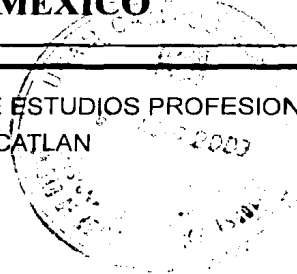


20721
206



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN



PROPUESTA DE MODIFICACION DEL ARTICULO 21
FRACCION III DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS,
INCLUYENDO LA FIGURA DE LA CADUCIDAD

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

BENITO

NAVA

LOPEZ

ASESOR: LICENCIADO ROBERTO ROSALES BARRIENTOS



ACATLAN, 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A DIOS QUIEN ME PERMITE PERMANECER EN ESTE MUNDO, TAN LLENO DE COSAS MARAVILLOSAS

A SU MÁS DULCE REPRESENTACIÓN EN ESTE MUNDO:

A MIS PADRES, QUIENES NO OBSTANTE SU AUSENCIA, ME SIGUEN DEMOSTRANDO LO INFINITO DE SU AMOR.

... a la Dirección General de Bibliotecas. •
UNAM a difundir en formato electrónico e impr.
contenido de mi trabajo recepción.

NOMBRE: Bante Nova Lopez

FECHA: 8 de abril del 2003

FIRMA: [Firma manuscrita]

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A LA FAMILIA QUE DIOS ME ENCOMENDÓ:

A MI ESPOSA LUCIA, ESPEJO QUE ME MUESTRA EL LADO BELLO DE LA VIDA, QUIEN CON SUS PALABRAS DE ALIENTO Y PACIENCIA ME PERMITIÓ TRABAJAR SIN MÁS PRESIÓN QUE LA DE UN DÍA FRESCO Y SOLEADO.

A MIS HIJOS, NATALIA Y ASDRÚBAL, PERSONITAS QUE ME ACOMPAÑAN EN TODOS LOS ALTIBAJOS DE LA VIDA Y POR QUIENES DOY ESTE PASO, CON EL CUAL PIENSO FORMAR SENDERO EN SU ARDUO CAMINO POR LA VIDA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*A MIS HERMANOS, QUIENES CON SU EJEMPLO,
EXIGENCIAS Y CUESTIONAMIENTOS A DIARIO, ME VÍ
MOTIVADO Y OBLIGADO A SER, AL IGUAL QUE ELLOS, UN
PROFESIONISTA PLENO.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*A TODOS MIS SOBRINOS, QUIENES SE MEREcen MI
AGRADECIMIENTO POR RESPETAR EL DERECHO DE
ANTIGÜEDAD,
AHORA SI, PUEDEN EMPEZAR A TITULARSE.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS SUPERIORES,
ACATLÁN, POR HABER ACOGIDO A ESTE SER HUMANO, Y
PERMITIR, DENTRO DE SUS AULAS DAR RUMBO A SU
VIDA.*

*A LOS PROFESORES DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS SUPERIORES,
ACATLÁN QUIENES DESPERTARON EN UN JOVEN
NEÓFITO EL INTERÉS POR LA CIENCIA JURÍDICA.*

*DE MANERA ESPECIAL, AL LICENCIADO ROBERTO
ROSALES BARRIENTOS, QUIEN CON SUS CONSEJOS,
REGAÑOS Y BROMAS FORTALECIÓ MI ESPIRITÚ PARA
PODER CONCLUIR ESTA ETAPA DE MI VIDA.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 FRACCIÓN III DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUYENDO LA FIGURA DE LA CADUCIDAD.

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

1.1.- ÉPOCA PRECOLONIAL

1.1.1.- EL IMPERIO AZTECA.

1.1.2.- LA HACIENDA PÚBLICA EN EL IMPERIO AZTECA.

1.1.3.- EL SERVICIO PÚBLICO EN EL IMPERIO AZTECA, REQUISITOS Y SISTEMA DISCIPLINARIO.

1.2.- ÉPOCA COLONIAL

1.2.1.- LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA COLONIAL.

1.2.2.- LOS TRIBUNALES DE CUENTAS EN LA NUEVA ESPAÑA.

1.2.3.- EL JUICIO DE RESIDENCIA Y LA VISITA EN LA NUEVA ESPAÑA.

1.3.- ÉPOCA INDEPENDIENTE

1.3.1.- CONSTITUCIÓN DE 1814

1.3.2.- EL TRIBUNAL DE RESIDENCIA.

1.3.3.- CONSTITUCIÓN DE 1824

1.3.4.- CONSTITUCIÓN DE 1857

1.4.- MÉXICO CONTEMPORÁNEO

1.4.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1.4.2.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE 1982.

1.4.2.1.- EL ARTÍCULO 64 DE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES PUBLICADA EL 21 DE JULIO DE 1992.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CAPITULO SEGUNDO
MARCO CONCEPTUAL**

- 2.1.- DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO
 - 2.1.1.- DEFINICIÓN LEGAL DE SERVIDOR PÚBLICO
 - 2.1.1.1.- EL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 - 2.1.2.- DEFINICIÓN DOCTRINARIA DE SERVIDOR PÚBLICO
 - 2.1.2.1.- DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO POR ACOSTA ROMERO MIGUEL
 - 2.1.2.1.- DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO POR DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO
- 2.2.- DEFINICIÓN DE SERVICIO PÚBLICO
 - 2.2.1.- DEFINICIÓN LEGAL DE SERVICIO PÚBLICO
 - 2.2.2.- DEFINICIÓN DOCTRINARIA DE SERVICIO PÚBLICO
- 2.3.- CONCEPTO DE PROCESO
- 2.4.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
 - 2.4.1.- MODALIDADES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
 - 2.4.1.1.- EL PROCEDIMIENTO DE OFICIO
 - 2.4.1.2.- EL PROCEDIMIENTO A PETICIÓN DE PARTE
 - 2.4.1.3.- EL PROCEDIMIENTO DE OPOSICIÓN
 - 2.4.1.4.- EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN
 - 2.4.1.5.- EL PROCEDIMIENTO REVISOR
 - 2.4.1.6.- EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR
 - 2.4.2.- PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
 - 2.4.2.1.- PRINCIPIOS SUSTANCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.4.2.2.- PRINCIPIOS FORMALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.4.3.- ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.4.3.1.- INICIACIÓN

2.4.3.2.- LA INSTRUCCIÓN

2.4.3.2.- DECISIÓN

2.4.3.3.- EFICACIA

2.5.- DEFINICIÓN CADUCIDAD

2.5.1.- EFECTOS DE LA CADUCIDAD

2.6.- DEFINICIÓN DE PRESCRIPCIÓN

2.7.- DIFERENCIA ENTRE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

CAPITULO TERCERO

EL OBJETO DE LA REGULACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1.- LOS SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO PÚBLICO.

3.2.- LAS OBLIGACIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO

3.3.- LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL SERVICIO PÚBLICO

3.4.- LAS AUTORIDADES COMPETENTES Y EL PROCEDIMIENTO PARA APLICAR LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.4.1.-LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

3.4.2.- EL ÁREA DE RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

3.5 EL REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO CUARTO
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES Y SUS
MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

- 4.1.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
- 4.2.- COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES PARA INSTRUIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.
- 4.3.- ETAPA DE INSTRUCCIÓN
- 4.4.- RESOLUCIÓN
 - 4.4.1.- CONGRUENCIA EN LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA
 - 4.4.2.- EXHAUSTIVIDAD EN LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA
 - 4.4.3.- FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.
 - 4.4.4.- EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN
- 4.5.- DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
 - 4.5.1.- DEL RECURSO DE REVOCACIÓN
 - 4.5.1.1.- CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL RECURSO DE REVOCACIÓN
 - 4.5.1.2.- ELEMENTOS DE PROCEDIBILIDAD O ESENCIALES DEL RECURSO DE REVOCACIÓN
 - 4.5.1.3.- SUSPENSIÓN EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN
- 4.6.- EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA
 - 4.6.1.- FUNCIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD
 - 4.6.2.- DEL DESAHOGO DEL JUICIO DE NULIDAD.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6.3.- DE LOS INCIDENTES EN EL JUICIO DE NULIDAD.

4.6.4.- DE LAS PRUEBAS EN EL JUICIO DE NULIDAD

4.6.5.- CIERRE DE INSTRUCCIÓN Y SENTENCIA

CAPITULO QUINTO

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 21 FRACCIÓN III DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

5.1.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 21 FRACCIÓN III DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

5.1.1.- PLAZO PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES Y LA FALTA DE CONSECUENCIA JURÍDICA EN CASO DE INCUMPLIMIENTO.

5.2.- PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUYENDO LA CADUCIDAD PARA LA AUTORIDAD PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN.

CONCLUSIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA:

TREVIÑO Garza Adolfo J.

Tratado de Derecho Contencioso Administrativo

Segunda Edición, Ed. Porrúa, S.A. de C.V.

México, 2000

ACOSTA Romero Miguel

"Derecho Administrativo Especial."

Volumen 1, Tercera Edición, Ed. Porrúa, S.A. de C.V.

México, 1998

ACOSTA Romero Miguel

"Teoría General del Derecho Administrativo."

Décimo Segunda Edición, Ed. Porrúa, S.A. de C.V.

México, Distrito Federal, 1995

ARROYO Herrera, Juan Francisco

"Régimen Jurídico del Servidor Público."

Cuarta Edición, Ed. Porrúa, S.A. de C.V.

México, 1999.

BARRAGÁN Barragán, José

"El Juicio de Responsabilidad en la Constitución del 1824.

(Antecedente inmediato del Amparo)"

Tercera Edición, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México,

México, 1978.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto

El Sistema de Responsabilidades de

los Servidores Públicos.

Décimo Tercera Edición, Ed. Porrúa, S.A. de C.V.

México, 1999.

DE PINA Vara, Rafael

"Diccionario de Derecho."

Décimo Quinta Edición, Ed. Porrúa, S.A. de C.V.

México, 1988.

MARGAÍN Manautou, Emilio

"De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o

de Ilegitimidad."

Séptima Edición, Ed. Porrúa, S.A. de C.V.

México, 1998.

MARTÍNEZ A Joaquín.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Teoría de las Obligaciones."

Séptima Edición, Ed. Porrúa, S.A. de C.V.
México, Distrito Federal, 2000

MARTÍNEZ Morales, Rafael

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Comentada."

Segunda Edición, Ed. Oxford University Press, Segunda Edición,
México, 1999.

MARTÍNEZ Morales, Rafael

"Diccionario Jurídico de Derecho Administrativo"

Ed. Oxford University Press.
México, Distrito Federal, 1998.

PALOMAR de Miguel Juan,

"Diccionario para Juristas" Tomo II.

Ed. Porrúa, S.A. de C.V.
México, 2000

SÁNCHEZ Pichardo Alberto C.

"Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa"

Segunda Edición, Ed. Porrúa, S.A. de C.V.
México, 1999.

SERRA Rojas, Andrés

"Derecho Administrativo, Primer Curso"

Décimo Tercera Edición, Ed. Porrúa, S.A. de C.V.
México, 1998.

SERRA Rojas Andrés

"Derecho Administrativo", 2° Curso.

Décimo Novena Edición, Ed. Porrúa, S.A. de C.V.
México, 1999

SERRA Rojas Andrés

"Teoría del Estado."

Décimo Cuarta Edición, Ed. Porrúa, S.A. de C.V.
México, 1998

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN,

Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades
en el Servicio Público.

Secretaría de Contraloría General de la Federación,
México, Distrito Federal, 1985.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de los Funcionarios y Empleados de la Federación,

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

Código Fiscal de la Federación

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Reglamento de la Ley de Presupuesto
Contabilidad y Gasto Público Federal

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Inmuebles

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El objetivo del presente capítulo es proporcionar una visión histórica del control que se en México ha ejercido sobre el personal que presta sus servicios para las instituciones del Estado, así como las responsabilidades en que podrían incurrir los mismos, esto con la finalidad de entender las diversas necesidades que ha tenido el Estado y su repercusión en la actualidad en los órganos internos de control en el momento de realizar las investigaciones previas al procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, así como en el momento de iniciar el mismo.

Derivado de lo extenso del presente tema, se considera oportuno abordar únicamente los aspectos más importantes de los antecedentes nacionales, resaltar los puntos consistentes en los procedimientos de responsabilidades más importantes dentro del sistema jurídico mexicano.

1.1 ÉPOCA PRECOLONIAL.

Durante el primer milenio de nuestra era, se sucedieron varias civilizaciones importantes en lo que ahora es México, y los demás países Centroamericanos; primeramente tenemos a la civilización Olmeca, cuyo florecimiento ocupó los primeros siglos de la era cristiana, posteriormente tenemos la civilización Teotihuacana, así como la del antiguo imperio Maya, -heredera de la Olmeca, misma que abarcó de los siglos III al IX de nuestra era, posteriormente en Tula floreció la cultura Tolteca y finalmente tenemos a la civilización Azteca, misma que consistió en una ramificación de los Chichimecas, con absorciones Toltecas, cultura que convivió de manera íntima con la Texcocana desde el siglo XIV D.C. la cual en el momento de la conquista española se encontraba en fase culminante.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así tenemos que de las culturas antes mencionadas, la más importante y representativa del Derecho Precolonial fue la cultura Azteca, pues fue una de las siete tribus que llegó al Valle de Anáhuac y fundó Tenochtitlán para luego aliarse con los pueblos de Texcoco y Tacuba, y luchar contra las tribus Otomies, Totonacas, Tarascos, Tlaxcaltecas y Zapotecas, con el fin de imponerles su poderío y exigirles tributo.

Bajo este contexto, los reinos Mexica, de Texcoco y de Tacuba, formaban alianzas únicamente con fines políticos y militares, siendo encabezada por el Señor del Reino de México; liderazgo que no trascendía en cuanto al mando sobre su pueblo, toda vez que en el régimen interior de dichos pueblos continuaban siendo independientes. En los aspectos de guerra los señores de Texcoco y Tacuba, daban obediencia al señor de México, en todos los demás aspectos se consideraban iguales, por lo que no intervenía uno en el señorío del otro.

1.1.1. EL IMPERIO AZTECA.

Los reinos mencionados estaban compuestos por pueblos que había sido sometidos por las armas, en consecuencia, todas estas tribus debían tributo a la Corona Azteca, mismos que consistía en animales, frutos y minerales, los cuales eran cubiertos mediante tasas prescritas, el tributo era entregado por los mercaderes y artífices principalmente debemos entender que la contribución variaba de acuerdo al pueblo, toda vez que no todos tenían las mismas actividades preponderantes, ni tenían las mismas costumbres alimenticias, productos que variaban de acuerdo a la situación geográfica en las que estaban asentados, por lo que las obligaciones en cuanto al tributo, eran diversas, unos contribuían con leña, vigas, planchones para edificios, viveres, aves, cuadrúpedos, etc.

1.1.2. LA HACIENDA PÚBLICA EN EL IMPERIO AZTECA.

La Hacienda Pública en el Imperio Azteca consistía en un órgano con una estructura sólida, cuya principal autoridad era el Cihuacóatl, personaje del que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dependía el Hueycalpixqui o Calpixque mayor, quién se encargaba de recoger todo lo que los Calpixque menores entregaban; el conteo y control de los bienes entregados se llevaba en los libros respectivos, así como el control general de todos los tributos que formaban la hacienda pública, realizando la distribución y supervisando el buen empleo, por lo tanto estaba investido de la autoridad suficiente para que el Rey no dispusiera a su arbitrio de los caudales, en virtud de que éstos se dedicaban al bien público y para un fin previamente determinado.

En dicha institución se puede encontrar una similitud, en cuanto a su organización con la actual, por lo que hace al manejo del erario estatal, toda vez que el presupuesto de la Administración Pública, estaba determinado para los gastos de las múltiples actividades del Estado sin que se pudieran transferir a otras diversas, asimismo existía un organismo de control para verificar el cumplimiento de los objetivos fijados, función que tenía encomendada al Cihuacoatl, por lo cual se concluye que el Rey no se encontraba facultado para disponer a su voluntad de los tributos.

Así también se controlaba la actuación de los funcionarios públicos, a quienes se les denominada Calpixque, control regido por normas estrictas, contemplando, en caso de malos manejos de los tributos, sanciones que iban desde una amonestación hasta la condena de muerte, además sus bienes pasaban en poder del Rey y sus esposa e hijos se les lanzaba de su casa.

El Consejo de Hacienda en el Reino de Texcoco se formaba por los Calpixque y por los tres principales Pochtecas de la Ciudad, quienes cuidaban de los tributos y demás rentas reales, en cuanto al resto de la organización era igual que el del Imperio Azteca.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1.3. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL IMPERIO AZTECA, REQUISITOS Y SISTEMA DISCIPLINARIO.

En esta época existía el mecanismo de control preventivo sobre el personal adscrito a lo que en ese entonces desempeñaba las funciones de administración pública del Imperio.

En primer lugar, el control de referencia consistía en seleccionar a las personas que integrarían el poder judicial, poniendo atención principalmente en quienes desempeñaban el cargo de jueces; porque tendrían por objeto mantener en cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos generados entre el pueblo.

Los elegidos deberían cubrir los siguientes requisitos: ser personas nobles y ricas; ejercitadas en los casos de guerra; experimentadas en los trabajos de conquista; de buenas costumbres; haber recibido formación en los monasterios del Clamecatl, ser prudentes y sabios y bien criados en palacios; aunado a estos se observaba que no fueran alcohólicos, tendientes a la corrupción o a tomar dádivas ni condescendientes con las personas.

Al respecto cabe mencionar las palabras de Fray Bernardino de Sahagún, en lo referente a la selección de los funcionarios públicos Aztecas:

"El Senado tiene estas propiedades; ser juez y averiguar bien los pleitos; ser respetado, grave, sereno, espantable y tener presencia digna, de mucha gravedad y providencia, y ser temido por todos. El buen senado es recto juez y oye una entre ambas partes, y pondera muy bien la causa de los unos y de los otros da a cada uno lo que es suyo y siempre hace justicia derecha; no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión." ¹

¹ De Sahagún Fray Bernardino; "Historia General de las cosas de la Nueva España", Tomo III, Libro Décimo, capítulo IV. Pedro Robledo, México 1988 pag. 23

Un segundo paso para evitar la corrupción, eran la obligación que tenían los jueces de permanecer todo el día en los tribunales, habiendo penas capitales para los prevaricadores de la justicia; la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano, ejercida a través de juntas con los funcionarios, en las que estas deberían dar cuenta de los litigios.

Francisco Javier Clavijero, nos proporciona un panorama general de esta situación al manifestar que:

"La diversidad de grados en los magistrados servía al buen orden, su continua asistencia en los tribunales desde comenzar el día hasta la tarde, abreviaba el curso de las causas y los apartaba de alguna práctica clandestina, las causas hubieran podido prevenirlos en favor de alguna de las partes. Las penas capitales prescritas contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia de los soberanos, tenían de suministrarles de cuenta del rey todo lo necesario, los hacía inexcusables. Las juntas que se tenían cada veinte días en presencia del soberano y particularmente la asamblea general de todos los magistrados de cada ochenta días para determinar las causas pendientes a más de precaver los males grandes que causa la lentitud en los juicios, hacía que los magistrados se comunicaran recíprocamente sus luces, que el rey conociese mejor a los que habían constituido depositarios de su autoridad, que la inocencia, tuvieran más recursos que el aparato del juicio hiciera más respetable la justicia." ²

Las sanciones a que se hacían acreedores los servidores públicos de esa época, fueron rigurosas y acordes a la gravedad e importancia que revestía la responsabilidad, estas penas variaban desde la amonestación al juez prevaricador por parte de sus colegas, en los casos no graves, la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar en lo futuro algún cargo público; el trasquilamiento o el

2.- Clavijero, Francisco Javier.- "Historia Antigua de México", 7º ed. Porrúa, México 1998, pág. 550

derrumbe de su casa, cuanto el funcionario tenía el vicio de la embriaguez y en casos sumamente graves se le condenaba a la muerte.

Alfredo Chavero lo explica de la siguiente forma:

"Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho, si no era grave el caso, los amonestaban sus compañeros, si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era una gran afrenta; pero si la falta era importante, desde la primera el rey lo destituía y si cometían una gran injusticia, mandaba darles muerte.

La conducta ilícita de embriaguez del servidor público, era muy sancionada en esa época, consistiendo ésta en la destrucción de sus casas, toda vez que se le consideraba como un vecino indigno, así también se contemplaba como sanción la privación de su cargo, quedaba inhabilitado para desempeñarlo en el futuro."³

Por lo que corresponde a la demora injustificada en la impartición de justicia, los cohechos y la parcialidad, era aplicable la pena de muerte; en estos casos era el rey quién debía comprobar el delito, y si acreditaba que el juez o senador habían dilatado sobre la resolución de algún litigio por parentesco o cohecho, ordenaba que se encerraba al delincuente en una jaula, hasta que se dictara su sentencia de muerte.

Al respecto se desprende que el servidor público era investigado en sus proceder, y en caso de comprobársele alguna falta era sancionado de una forma que va desde la leve, como lo era la amonestación de sus compañeros; hasta una grave como lo era la muerte.

³ Chavero, Alfredo.- "México a través de los siglos", Tomo I, Libro Cuarto, Capítulo XIII, Ed. Cumbre, México D.F. 1978, página 655.

