado a la luz del sistema francés como un tribunal de justicia retenida (en su antecedente de la Ley Lares) es decir, que sus resoluciones quedaban sujetas a revisión de otros órganos administrativos de mayor jerarquía; años más tarde sería de justicia delegada (1936) y actualmente es un tribunal dotado de plena autonomía como se reconoce en su ley orgánica, garantizando con ello la imparcialidad de sus resoluciones.

SEXTA: Dentro del contencioso administrativo, acorde con la Doctrina francesa, se reconocen cuatro formas o grupos de contencioso administrativo:

- a) De plena jurisdicción, que versa sobre los derechos subjetivos, pues no existen en esta forma causas de anulación, basta con que la Administración vulnere estos derechos para iniciar el procedimiento.
- b) De anulación, que se encarga del restablecimiento de la legalidad del acto, cuando ha sido violada por la Administración Pública, en virtud de alguna de las causales que el mismo establece.
- c) De interpretación, que sólo se preocupa por fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que aplica la Administración Pública.
- d) De represión o represivo, el cual comprende un procedimiento encargado de revisar o modificar las sanciones administrativas.

SÉPTIMA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conoció de la materia de responsabilidades a partir del año de 1978, actualmente es competente para conocer de estas causas de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 11 de su Ley orgánica en las fracciones VII y XII, que entró en vigor el primero de enero de 1996.

OCTAVA. Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según lo dispuesto por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación podrán: reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad del acto administrativo; declarar la nulidad de la resolución controvertida para determinados efectos; o bien, declarar la existencia de un derecho subjetivo, condenando al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada. Por lo que se puede afirmar que son dos tipos de resoluciones las que emite este Tribunal, las confirmatorias y las anulatorias, y estas a su vez pueden ser de manera lisa y llana o para efectos.

NOVENA. Los casos en que se determinará la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será cuando:

- I. Sea incompetente el funcionario que la dictó, o bien ordenó o tramitó el procedimiento del que deriva la resolución;
- II. Los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, si se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o porque se dejaron de aplicar las debidas.

DÉCIMA El sistema de responsabilidades de los servidores públicos encuentra su fundamento en artículo 108 de la Carta Magna, el cual establece que los mismos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones. Sin embargo resulta importante resaltar que sólo aquellos individuos que guarden la calidad de servidores públicos serán sujetos de las sanciones que prevé este sistema.

DECIMA PRIMERA. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reputarán servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y a los funcionarios y empleados, en general, a toda persona que desempeñe

un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

DECIMA SEGUNDA. Incurre en responsabilidad administrativa todo servidor público que falte a la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia, con que deba de actuar en el desempeño de su cargo o función; al respecto la ley de la materia en su artículo 47 establece un código ético que debe regir el actuar de cualquier servidor público, que al no cumplirse propiciará que se haga acreedor a una sanción de naturaleza administrativa.

DECIMA TERCERA. El procedimiento administrativo disciplinario se compone básicamente de cuatro etapas: la investigación, la instrucción, la decisión y la ejecución.

- a) La etapa de investigación comienza con la queja o denuncia que se formule, ante las unidades que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tenga en cada dependencia o entidad; también puede iniciarse cuando la propia Secretaría, en ejercicio de sus facultades de revisión, detecte alguna conducta constitutiva de una responsabilidad administrativa. La queja deberá presentarse por escrito ante la unidad de quejas y denuncias que se establezca en cada dependencia o entidad, debiendo acompañarse de las pruebas en que se apoye.
- b) La etapa de instrucción comienza con el auto de inicio, en que se citará al presunto responsable para que comparezca a una audiencia, haciendo de su conocimiento la responsabilidad que se le imputa y su derecho para aportar pruebas en su defensa. El servidor público podrá acudir a la misma asistido de un defensor, quien no necesariamente deberá ser Licenciado en Derecho. En dicha audiencia se desahogarán todas las pruebas que aporten tanto el servidor público como el representante del área de responsabilidades.

- c) En la etapa de decisión, una vez que hayan sido desahogadas todas las pruebas, dentro de los treinta días siguientes la Secretaría o la Contraloría Interna decidirá si existe o no una responsabilidad que pueda imputarse al servidor público a quien se le inculcó el procedimiento disciplinario, determinándose la sanción que se aplica, la que se deberá anotar en el libro de registros correspondiente.
- d) Finalmente en la etapa de ejecución, una vez que haya quedado firme la resolución deberá ser ejecutada en términos del artículo 75 de la ley de la materia, constituyendo todas aquellas sanciones de carácter económico un crédito fiscal que podrá hacerse efectivo o ejecutarse a través del procedimiento económico-coactivo previsto por el Código Fiscal de la Federación.

DECIMA CUARTA. La facultad sancionadora en el procedimiento administrativo disciplinario reside actualmente en la Contraloría interna en cada dependencia o entidad, pues sólo compete a ellas, como parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativos, la aplicación de las sanciones previstas por la ley, y no como erróneamente dispone la Ley de Responsabilidades, en el superior jerárquico. Ello deriva de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al Reglamento Interior de esa Secretaría de Estado, en la que se establece que las contralorías internas de cada dependencia forman parte de aquella y que por ende corresponde únicamente a estas unidades la facultad de imponer sanciones en materia de responsabilidad administrativa, pues fueron derogados tácitamente todos aquellos preceptos que facultaban al superior jerárquico del servidor público para imponer la sanción.