1.2. EPOCA COLONIAL.

Esta época comprende desde la llegada de los Españoles al continente americano, hasta la guerra de independencia, en 1810, Durante este largo periodo se dictaron muchas leyes que regulaban en cierto grado las responsabilidades de los representantes de la Corona, esto refleja, que en esta época hubo excesos por parte de lo que pudiéramos entender como servidores públicos, lo que generó que entre los medios de control, se celebraran la Visitas y se instruyera el Juicio de Residencia, los dos medios de control más sobresalientes en atención a la eficacia con que se ejecutaban.

1.2.1. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA EPOCA COLONIAL.

La organización de la Administración Pública era muy compleja, y tenía las siguientes características:

1.- La unidad de objeto: Consistente en que la Hacienda Pública, era denominada Hacienda Real, derivado de que en esa época se entendía que el Rey encarnaba al Estado; por lo que le correspondía la propiedad de los bienes de un territorio, esto es que existía un poder absoluto del rey sobre el fisco.

2.- La centralización y autonomía de las regiones o distritos administrativos, esto es, que los oficiales reales que administraban las cajas reales, ni tenían entre sí ninguna dependencia, ni siquiera con los de la capital del virreinato o gobernación, pues sus relaciones eran directas con un poder central, en este caso con el rey, con el Consejo de Indias o con la Contratación de Sevilla y solo mantenían entre sí las relaciones necesarias para una buena administración, pero siempre en un mismo plano jerárquico.

3.- La actuación colegiada; característica muy destacada en el sistema, debido a que conforme a este principio los oficiales reales debían actuar

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

conjuntamente y la inobservancia de esta obligación se sancionaba económicamente y con la pérdida del cargo.

4.- La homogeneidad del sistema; se derivó del hecho de que toda la actividad legislativa necesaria para el desarrollo de la organización financiera, tuvo su origen en la Corona, porque todas las disposiciones expedidas por los órganos de la administración de la Colonia, necesitaban ser ratificadas o confirmadas por el rey, generando la uniformidad en la Hacienda Real o Pública.

5.- Originalidad respecto de la organización castellana, esta consistía en que caso todo el sistema fiscal provenía de Castilla, mas no así el grueso de los ingresos, mismo que procedía de los demás sistemas financieros indígenas, los cuales estaban administrados por funcionarios de la Corona.

La Corona Española tenía como prioridad llevar a cabo un control de la conducta de los funcionarios públicos, y así se aseguraba en fincamiento de la Hacienda Real en la Nueva España, realizando esto con medidas de actuación y castigo de las conductas infractoras.

Las medidas tomadas fueron numerosas, en primer lugar se dio la administración conjunta o de actuación colegiada, la cual por su propia naturaleza fue un medio de control agregando a esta la figura de la fianza; los juramentos, los inventarios, lobros, llaves, rendición de cuentas, el tribunal que lleva el mismo nombre; residencias y las visitas.

La Administración Central descansaba en el Monarca y en el Consejo de Indias, y en forma secundaria en la Casa de Contratación de Sevilla y en el Consejo de Hacienda. El Rey era el señor absoluto, tenía facultades omnímodas en lo relativo a la Hacienda, delegando muchas de sus facultades, más siempre conservó las más importantes, como lo fueron el sistema de explotación minera, los aranceles fiscales, el destino de los impuestos, determinación de los salarios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de los funcionarios, así también la prohibición de concesiones de mercedes pecuniarias sin su previa autorización.

El Consejo Real y Supremo de las Indias era la institución encomendada de dirigir la Hacienda en los siglos XVI y XXVIII, con excepción del periodo que va de 1557 a 1562, en que la dirección estuvo en manos del Consejo de Hacienda. Las funciones fundamentales del Consejo fueron las de velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real y el de la fiscalización de la actuación de los oficiales reales.

La primera de las funciones citadas, consistía en deliberar con la mayor frecuencia posible sobre las medidas convenientes para el aumento de la Hacienda Real y la segunda era de la fiscalización de la actuación de los funcionarios públicos, la cual se realizaba en dos vías, la primera mediante inspecciones directas a los Distritos Fiscales y la segunda era mediante la revisión de los libros de cuentas, que los oficiales reales tenían la obligación de llevar, este se realizaba también de manera directa, por medio de contadores enviados por el Consejo.

La Casa de Contratación de Sevilla, se creó por Cédula Real el 20 de enero de 1503, para convertirse en el organismo rector del comercio peninsular con las Indias y como una institución del Gobierno con atribuciones políticas y fiscales, debiendo enviar todas las cuentas de las Indias a Sevilla, quedando asentado así en los libros que para ello se llevaban, así también carecían de facultades de decisión, los oficiales de Sevilla podían llamar la atención a los funcionarios que trabajaban en esta Casa, en los casos de que detectaran alguna irregularidad en las cuentas.

Se asignaban funcionarios para llevar la administración en las Indias, tales como los Oficiales Reales, quienes eran los encargados de la defensa de los derechos fiscales de la corona, realizaban las cobranzas, guarda, administración y

distribución de lo recaudado; asimismo, en estas personas descansó toda la organización burocrática desde el descubrimiento del territorio, pero estaban sometidos a una rígida fiscalización por parte de los órganos representativos del gobierno superior, pero si actuaban con apego a sus facultades la corona les otorgaba todo su respaldo. Entre las irregularidades más comunes que se les imputó en la época en estudio fueron las omisiones indebidas, exigiéndoseles el reintegro en caso de culpabilidad por negligencia en la partidas no cobradas, por insolvencia de los deudores y pagos indebidos.

El nombre del Oficial Real, se aplicaba de manera genérica a los funcionarios de la administración de las Indias, pero en este rango encontramos al contralor, tesorero, factor, proveedor, pagador y vendedor.

Para poder ser Oficial Real, se debía cubrir ciertas condiciones hasta el nombramiento, entre los primeros requisitos se encontraba el de carácter moral y técnico, lo que implicaba una conducta transparente, honrada, así como tener la pericia necesaria para desempeñar el cargo asignado.

Se llegó a comentar que existió una burocracia profesional, toda vez que la capacidad fue un requisito indispensable para poder ostentar un nombramiento de este tipo. No obstante lo anterior, también hubo venta de oficios en la cuarta década del siglo XVIII, durante la época de Felipe II, esto debido a que escaseaban los recursos en las arcas de la corona.

Los principios rectores de la actuación de los funcionarios públicos, fueron la administración colegiada así como la responsabilidad solidaria; en cuanto a la primera, esta era obligatoria y su incumplimiento se sancionaba con penas de carácter pecuniario, así como la pérdida del cargo.

La actuación colegiada, consistió en que el funcionario debía asistir a todos los acuerdos, fundiciones, almonedas, cobro de impuestos, así como abrir

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para introducir el oro al arca; esto implica que era necesaria la presencia de todos los oficiales, debido de que todos tenía una llave, consecuentemente existían tantas llaves como oficiales.

Como consecuencia de esta actividad colegiada, se generó una responsabilidad solidaria entre los servidores públicos, esto es, que si un oficial delinquía, era lógico que su conducta implicaba la participación de otro oficial, motivo por el cual se consideraba responsables a todos los demás oficiales.

Los derechos de un Oficial Real, implicaban principalmente recibir una remuneración económica por sus servicios y la inamovilidad del cargo, esto a excepción del cese por alguna conducta ilícita.

Sus obligaciones consistían en cumplir con las ordenanzas que les eran encomendadas, con las instrucciones, provisiones y cédulas reales, las cuales les eran entregadas en el inicio de su encargo.

Las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones se aplicaban de acuerdo a la gravedad de la falta e iban desde la suspensión del encargo, hasta la muerte del mismo; las conductas infractoras más frecuentes eran la de hacer tratos con mercancías; ausentarse de sus funciones sin licencia; pagar libramientos sin aprobación real expresa, dejar de valor mercaderías y no pagar a los alcaldes habidos en sus cuentas; en los casos de robo, peculado, traer dinero fuera de las cajas o sacarlo de éstas, la sanción era la muerte.

En el año de 1525, se fundó la primera Audiencia en la Nueva España, la cual se regía como acuerdo real y controló a los altos funcionarios del Gobierno Virreinal, y tenía como función velar por el cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas por el monarca a los oficiales reales; esto es que tenían la funciones de celadores de los administradores de la hacienda, toda vez que acudían las almonedas, remates, diezmos, asientos de rentas y monopolios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reales, vigilaban de manera especial que se guardaran las provisiones y cédulas reales; esta audiencia estaba integrada por un Presidente y dos Oidores.

1.2.2. LOS TRIBUNALES DE CUENTAS EN LA NUEVA ESPAÑA.

Algunos funcionarios como los Corregidores y los Alcaldes ordinarios, tenían fama de ser demasiado corruptos, en primer término por realizar cobro de tributos, situación que se debía controlar, por lo que en el inicio de su encargo se solicitaba a los funcionarios que otorgaran fianzas o se les hicieran retenciones de sueldo, esto en prevención a los numerosos abusos que cometían estas personas.

Derivado de la corrupción que se empezó a dar en la Nueva España, el Rey Felipe III, creó los Tribunales de Cuentas el 24 de agosto de 1605, los cuales se constituyeron para el aseguramiento de la revisión periódica de las cuentas.

En esta época, la variedad tan amplia de funcionarios dificultó la creación de un sistema de control específico para cada uno de ellos, por lo que fue necesario elaborar medios de control específicos y genéricos, coordinado estos de tal forma, que el rey tuvo que incitar a los particulares para llevar a cabo estas expediciones, prometiendo privilegios de carácter señorial a través de la capitulaciones o contratos, pero estos a su vez, también necesitaban medios de control para sus actuaciones, en atención de las grandes distancias que existían entre la Nueva España y España, por lo que estos fueron: las Instrucciones, la Real Confirmación, la Audiencia, las Visitas y el Juicio de Residencia, principalmente.

Las Instrucciones consistían en las ordenes que el Rey mandaba a los virreyes, gobernadores y demás funcionarios públicos, dichas órdenes deberían cumplirse al pie de la letra, esto con evitar las irregularidades en el desempeño de su cargo.

Anteriormente se indicaron las funciones de las Audiencias, esta se perfeccionaba al grado de que los integrantes de la misma tuvieran contacto y comunicación directa con el rey, motivo por el cual no tenían la obligación de informar nadie del contenido del reporte enviado al monarca de España, situación que presionaba a los funcionarios de la Nueva España, con lo cual se limitaban las irregularidades y generaban el apego a lo contenido en dichas instrucciones.

La Real Confirmación, consistía en un medio de control que tenía el Virrey, mismo que establecía que todos los funcionarios públicos debían de informar y solicitar a este la autorización en asuntos relevantes tales como ventas y composiciones de terrenos baldíos, ordenanzas, cabildos municipales, etc.

La Visita y el Juicio de Residencia fueron los medios de control más efectivos, derivado de las dificultades que representaba el gobernar desde la Península Ibérica, por las grandes distancias y la gran extensión de las tierras conquistadas.

El maestro José Trinidad Lanz Cárdenas, define a las Visitas de la siguiente manera:

"Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado"⁴

De lo que se desprenden que la Visita podía ser específica y genérica, a un organismo completo o a un funcionario en especial.

5.- Tiene cierta amplitud en cuanto a lugares donde se efectúa.

⁴ Lanz Cárdenas, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México". Antecedentes Históricos y Legislativos. Ed. SECOGEF, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México 1987, página 56.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6.- Carece en su desarrollo de limitaciones cronológicas, que se intentan establecer si resultados.⁵

La forma en que se elegían a los Visitadores o también llamados Gobernadores era por conducto del Rey, previo asesoramiento del Consejo de Indias, de acuerdo a la importancia de la misión, además esta no era una imposición, en virtud de que se solicitaba la autorización de la persona electa, quién podía renunciar a este cargo de quererlo así.

La competencia de ésta estaba marcada según la misión a cumplir por lo que no podían exceder sus facultades y como ya se mencionó, estas Visitas eran específicas o genéricas, solamente en el segundo de los casos abarcaba a todos los funcionarios de un territorio incluyendo a Virreyes. Algunos de los renglones específicos a supervisar en la visita eran los siguientes:

1.- Observar si en el distrito estaba ocupado o minorado y en este último caso, si había sentencia o ejecutoria.

2.- Informarse como estaban regidas las ciudades villas y poblaciones si los ministros usaban sus cargos y si habían personas poderosas que agraviaran a los pobres, lo que había que enmendar y dar parte a la audiencia.

3.- Visitar los mesones ventas y tambos de los pueblos y caminos para los caminantes, procurando que fuera pagado el hospedaje.

4.- Tener especial cuidado en informar a los indígenas que la voluntad del rey era enviarles justicia que los ampare y defienda en caso e injusticia.

⁵ Zamorano Arregui, Pilar. "La Audiencia de México según los Visitadores." UNAM. Segunda edición 1985. Página 54.

5.- La visita debía de informarse al pueblo en general por medio de edictos y posteriormente se iniciaría ésta, acción que tenía por objeto enterar oportunamente al pueblo.

6.- El Gobernador tenía la obligación de visitar toda la jurisdicción y en su caso delegar facultades para hacerlo, cubriendo toda la zona de visita.

7.- Se prohibía al Visitador cobrar algún salario, derecho a hospedarse o ser gravoso con los visitados y con las personas en general y en caso de hacerlo se le instauraba el Juicio de Residencia, la Visita tenía un procedimiento a seguir, mismo que iniciaba con medidas cautelares; la primera de la medida era el secreto, la cual tenía por objeto guardar la discreción necesaria para evitar que los funcionarios prepotentes pudieran encubrir las irregularidades en el desempeño de su encargo al saber de la visita futura, no obstante lo anterior, había la fuga de información, por lo que en segundo lugar se debía actuar con rapidez, esto es de que más rápido se realizara la visita no daba tiempo de encubrir conductas irregulares. la tercera es la fianza que debía de entregar lo ministros de justicia, esto era con el objeto de garantizar que en caso de haber incurrido en conductas irregulares, además el Visitador tenía la facultad de allegarse de elementos e información necesaria antes de llegar a la Nueva España. El segundo paso en el procedimiento, consistía en la publicidad de la visita, esta se realizaba por voz pública, y por edictos, en el territorio visitado, previa instalación del Visitador, acción que tenía el objeto de dar a conocer su identidad y salvaguardar su independencia de las autoridades así como informar al pueblo en general la visita y los lugares en donde podían acudir a presentar sus quejas y denuncias. También existía la posibilidad de la recusación en contra del Visitador, consistente en solicitar que no la realizara una persona determinada debido a que podía estar viciada la visita y que existiera parcialidad en el momento de rendir el informe. El tercer punto era la notificación de la Visita, consistente en darle la formalidad de la notificación a efecto de que el visitado compareciera personalmente o por conducto de sus procuradores, acto seguido a la notificación era la aceptación de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la demandas públicas, la cual se debía realizar en el término de sesenta días contados a partir de la notificación. El quinto paso consistía en guardar la información en secreto, mismo que tenía por objeto mantener en el anonimato el nombre de la persona que presentaba la denuncia, con lo cual se trataba de evitar represalia alguna en su contra una vez concluida la Visita, la información se recopilaba mediante tres vías, la primera era la denuncia, la segunda el interrogatorio de testigos y la última la revisión de libros, documentos, etc. El sexto de lo pasos a seguir, era el de los cargos y descargos, consistente en los informes rendidos por los visitados respecto de los cargos presentados en contra de los funcionarios públicos, mismos que se hacían saber al acusado, quién tenía el término de diez días para responder a los cargos presentando a su vez, la documentación conveniente y los testigos necesarios siendo indispensable que estos últimos rectificaran su declaración, una vez realizado este procedimiento se daba por cerrada la etapa. El séptimo paso, era el de las facultades ejecutivas del Juez Visitador, por lo que procedía al análisis de los mismos para emitir una conclusión y si existía causa grave, podía suspender el oficio o bien desterrar al funcionario infractor, sin esperar la sentencia definitiva del Consejo, pero esta no operaba para el caso de los Virreyes. También tenía la potestad de cobrar las cantidades recaudadas a la hacienda y la de ejecutar los bienes adquiridos legalmente por los Oidores de la hacienda u otros ministros. El octavo punto consistió en la conclusión de la Visita, era el resumen que remitía el Consejo de las Indias y se daba el auto de conclusión de la visita, quedando una copia en el territorio visitado. El penúltimo paso era el de la Sentencia del Consejo de Indias, esta se realizaba cuando el Consejo recibía la documentación y procedía a la vista de la Visita, citando a los visitados, pero no en todos los casos el Consejo citado conocía de las visitas, sino solo en los casos de visita efectuadas a los Virreyes, Presidentes, Oidores, Oficiales, de los Tribunales de Cuenta, Oficiales de Hacienda y Gobernadores, cuyo título hubiese sido expedido por el Consejo. El procedimiento seguido dentro del consejo era el siguiente primeramente el Fiscal del Consejo lo revisaba, para posteriormente turnarlo al presidente, en donde era revisado y resuelto, en caso de que se sancionara con suspensión o inhabilitación,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se designaba a una persona quién lo sustituyera. El último paso consistía en la ejecución de la sentencia, lo cual se hacía remitiendo a las Indias la sentencia para la ejecución debiendo ser debidamente notificada al visitado, haciéndolo del conocimiento público; regularmente se interponía el recurso de súplica, mismo que posteriormente quedó suprimido.

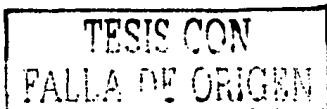
1.2.3. EL JUICIO DE RESIDENCIA Y LA VISITA EN LA NUEVA ESPAÑA

No obstante lo expuesto anteriormente, el mejor medio de control de la actuación del funcionario público fue el Juicio de Residencia, debido a que se ejercía un control efectivo y no lesivo para la autoridad ni funcionario alguno, lo cual generaba un equilibrio entre la administración pública y la colectividad. El profesor José María Mariluz Urquijo, define al Juicio de Residencia de la siguiente manera:

"Llamase juicio de residencia, o simplemente residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo."⁶

El objetivo del Juicio de Residencia, consistía en tomar en cuenta un juez a otra persona de cargo público de la administración, de su oficio, por el tiempo que desempeñó sus funciones, asegurando el recto cumplimiento de los funcionarios de la administración, medio convertido en instrumento de defensa social en contra de los abusos de la autoridad.

El Juicio de Residencia se encontraba regulado por las Leyes de Indias, los cuales precisaban quienes podían ser Jueces, así como de los residenciados, además la designación del juez variaba según la importancia del asunto, el cargo del residenciado y según la autoridad que proveía los oficios.



Las facultades de los jueces eran tan amplias que tenían que actuar con cautela en la investigación, para informar los buenos y los malos hábitos del residenciado, haciéndolo de una manera imparcial, toda vez que deberían rendir los informes con la verdad de los resultados. En un principio todos los funcionarios estaban sujetos a ser residenciados, posteriormente se realizaron excepciones de algunos altos funcionarios y magistrados.

El juicio de residencia era amplísimo, porque versaba sobre muchas materias, por lo que primeramente se realizaba un interrogatorio elaborado en base a la pesquisa de información de las investigaciones privadas hechas por autoridades competentes, los cuales deberían de contestar los testigos, estos cuestionarios solicitaban la información tanto de la vida privada del residenciado así como de su comportamiento en el cargo ocupado y como lo desempeñaron, exceptuando preguntas relativas a los cargos militares, en virtud de que cuando se trató de realizar investigaciones ala personal castrense, estos se levantaron, protestaron, consecuentemente y para no tener problemas, el Consejo decidió declarar libres de juicio de residencia a este tipo de servidores públicos.

El procedimiento seguido para la aplicación del juicio de residencia, constaba de dos etapas, en la primera se realizaban en secreto todas las investigaciones relativas al desempeño de las funciones del residenciado, y en la segunda etapa se realizaba la recepción de las denuncias que tuvieran los ciudadanos en contra de éste.

El procedimiento de que trata, tiene una similitud con el de Visita, toda vez que de igual manera la primera etapa es la de mayor discreción posible, recabando los documentos y realizando las investigaciones necesarias y la segunda parte, se iniciaba con su publicidad, dando a conocer a todos los ciudadanos su presentación y objeto, información que tenía alcance hasta los

⁶ Urquijo Mariluz, José María. "Ensayo sobre los jueces de Residencia Indianos". Escuela de Estudios Hispánicos. Sevilla 1982.- página 143.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lugares más lejanos y escondidos, propagándose por medio de edictos, señalando el periodo hábil para la presentación de denuncias.

Una vez difundido el edicto, se recibían las demandas, las cuales se integraban a la pesquisas secretas y a los capítulos públicos se corría traslado al demandado para que diera contestación y se realizaría replica y duplica, posteriormente se abría el periodo de ofrecimiento de pruebas, en el cual se presentaba a los testigos en caso de haberlos, así como los documentos y demás elementos de prueba, como lo eran la declaración jurada y finalmente se emitía la resolución.

En relación a dicho procedimiento se denota una peculiaridad, toda vez a que se procedía de oficio, correspondiéndole la acción a la sociedad, por lo que aún cuando no existiera demanda alguna, si existían elementos para acreditar una irregularidad al residenciado, también se llevaba a cabo el procedimiento salvo casos de excepción en los que por mandato real no se entablaban cargos a funcionarios públicos.