DECIMA QUINTA. Las sentencias que formulará el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser declarativas o de condena: en las primeras

únicamente se anula el acto impugnado, en las segundas se ordena a la autoridad realizar un determinado acto.

DECIMA SEXTA. Surge un problema cuando se pretende dar efectos a una sentencia meramente declarativa, en que se anuló de manera lisa y llana el acto de autoridad dictado en materia de responsabilidades de servidores públicos. Puede afirmarse que se han sostenido dos posturas:

- a) La primera defiende que los efectos previstos por el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos deberán incluirse expresamente en la declaración de nulidad, para que se restituya al servidor público en los derechos de que hubiere sido privado en virtud de la resolución declarada ilegal.
- b) La segunda manifiesta que, si bien el ordenamiento legal en materia de responsabilidades atribuye a la declaración de nulidad determinados efectos en beneficio del servidor público para que sea restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado, tales efectos no forman parte de la sentencia, toda vez que se trata de un mandato de ley que debe observar la autoridad administrativa sin necesidad de declaración alguna.

DECIMA SÉPTIMA. El problema planteado no se solucionará con reformar el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que es de orden práctico, ya que los efectos que prevé serán aplicables a aquellas sentencias anulatorias que hayan quedado firmes, pues constituyen un mandato legal que debe observar la autoridad administrativa, sin que con ello pueda pensarse que se extralimita en sus funciones.

DECIMA OCTAVA. Se propone que, aun cuando se trate de una nulidad lisa y llana por haber concurrido las causales de nulidad previstas en las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, los efectos previstos por el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se precisen en

la sentencia de nulidad, con el único fin de facilitar su ejecución y lograr con ello la impartición de justicia de manera pronta y completa, pues ello constituye una de las razones de la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior, se propone a efecto de no dejar insatisfecha la pretensión perseguida, por lo que siendo este Tribunal un garante de los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, debe interpretar en un todo armónico la naturaleza de la resolución impugnada y los efectos que se pueden dar a las declaratorias de nulidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 3ª edición, Porrúa, México, 1983, 606 p.p.
- ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, 3ª edición, Porrúa, México, 1996, 280 p.p.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal, 6ª Edición, Themis, México, 1996, Colección Textos Universitarios, 454 p.p.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª edición, Porrúa, México, 1998, 211 p.p.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Manuel Lucero Espinosa, Elementos de derecho administrativo, Editorial Limusa Noriega, México, 1994, 205 p.p.
- ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo, Volumen I, 11ª edición, Tecnos, España, 1992.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 37ª edición, Porrúa, México, 1998, 506 p.p.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho, 45ª edición, Porrúa, México, 1993, 444 p.p.
- GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Volúmen II Parte General, 10ª edición, Tecnos, España, 484 p.p.

- GONZALEZ PEREZ, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal, 2ª edición, Porrúa-UNAM, México, 1997, 267 p.p.
- HERRERA PEREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, 1991, 223 p.p.
- KAYE, Dionisio. Derecho Procesal Fiscal, 2ª edición, Themis, México, 1990, 362 p.p.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Porrúa, México, 1990, 221 p.p.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o De Ilegitimidad, 6ª edición, Porrúa, México, 1997, 402 p.p.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México, 5ª edición, Porrúa, México, 1999, 251 p.p.
- MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades legales de los servidores públicos, Porrúa, México, 1999, 292 p.p.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 351 p.p.
- ORTIZ REYES, Gabriel. El control y disciplina en la administración pública federal, Fondo de Cultura Económica, SECOGEF, Sección de obras de administración pública, México, 1998, 153 p.p.
- OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del Derecho, 5ª. Ed., México, 1982.
- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, 2ª edición, Harla, México, 1986, Colección Textos Jurídicos Universitarios.
- SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1995, 718 p.p.

SANCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Porrúa, México, 1997, 553 p.p.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Segundo Curso, 17ª edición, México, 1996.

TREVIÑO GARZA, Adolfo. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Porrúa, México, 1997, 264 p.p.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Autonomía y Competencia Del Tribunal Fiscal De La Federación, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1995, 200 p.p.

VAZQUEZ ALFARO, Jose Luis. El Control de la Administración Pública en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, 343 p.p.

DICCIONARIOS.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 10ª. Ed., Porrúa, UNAM, México, 1998, 3272 p.p.

PINA, Rafael de, Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho, 20ª edición, Porrúa, México, 1994, 525 p.p.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para juristas, Mayo ediciones, México, 1981, 1439 p.p.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Libros Científicos, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1967.

PUBLICACIONES.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Marzo de 1998, 3ª época, número 123, México, 341 p.p.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Mayo de 1998, 3ª época, número 125, México, 393 p.p.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Enero de 1999, 4ª época, número 6, año 2, México, 369 p.p.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 31 de diciembre de 1979, México.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 5 de enero de 1988, México.

LEYES.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN de 1981, Ediciones Delma, México, 2001.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de 1917, Editorial Alco, México, 1998.

HERRERA PEREZ, Agustín. Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Miguel Angel Porrúa, México 1998.

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO del 2000, Ediciones Fiscales ISEF, México 2001.

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS del 2000, Ediciones Fiscales ISEF, México 2001

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Asuntos Jurídicos, México, 1998.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Editorial Sista, México, 2000.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL de 1976, Editorial Delma, México, 2001.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION de 1977, México.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA de 1995, México, 2001.

CD ROOM.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Ius 2000, Jurisprudencias y Tesis Aisladas 1917-2000, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.