La residencia por lo regular se realizaba una vez concluido el periodo del cargo ocupado, pero en excepcionales ocasiones el monarca daba instrucciones para que se investigara a un funcionario en específico antes de concluir su encargo y el juez tenía las facultades de suspender a esta persona hasta la terminación del procedimiento.

El procedimiento siempre se realizaba en la jurisdicción y territorio donde el servidor público desempeña sus funciones, lo anterior con el objeto de que todas las personas tuvieran acceso al medio de justicia.

Cuando los testigos no tenían el potencial económico para poder trasladarse, el juez tenía las facultades de proveer de las facilidades suficientes a una persona para recibir la declaración en el lugar donde habitaban.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando un particular formulaba demanda en contra de algún gobernador y no era posible mandar a un juez de residencia, se enviaba a un informante para que éste investigara los hechos y le solicitara una fianza al denunciante, con la cual se garantizarían los gastos de viajes por si no era procedente o verdadera la denuncia, además aún y cuando se trasladase un juez o ya estuviera en el lugar de los hechos y los cargos no se comprobaban, se sancionaba económicamente al particular.

El procedimiento tenía una duración máxima de setenta días, contados a partir de la publicación de los edictos, hasta el momento de dictar resolución. En el año de 1667 en la ley dictada por Carlos II, se dispuso que para el caso de los Virreyes el término sería de seis meses. En el año de 1799, en el artículo V de la Real Cédula, también se dispuso que para el caso de juicio a corregidores, alcaldes mayores y subdelegados, el término sería de cuatro meses.

Una vez sustanciado el procedimiento, se dictaba sentencia, la cual podía tener la absolución del funcionario o bien la condonación por la conducta irregular, las sanciones consistían en multas elevadas, confiscación de bienes, prisión, en algunos casos se aplicaban las tres sanciones al mismo tiempo, condenación perpetua de privación de oficio, destierro, suspensión, etc.

Los funcionarios tenían medios de defensa en contra de las resoluciones emitidas, los cuales consistían en recursos, mismos que se hacían valer ante el Consejo de Indias cuando el funcionario había sido designado por la Corona, en los otros casos se promovía en la audiencia, también estaba el recurso de suplica, era procedente solo en los casos de privación de libertad o en el de pena corporal.

La interposición del recurso de apelación, suspendía los efectos de la resolución hasta que el Consejo emitía una nueva, su trámite administrativo era el siguiente: se dejaba en el archivo local copia del expediente, remitiéndose los originales al Consejo, acompañado de un informe detallado de la situación del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mismo, una vez recibido se analizaba y se dictaminaba, la resolución se emitía en tres sentidos, la primera confirmando, la sanción, la segunda la modificaba y la última absolviendo al funcionario.

1.3 EPOCA INDEPENDIENTE.

Cuando se inicia esta época y dadas las circunstancias de la eficacia del Juicio de Residencia, éste se toma como base en las constituciones, toda vez que era un verdadero instrumento de protección de los gobernados en contra de los abusos de las autoridades.

Como en varias naciones de Europa, en las colonias de España, el juicio se constitucionalizó o se plasmó en la Constitución, a través de la Constitución de Cádiz de 1812, recibiendo el nombre de juicio de responsabilidad, aunque tenía otro nombre no era sustancialmente diferente, lo único que se hizo fue adecuarla las circunstancias de la época. En México se plasmó en las constituciones de 1814 y 1824 adecuándose a las necesidades de esos tiempos.

1.3.1. CONSTITUCIÓN DE 1814.

Esta Constitución sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, misma que se le denominó "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", documento que no es desde el punto de vista jurídico, propiamente una constitución, sino que se trata de un manifiesto revolucionario, sin embargo cabe resaltar que fue el primer documento que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos previendo un procedimiento para sancionarlos, consistente en el Juicio de Residencia, mismo que se instituyó como una garantía social en contra de las extralimitaciones en que incurrieran funcionarios públicos de la época.

Dicho documento tenía como sujetos de responsabilidad a los diputados, por actos en los que intervenían en la Administración Pública, así como por lo delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Igualmente, dicha constitución establecía que los Secretarios de Estado podrían ser responsables por los documentos, ordenes y demás actos que autoricen en contra del tenor de las leyes; por los demás trabajadores públicos, esto es, quienes tenían una jerarquía inferior, igualmente quedaban sujetos a juicio de responsabilidad.

La composición del Tribunal de Residencia en la Constitución en comento, se plasmó en los capítulos XVIII y XIX, tribunal que se componía de siete jueces, electos al azar por el Supremo Congreso, entre un grupo de individuos propuestos por cada provincia, siguiendo el mismo procedimiento que se utilizaba para la selección de Diputados, estos individuos se cambiaban cada dos años, en cuanto el Presidente se elegía de entre ellos, por el Tribunal y finalmente por escrutinio a pluralidad absoluta de votos se nombraba un fiscal con el único encargo de formalizar las acusaciones que se promovían de oficio por el referido Tribunal, finalmente existía la figura del Secretario, quien era elegido por suerte por el Congreso entre tres personas seleccionadas por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos.⁷

1.3.2. DEL TRIBUNAL DE RESIDENCIA.

Esta constitución establecía que eran sujetos del Juicio de Residencia los funcionarios públicos, incluyendo a los diputados, quienes en ese entonces gozaban de cierta protección, la cual recaía sobre la libertad de opinión, no obstante podían ser acusados por faltas en el desempeño de su encargo y por los delitos de herejía, apostasía, concusión, infidencia y dilapidación de los caudales públicos; asimismo, los titulares de los ministerios también eran responsables en cuanto al incumplimiento del control constitucional de la legalidad, además de los decretos ordenes y autorizaciones contra la constitución o las leyes.

Según los artículos 196 y 224, también se deberían de sujetar al Juicio de Residencia al personal adscrito al Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal de

⁷ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México", 1808-1979, Editorial Porrúa, México, pág. 125.

Justicia y en general todos los empleados públicos; para los primeros citados se creó un Tribunal de Residencia que conocía los asuntos específicos en contra de estos altos funcionarios, en virtud de la importancia de los cargos que estaban desempeñando.

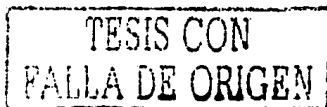
En esta Constitución se realizan modificaciones a algunos aspectos del Juicio de Responsabilidad, aplicable a los funcionarios públicos, toda vez que no se consagra en capítulo especial como en la anterior Constitución, sino en diferentes partes de la misma, las cuales citaremos a continuación:

Para el caso de Presidentes y Vicepresidentes de la República, se consagra el delito de traición a la independencia nacional o la forma establecida en el gobierno, por cohecho, soborno, actos que impondrán las elecciones o toma de posesión de los funcionarios, además para el segundo de los citados se le puede acusar de cualquier otro delito que cometiere en el ejercicio de su encargo.

La autoridad que conocía de la acusación en contra del Vicepresidente, era la Cámara de Representantes, y para el caso del Presidente cualquiera de las dos Cámaras y las acusaciones deberían de ser durante el tiempo de su encargo o antes de un año de haberlo dejado; lo anterior estaba establecido en sus artículos 38, 39, 107, 108 y 109.

Los Secretarios de estado eran responsables de cualquier delito que cometieran durante el desempeño de su encargo, así como de las autorizaciones que le dieran al presidente, mismo que fueran en contra de la constitución federal, estatales y otras leyes, la acusación también la realizaba cualquiera de la dos cámaras, supuestos contenidos en los artículos 38 y 119.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, se encontraban sujetos a responsabilidad por los delitos cometidos en el tiempo de su encargo y la denuncia



se hacía en cualquiera de las Cámaras, este supuesto se contemplaba en el artículo 38.

Los Gobernadores eran sujetos de responsabilidades por infracciones a la Constitución Federal y a las Leyes Federales, actos contrarios a esas leyes, así como desobediencia a las instrucciones del presidente, la acusación se podía realizar en cualquiera de las cámaras.

De igual forma los Diputados y Senadores podían ser sujetos de responsabilidad, con la salvedad que en caso de denuncia, ésta se tenía que realizar ante la cámara contraria a la que pertenecieran, en la cual si había lugar, se le suspendía de su encargo y se ponía a disposición de la autoridad competente, lo anterior tenía su fundamento en los artículos 42, 43 y 44.

Genéricamente la Constitución en sus artículos 137 y 163, que todos los demás funcionarios públicos serán sujetos de responsabilidades, así mismo se menciona que la Suprema Corte de Justicia conocerá de todas las infracciones de la Constitución y leyes generales, previa declaración de procedencia de las cámaras y a excepción de los miembros de este organismo; además todos los funcionarios públicos deberán prestar juramento antes de tomar posesión del cargo en relación a la guarda de lo establecido por la Carta Magna.

1.3.3. CONSTITUCIÓN DE 1857.

En esta Constitución se retoma la idea del Juicio de Residencia y se le denomina al título IV "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", es este se define la responsabilidad de los funcionarios públicos que cometen delitos comunes dentro del periodo de su encargo y los delitos oficiales, consistentes en los actos u omisiones en el ejercicio de éste.

Señala también como sujetos de responsabilidad al Presidente de la República, por los delitos de traición a la patria, violaciones expresas a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitucional que a la libertad electoral y delitos graves del orden común, mismo que quedó plasmado en el artículo 103.

La denominación de delitos comunes que se manejaron en las Constituciones de México, se deben entender en contraposición a los delitos oficiales y no de los de materia federal, como sería en nuestra división actual en la que se separan los delitos comunes y los del fuero federal.

En caso de que los funcionarios cometieran delitos del fuero común, el Congreso debía erigirse en jurado y si era procedente se le separaba de su encargo y se ponía a disposición de las autoridades competentes, en caso de cometer delitos oficiales el Congreso se convertía en órgano de acusación y la Suprema Corte de Justicia en Jurado de Sentencia.

La Constitución analizada, sufrió dos cambios importantes, el primero consistió en que se debía realizar un procedimiento previo al juicio referente a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios públicos, por medio del cual no se podía proceder en contra de estos últimos sin que la Cámara de Diputados formulara la declaración de procedencia; la segunda fue la creación del juicio político, por medio del cual en caso de que los servidores públicos cometieran delitos oficiales estos eran únicamente responsables cuando estaban en el ejercicio de su encargo y hasta un año después de retirados.

En año de 1874 fue reformado el artículo 103 de la Constitución, en el cual se incluyó a las personas integrantes de la Cámara, para ser considerados responsables, consecuentemente se debería de seguir el procedimiento estipulado en la Constitución. Dicha reforma mencionaba también a los funcionarios que no gozaban de fuero constitucional por los delitos oficiales cometidos en el desempeño de su encargo, por faltas, irregularidades y/o delitos comunes que hayan cometido. El artículo 104 de la propia Carta Magna, también sufrió reforma

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en el sentido de atribuir a la Cámara de Representantes la facultad de erigirse en gran jurado y formular declaración de procedencia en los delitos comunes.

1.4. MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

Para efectos de nuestro estudio podríamos determinar como la época contemporánea, aquella que tiene inicio desde principios de siglo, debiéndose resaltar en materia de responsabilidades un hecho importante como lo es la reforma que sufrió en 1904 el artículo 103 Constitucional, señalando que el vicepresidente solo podrá ser sujeto de responsabilidades en los mismos casos que el presidente, esto es en delitos de traición a la patria, violaciones expresas a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

1.4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el lunes 5 de febrero de 1917, no obstante su novedad, el capítulo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos permaneció casi intacto desde la constitución de 1857, esto es que las modificaciones sustanciales que sufrió, se vinieron a dar con las reformas publicadas en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1982, lo cual se realizó con el fin de establecer las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, dando un giro al criterio en el que se enmarcaba la actuación del personal humano, adscrito a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cambiando la terminología empleada anteriormente de funcionario público, por uno, con el que se le pretendía enfocar su actuación, en atención al servicio que dan a la comunidad, denominándolos "servidor público" nomenclatura mas apegada a la realidad y necesidades de la que los gobernados se sintieran respaldados por el Estado, en cuanto a los servicios que el mismo otorga, así como a las actividades que desempeña que se encuentran íntimamente ligadas con ellos, determinándose de forma clara entre otras, la responsabilidad administrativa, la misma en que incurrirían al actuar en desapego a los valores que consagró el

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

artículo 113 de la Carta Magna, consistentes en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, modificación que se realizó también en las constituciones estatales, las cuales precisarán que tienen el carácter de servidores públicos quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en los estados y municipios, debiéndose notar que la nueva denominación tiene como fin desterrar la actitudes prepotentes, negligentes que caracterizaban a los "Funcionarios Públicos" de cualquier nivel, en su servicio para con el particular.

Así también, cabe mencionar que la constitución de 1917 originalmente se refería en el presente Título a la responsabilidad de los altos funcionarios, (Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados Locales) en tanto que su artículo 111 encargaba al Congreso de la Unión la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, lo cual en la modificación al artículo 108, se mejoró, en atención a que no se limita en reiterar que son sujetos a las responsabilidades establecidas en el Título Cuarto, a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, cerrando el margen de duda, al finalizar mencionando a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, lo cual deja de lado la limitante en cuanto a su jerarquía, origen, lugar de empleo y régimen labora bajo en cual se encontraban contratados.

1.4.2.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982.

Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual en su Capítulo Único, de Disposiciones Generales, determina quienes son sujetos de la ley, remitiéndonos al artículo 108 Constitucional, cuales son las autoridades competentes para aplicar

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

dicha ley, así también en su Título Segundo, al procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, más adelante en su Título Tercero, de los artículos 46 al 77-Bis trata sobre las Responsabilidades Administrativas, en que pueden incurrir los servidores públicos, contemplando básicamente los siguientes puntos:

a) el capítulo I se refiere a los **“sujetos y obligaciones del servidor público”**, las cuales principalmente se encuentran contenidas en las 24 fracciones del artículo 47.

b) el capítulo II se refiere a las **“Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas”**, el cual se regula principalmente por los artículos 53 y 56 de la ley en estudio en cuanto al tipo de sanciones a las que se pueden hacer acreedores los servidores públicos infractores, y el procedimiento para ejecutar las mismas.

c) el procedimiento administrativo al cual se le sujetara al presunto responsable se rige por el artículo 64 de la ley en estudio.

d) lo relativo al procedimiento de investigación, previo al inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades, el cual se cita en el artículo 65.

e) los medios de defensa que pueden hacer valer los servidores públicos inconformes con las resoluciones que emitan los órganos internos de control, con motivo de los procedimientos administrativos de responsabilidades que les fueron instruidos, otorgando la posibilidad de interponer de manera optativa el recurso de revocación ante la misma resolutora y el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y

f) los plazos de prescripción de las facultades de la autoridad administrativa para imponer sanciones a los servidores públicos infractores,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mismas que se establecieron de la siguiente manera: las facultades de la autoridad administrativa prescribiría a los tres meses en aquellos casos en que las conductas irregulares trascendieran en un beneficio económico para el servidor público o que el daño causado por el infractor a la dependencia o entidad no excediera de diez veces al salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, así como las que no fuesen estimables en dinero, plazo que seguramente se estableció en atención a que los montos de afectación y que las que no trascendieran económicamente no se pueden considerar graves, asimismo, en la fracción II, se estableció de forma genérica que en los demás casos prescribirán en tres años, debiéndose entender que dicho término de prescripción resultaba aplicable a la irregularidades administrativas que tuvieran un carácter pecuniario, y que excediera de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, no así las de carácter meramente administrativo, en este orden de ideas, se observa que dentro del precepto legal en estudio ni en los que versan sobre el procedimiento administrativo disciplinario se estableció un concepto de lo que es una irregularidad administrativa grave y mucho menos un criterio para determinarla, en este orden de ideas, el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se emitió en pasando por alto el contenido del último párrafo del artículo 114 Constitucional, el cual de manera expresa refiere que cuando las omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años, debiéndose concluir que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al prever que los servidores públicos pudieran cometer irregularidades administrativas graves o que en caso de cometerse, resultarían beneficiados por la mala interpretación que hizo el legislador respecto del artículo 114 Constitucional, toda vez que se otorga un plazo de prescripción a las autoridades instructoras, menor al establecido en la Carta Magna.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4.2.1. EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PUBLICADA EL 21 DE JULIO DE 1992

El artículo 64 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecía como plazos para que la autoridad emitiera la resolución que determine la responsabilidad en la que hubiere incurrido el servidor público, así como el término en que ésta fuera notificada, sin que el citado precepto legal no previera alguna jurídica alguna, para el caso de que la autoridad no se apegara a dichos plazos, por lo que su emisión y notificación de manera extemporánea no afecta de manera alguna la validez de la resolución ni su efecto jurídico, dejando al servidor público en un estado de incertidumbre jurídica, ya que al no existir una consecuencia legal, como lo fuera la caducidad de la autoridad para pronunciarse una vez que hubiera transcurrido en exceso dicho término legal, propicia que los Órganos Internos de Control incurrieran en mora, llegando a pronunciarse sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, hasta con dos años de retraso, lo cual generaba un agravio para el sancionado, debido a que se le dejó en estado de incertidumbre jurídica durante dicho lapso, sin que existiera ninguna consecuencia jurídica para la autoridad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO SEGUNDO MARCO CONCEPTUAL

2.1.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

El objetivo del presente trabajo es que se incluya una figura jurídica que afecte de manera benéfica a la funcionalidad de los Órganos Internos de Control de las Dependencias de la Administración Pública Federal, en el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario, así como eficientar la actividad las áreas que lo conforman, y en especial del Área de Responsabilidades, asimismo, se persigue que los Órgano Interno de Control realicen sus actuaciones sin perjudicar la seguridad jurídica de aquellos servidores públicos a quienes se les ha instruido el procedimiento administrativo de responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,

Por lo anterior, al ser el servidor público adscrito a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el ente principal de nuestro trabajo, se considera necesario determinar de forma clara quien tiene el carácter de servidor público, aspecto que se estudiará desde el punto de vista doctrinario, legal, tanto en la Carta Magna como en la ley federal de la materia.

2.1.1.- CONSTITUCIONAL

El primer artículo del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "*De las responsabilidades de los servidores públicos*", establece en primer término quienes se reputarán como servidores públicos, para los efectos de la responsabilidades a que alude dicho título, esto es que el constituyente se aparta de los principios doctrinarios que tratan sobre el tema y otorga una nomenclatura única al recurso humano que emplea el Estado a través de sus poderes, para cumplir con sus cometidos. Por lo que de forma sistemática, cita en primer término a las personas que desempeñan sus funciones dentro de los poderes Judicial de la Federación y del Distrito Federal, así como a aquellos que prestan sus servicios dentro de la Administración Pública de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federación como del Distrito Federal, sin establecen una diferencia entre al administración pública centralizada o descentralizada, asimismo y con el fin de evitar confusiones hace una relación un tanto exhaustiva de aquellas personas que tendrán el carácter de servidor público, los engloba al referir la siguiente leyenda ***“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,”*** esto es, que tendrán el carácter de servidor público independientemente de la relación laboral que los ligue con la administración pública, ya sea federal o estatal, lo cual se debe tomar en consideración por aquellas personas que prestan sus servicios dentro los fideicomisos públicos o empresas de participación estatal mayoritaria, las cuales por ser figuras tomada por el Estado del derecho privado, tienen un funcionamiento similar a una empresa particular, lo cual crea hasta un grado de convicción de que quienes desarrollan actividades dentro de la misma, que no pertenecen a la Administración Pública Federal y que por lo tanto no tiene en carácter de servidores públicos, pasando por alto lo estipulado por el artículo 90 constitucional, el cual establece que forman parte de la administración pública paraestatal, la cual a su vez conforma la Administración Pública Federal.

2.1.2.- LEGAL

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 2º establece como sujetos de la misma, los servidores públicos federales citados en el primer párrafo del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, determinación que no consiste propiamente un concepto de servidor público, debido a que primeramente nos remite a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo el contenido del referido artículo 2º reviste matices de inconstitucionalidad, dado que la norma secundaria que nos ocupa, desatiende la esencia del artículo en el que apoya su definición de las personas que para efectos de poder fincarles una responsabilidad administrativa tienen el carácter de servidor público, al agregar a un grupo de personas que por alguna circunstancia se vinculan con la Administración Pública Federal, esto es, que no se puede pasar por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

alto que personas como los contratistas que han sido ganadores de un concurso de obra pública y que en atención a dicho contrato manejan recursos federales, no se encuadran del concepto manejado por el artículo 108 Constitucional dado que éste precepto con el fin de que no se escape ninguna persona de dicho concepto generaliza finalmente pudieran considerarse así, toda vez de forma genérica incluye a aquellas personas que *"desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal"*, pero no prevé a aquellos que manejen recursos federales y que no se encuentren vinculados con la Administración Pública Federal.

2.1.3.- DOCTRINARIA

Para abundar en el concepto que nos ocupa cabe citar las definiciones de servidor público que manejan algunos de nuestros más sobresalientes juristas, como son Andrés Serra Rojas, quien nos expone su visión de quien tiene el carácter de servidor público, al establecer:

"Las falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración Pública y de terceros.

El funcionario y el empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por esto, están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta o ha causado una pérdida o un daño.

El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración."¹

De la transcripción anterior se pueden determinar los elementos que participan para que una persona tenga el carácter de servidor público, siendo primordialmente los siguientes:

¹ SERRA Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Ed. Porrúa México, D.F. 1999 Págs. 110 y 111.

1.- Quien desempeña una función pública, tiene el carácter de "trabajador público", esto implica que debe cumplir con los deberes asignados, cuyo incumplimiento, trasciende en los distintos tipos de responsabilidad existentes ante la Administración Pública y terceros, debiendo entender en este caso, los particulares afectados.

2.- Divide en tres distintas categorías al personal que presta sus servicios dentro de la Administración Pública, como son "funcionario", "empleado público" y "servidor del Estado", mismos que el jurista en comento emplea como sinónimo de lo que en el sistema jurídico actual se denominan "servidores públicos", a partir de las reformas del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1992.

3.- El recurso humano a que hace referencia de las diversas formas arriba especificadas, se encuentra regido por el derecho público, cuyas deficiencias en su desempeño trascienden, desde luego, en los distintos tipos de responsabilidades que la misma prevé.

4.- Finalmente, se aprecia que la definición de servidor público, se encuentra íntimamente ligada con el concepto de ser servicio público, esto es, con la actividad técnica que el Estado desempeña para cumplir sus cometidos ya se a por medio de particulares concesionados y de forma directa.

La definición de servidor público que nos da el jurista Rafael Morales Martínez la expone de la siguiente manera:

"Persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza.

El art. 108 de nuestra Carta Magna, reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (federal o del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

D.F.), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios y empleos.

De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicaría aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien, para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos"²

Concepto que básicamente se sustenta en el contenido del precepto constitucional en el que se apoya, ahora bien, el mismo jurista proporciona la diferencia que encuentra entre lo que es el funcionario público y el trabajador, mismo que refiere de la siguiente forma:

El control jerárquico a que nos referimos implica, en la administración pública, la subordinación técnica del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que le son propias de acuerdo con la ley. Dicha subordinación se traduce en un poder (poder jerárquico) atribuido al superior, el cual éste ejerce en representación del Estado, sobre el inferior, quién está obligado a acatarlo para ser ceñido al cumplimiento de sus deberes observados por la legislación.

"Esta poder jerárquico, normalmente, es expresado en forma de instrucciones o órdenes dirigidas al inferior (trátase de empleado o funcionario de menor rango que quien las emite), o bien a supervisar, sancionar, autorizar o modificar sus actos conforme a la ley.

Por otra parte, ha resultado particularmente problemático definir con claridad, cuando estamos ante un funcionario y cuando ante un

² MARTÍNEZ Morales, Rafael I., Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Harla, México, 1995, pág. 215.

empleado públicos, toda vez que su designación, por regla general, está sujeta al mismo procedimiento, sus derechos laborales fundamentales ante el Estado son idénticos y, en ciertos casos, los llamados funcionarios no cuentan con poder jerárquico (los asesores, por ejemplo)."³

Mas adelante Rafael Martínez Morales, retoma el concepto de Rafael Bielsa:

"Para Rafael Bielsa, la diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial p una delegación transmitida por la ley, y en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado.

En ese tenor que para Bielsa, el funcionario expresa la voluntad estatal, y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier otra actividad afín que no implique representación alguna del Estado."⁴

El jurista que nos ocupa, expone su concepto de servidor público como la persona que presta sus servicios dentro de la Administración Pública Federal, y hace una citación sistemática de las personas que tienen éste carácter, al referirse al presidente de la República como funcionario administrativo, es el jefe superior de toda la Administración Pública Federal y por ello se encuentra en la cúspide de la pirámide jerárquica y más adelante continua refiriéndose a los secretarios de Estado, como el titular de una secretaría de Estado; quien ocupa el nivel más alto dentro de la jerarquía de una dependencia, el colaborador directo del jefe de gobierno y tiene ciertas obligaciones frente a los órganos legislativos quien como funcionario administrativo, tiene facultades para ejercer la potestad jerárquica que

³ MARTÍNEZ Morales, Rafale I., Op. Cit., pág. 216.

⁴ MARTÍNEZ Morales, Rafale I., Op. Cit. pág. 217.

implica ser el titular de un órgano centralizado y ejecutar las leyes y reglamentos que corresponden a su ámbito de competencia.

Asimismo, concluye que únicamente, la adecuada ordenación de los órganos de una Secretaría hará posible el correcto ejercicio de la relación jerárquica entre los cientos o miles de servidores públicos que en ella laboren. Tal ordenación ha de posibilitar también la distribución de facultades para el despacho de los diversos y complejos asuntos que sean competencia de esos entes centralizados.

Así tenemos que resalta primordialmente su concepto de servidor público, en base al aspecto jerárquico que prevalece dentro de la Administración Pública, esto es, que da prioridad a las obligaciones que tiene el ente personal de conformidad a la subordinación que guarda con su superior jerárquico o visto desde otro punto de vista, la responsabilidad que recae en el "Funcionario Público", respecto de sus subordinados, esto sin perder de vista, el aspecto funcional que debe prevalecer en las dependencias de la Administración Pública Federal, mismo que se puede aplicar a todas las personas que tienen en carácter de servidor público.

Finalmente el reconocido Profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, hace referencia a la relación que se aprecia del primer párrafo del artículo 108 Constitucional y concluye que el servidor público en toda persona que presta sus servicios al Estado, agregando que la doctrina ha pretendido diferencias las calidades de funcionarios y empleados: **a)** a partir de la duración en el empleo, **b)** de su retribución, **c)** de la naturaleza del derecho que regula la relación, **d)** del tipo de sus funciones y **e)** del tipo de ordenamiento que regula su actuación, mismo que observa de la siguiente manera: consideramos que el funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios en la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando. Es decir el funcionario es aquel que ejerce las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

actividades, competencia u "oficios" del órgano, y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa, o el profesionista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que la resolución en que se exterioriza no le es atribuida⁵

De las definiciones anteriormente estudiadas se concluye lo siguiente:

a) La doctrina hace una distinción entre aquellas personas que prestan sus servicios dentro de los Poderes de la Federación, sin apegarse al criterio tendiente a denominarlos a todos ellos por igual como servidores públicos previsto en el artículo 108 Constitucional.

b) La división que prevé la doctrina se realiza en base a la jerarquía de los cargos que ostenta dicho personal, esto es, que toman en cuenta si tienen el carácter de personal operativo que desempeñan cargos de mando medio o superior, otorgándoles la nomenclatura de Altos Funcionarios a los últimos a efecto de diferenciarlos de aquellas personas que desempeñan funciones a nivel operativo dentro de alguno de los tres poderes y a quienes denomina como trabajadores o empleados.

El criterio doctrinario es claro reflejo de la reminiscencia legal existente, en el artículo 110 de la Carta Magna, toda vez que no obstante que el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció que todo personal que preste sus servicios para alguno de los Poderes de la Unión, en el citado artículo 110 Constitucional señala a aquellas personas que constituyen la cabeza del gobierno como "Altos Funcionarios" toda vez que únicamente para aquellos servidores públicos de alto nivel jerárquico se estableció el juicio político, a diferencia de aquellos que son susceptibles de fincarles responsabilidad penal, civil o administrativa.

⁵ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Noriega Editores México 1994, pags. 144-145.

c) Como resultado de lo anterior se llega al siguiente concepto:

Se considera servidor público toda persona que desempeñe una función dentro de alguno de los tres Poderes de la Unión, independientemente de la naturaleza de la relación laboral o contractual que lo ligue con el área de adscripción, ya sea que su desempeño derive de un procedimiento de elección popular, por un contrato profesional de prestación de servicios, ostente un cargo de confianza o sea empleado aún de carácter sindicalizado; toda vez que su actuación se traduce en un servicio público, el cual se encuentra regulado por un marco legal de derecho público siendo su actuación de interés general y orden público, consecuentemente, el desempeño del servicio encomendado no lo desempeña en nombre propio, sino a nombre y en representación de la Dependencia o Entidad de adscripción, por lo que su conducta negligente puede traer como consecuencia la responsabilidad administrativa, civil o penal a aquellos que no desempeñan un cargo de mando superior y aquellos que lo desempeñan, además de las anteriores, se les podrá iniciar el juicio político.

2.2.- CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

Podemos entender como la función que realiza el Estado a través de sus tres poderes, con el fin de satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; actividad que se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Actividad que por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.

2.2.1.- CONSTITUCIONAL

La Constitución no precisa un concepto de servicio público, pero establece cual de las actividades que desempeñe el estado tendrá este carácter, así tenemos que en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una vez que ha establecido que toda la educación que imparta el Estado será

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gratuita, (fracción IV) en su fracción VIII señala expresamente que dicha actividad tiene el carácter de servicio público.

Por otro lado el artículo 27 de la Carta Magna establece las facultades que para legislar en materia de servicios públicos confiere dicho en su fracción VI, párrafo segundo, tanto a la Federación como a los estados, estableciendo las causas de utilidad pública y, por ende, la facultad de legislar en materia de servicios públicos.

Asimismo, el artículo 73 en su fracción VII, que en relación con la fracción XXV del mismo precepto que establece para el Congreso la facultad y la obligación de legislar para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científicas, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos, etc., dictando las leyes encaminadas a distribuir entre las entidades y municipios esa función y las aportaciones económicas.

2.2.2.- LEGAL

Ante la necesidad de delimitar las atribuciones de las autoridades administrativas y de las civiles (judiciales), el término servicio público encuentra su origen en Francia en el año de 1790 aproximadamente. El término se consagra en las leyes de 16 y 24 de agosto de 1790 y en el decreto de 16 fructidor año II. De este concepto nace todo un sistema doctrinal y se instituye la jurisdicción administrativa.

Conforme a los documentos jurídicos antes citados, en sus orígenes, el servicio público tuvo una connotación diametralmente opuesta a la que se le da hoy en día, ya que el fin original consistió en prohibir a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos y crear así la jurisdicción administrativa. La doctrina elaboró desde entonces diversas acepciones de servicio público. Entre los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

principales estudiosos podemos citar a Leon Duguit y Roger Bonnard ambos exponentes de la teoría objetiva y a Gastón Jeze, Louis Rolland y Marcel Waline exponentes de la teoría subjetiva entre otros.

En México han surgido distinguidos teóricos del derecho administrativo, ellos han formulado valiosas aportaciones doctrinales, entre nuestros teóricos podemos mencionar a don Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, Olivera Toro, Acosta Romero, Rafael de Pina y otros.

Las características del servicio público consisten en que es creado y organizado por el Estado mediante leyes emanadas del Poder Legislativo; deben ser continuos, uniformes, regulares y permanentes; suponen siempre una obra de interés público; satisfacen el interés general oponiéndose al particular; satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales; pueden ser gratuitos o lucrativos. Varían de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de oportunidad política, espacio-temporales, de ambiente o climatológicas.

2.2.3.- DOCTRINARIA

Por lo que hace al servicio público La actividad que preponderantemente llevan a cabo las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal se denomina servicio público, connotación que tiene su antecedente más próximos en Francia, surgiendo éste término de la necesidad que tuvo el Estado de delimitar las facultades de las autoridades administrativas y judiciales, mismo que tuvo su origen aproximadamente en el año de 1790, cuando se comenzó a mencionar éste termino, dadas las circunstancias sociales que se vivían en ese tiempo.

A partir de dicha época comienzan a surgir diferentes exponentes, entre los cuales destacan Leon Duguit, Roger Bonnard, Gastón Jeze, Luis Rolland y Marcel Waline.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Conviene citar a Jean Jaques Rousseau, quién afirma:

"Solamente la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado, según los fines de esta Institución que es el bien común... ya que es el acuerdo de los intereses particulares lo que lo ha hecho posible. Es únicamente sobre este interés común que la sociedad debe ser gobernada, en consecuencia sostengo que la soberanía, que no es sino el ejercicio de la voluntad general, jamás se puede enajenar y que el ser soberano que no es sino un ser colectivo, no puede estar representado sino por sí mismo, el poder se puede transmitir, no su voluntad" ⁶

De lo que se concluye que la voluntad de la colectividad es la que debe dirigir el camino del Estado y por lo tanto debe existir un acuerdo para que los intereses generales subsistan sobre los particulares, por lo que se puede concluir que corresponde al escoger sus autoridades, lo que lo hará de acuerdo a la postura de los ideales que tenga la persona a elegir.

Ahora bien, en la doctrina podemos entender al "servicio público" como una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro—, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público⁷ concepto del cual han emanado tres teorías principales.

a) La primera, es aquella que se refiere al criterio subjetivo u orgánico, el cual atiende a la persona que despliega la actividad, si ésta es el Estado o uno de los organismos que la desarrollan nos encontramos ante un servicio público.

b) La segunda teoría se refiere a un criterio material y que atiende a la naturaleza de la actividad desempeñada, estableciendo como requisitos para que

⁶ Pérez Nieto, Leonel.- Reformas Constitucionales de la Renovación Moral. Ed. Porrúa, México, D.F. 1989.
Pág 23

sea considerado servicio público que sea de interés general y otorgada mediante prestaciones concretas a individualizadas, por lo que se concluye que esta manera de concebir al servicio público, permite la irrupción de personas distintas al Estado en la prestación del mismo, como podemos apreciar este concepto se aparta del criterio subjetivo del servicio público dado que atiende aspectos inherentes a la función o actividad desplegada.

c) finalmente tenemos el criterio formal del servicio público, el cual se concreta a referir que será servicio público a aquella actividad a la que la ley otorgue dicho carácter, dejando de lado las características del ente que lo desarrolle, ya sea particular concesionado o una Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal; no obstante lo anterior, se corre el peligro de que por el mero hecho de que el legislador en un momento determinado, considere como servicio público una actividad que no cumpla con los requisitos de materialidad que para tal efecto se deben cubrir como lo son el interés general y una necesidad colectiva, por el mero hecho de establecerse así en un cuerpo normativo.

En base a lo anterior, podemos tomar en consideración que los principales elementos del servicio público son los siguientes:

- a) Es una actividad jurídica, no existe servicio público, si no existe norma que lo cree.
- b) Tiene su origen en una necesidad colectiva que debe ser atendida, la cual corresponde exclusivamente al Estado, quien a su vez puede otorgarla concesión a un particular, siempre y cuando cumpla con los requerimientos técnicos necesarios para que dicha actividad sea desarrollada adecuadamente.
- c) Su desempeño requiere una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida.

² SIERRA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo, t. 12º edición Ed Porrúa, México, 1983, pág. 155.

- d) Se requiere que su prestación sea regular, uniforme, continua y técnicamente adecuada a la necesidad colectiva que pretenda satisfacer.
- e) Asimismo, dicha actividad debe estar desprovista de lucro, siendo primordial el aspecto del interés general.
- f) La actividad se rige por normas de derecho público, aún cuando sean prestados por particulares concesionados, lo cual implica que el control sobre las actividades desarrolladas esencialmente lo llevará el Estado a través de las Dependencias o Entidades que por la naturaleza de la función tengan injerencia.
- g) En su desempeño requiere tener en cuenta el interés del usuario, dado que de forma contraria, no satisfaría la necesidad colectiva que pretende subsanar, incluyendo aquellos que se otorgan de forma gratuita y
- h) En los casos que sea procedente, precisar el mecanismo de defensa que se otorga al particular en contra de las deficiencias provenientes de la prestación que recibe.⁸

Consecuentemente el servicio público que presta la Administración Pública Federal a través de los distintos órganos para ello creados, se encuentra por un elemento objetivo (competencia) y uno subjetivo (el personal que lo presta). Todo lo que éstos hagan se entiende hecho por la propia administración, por lo que si al actuar lesionan a un particular, el Estado debe responder por los daños causados⁹ lo cual genera la responsabilidad administrativa, política, penal y civil del servidor público.

⁸ MARTÍNEZ, Morales Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Burocrático, Editorial Harla 2^o Ed. 1998, pags. 83 y 84

⁹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Limusa 6^a Ed. 1995, pag 165. Primera Serie.

2.3. CONCEPTO DE PROCESO

El término proceso, deriva del vocablo "procedere", que implica desenvolvimiento o avance, y Francesco Carnelutti agrega "algo que opera en el tiempo"¹⁰, así podemos concluir que el mismo consiste en un conjunto de pasos encaminados a que se emita una sentencia, dentro de un asunto sometido a litigio.

Por lo anterior, no se debe confundir el término de proceso con el de procedimiento, dado que el primero se identifica generalmente como un acto meramente judicial, entendiéndolo como un conjunto de actuaciones que se realizan en una sede judicial y que finalmente concluyen en una sentencia, esto es, que el proceso tiene como característica principal la exposición de intereses adversos ante un tercero, quien será el encargado de resolver a quien le asiste en derecho y el procedimiento es un término que se aplica a las demás materias, como la forma en que las actuaciones se realizan, por ello se establece la diferencia entre proceso y procedimiento administrativo en el ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, no debemos pasar por alto que la doctrina reconoce como procesos administrativos a aquellos cuando una de las partes en la controversia sea la administración pública o sea el órgano encargado de resolver la controversia, esto es que realice funciones materialmente jurisdiccionales.

2.4. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La actuación de la autoridad administrativa se debe encontrar debidamente sustentada, en pasos previamente establecidos, los cuales deben encontrarse regulados a fin de otorgar seguridad jurídica a los gobernados, quienes son en la mayoría de los casos los directamente afectados con las resoluciones que emiten éstas, a dicha serie de formalidades se le denomina procedimiento administrativo.

¹⁰ Carnelutti, Francesco. Derecho Procesal Civil y Penal, Ed. Oxford University Press Volumen 4. Biblioteca Clásicos del Derecho. Pag. 12, 1ª Ed. 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En virtud de lo anterior podemos entender que dicho procedimiento administrativo es necesario para que la determinación de la autoridad no sea un acto meramente arbitrario.

Ahora bien, el procedimiento administrativo consiste en una unidad integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí, que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa.

Asimismo, dentro del procedimiento operan principios de carácter sustancial, los cuales consisten los siguientes: **a)** legalidad, esto es que se encuentre establecido por la ley de la materia de que trate; **b)** eficiencia, que existan los medios para que se ejecute correctamente el acto; **c)** gratuidad, principio que tiene excepciones, al tratarse de un servicio que genere derechos para la Administración Pública Federal, **d)** publicidad, el procedimiento administrativo debe ser público, salvo situaciones de seguridad nacional o diplomáticos o que atenten en contra de la moral, **e)** agilidad, es un principio olvidado por la Administración Pública Federal de nuestro país, debido a que todos los procedimientos administrativos tienen como característica principal lentitud en su resolución, **f)** equidad, el cual consiste en que todas actuaciones de las áreas administrativas deben tender a que se favorezca a los gobernados y finalmente **g)** requisitos del procedimiento, el cual consiste en que no es suficiente para que se emita en acto, el hecho de que el mismo se encuentre en la ley de la materia, sino que se deben establecer una serie de pasos para que el mismo se lleve a cabo y se ejecute con apego a una norma previamente establecida.

Así también el procedimiento administrativo se rige por los principios formales, los cuales es necesario que se cumplan con el fin de que no se deje al particular o a una de las partes en el mismo, en un estado de indefensión, los cuales se hacen consistir en de oficialidad, informalidad y eficacia los cuales coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales, los cuales son: forma

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

escrita, competencia del órgano que lo emite, fundamentación y motivación, no retroactividad.

2.4.1.- MODALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Dada la diversidad de actuaciones que desempeña el Estado con el fin de atender a las necesidades de los gobernados, los procedimientos administrativos que desahoga la Administración Pública Federal se han ido diversificando, atendiendo una vez a la forma en que se desarrollan otra en cuanto al fin que persiguen, así tenemos que la doctrina reconoce varios tipos de procedimientos administrativos atendiendo a las características de los mismos.

En efecto, existen procedimientos que se inician a petición del particular que pudiera verse afectado con un acto de autoridad, con el fin de instar a la autoridad para que actúe en su beneficio, como pudiera ser la expedición de una licencia o permiso y también aquellos que se desarrollan de forma interna dentro de las áreas de la administración pública, como lo pudieran ser los procedimientos administrativos disciplinarios.

2.4.1.1.- DE OFICIO

El procedimiento de oficio, es aquél que se desarrolla por el impulso que da el órgano o área administrativa al mismo, esto es, que no se considera indispensable que el mismo sea activado por un particular afectado por la actuación de un área administrativa para que el mismo tenga inicio y se continúe con el procedimiento desde su inicio hasta su resolución.

Un claro ejemplo del procedimiento de oficio consiste en el procedimiento administrativo de responsabilidades que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual puede iniciarse derivado de una queja o denuncia administrativa o una auditoría, pero que una vez iniciado, esto es, cuando se ha determinado la presunta responsabilidad de un servidor público, se le deberá citar para que comparezca a declarar en relación a los hechos anómalos

imputados en su contra, debiéndose resolver el mismo, sin que el servidor público tenga que instar a la autoridad para que continúe con su desahogo, hasta resolver el mismo, dicha actividad de la Administración Pública Federal atiende al interés público que obliga a la autoridad para que el acto se ejecute a la brevedad posible, dado que existe la necesidad de que la ley se cumpla sin retraso alguno, debiéndose observar que dicha necesidad no impide que existan los requisitos mínimos formales para que el administrado conozca del mismo y tenga los medios pertinentes para combatirlo en caso de que se afecte su esfera jurídica.

2.4.1.2.- A PETICIÓN DE PARTE

El procedimiento a petición de parte, es aquél que en contraposición al procedimiento de oficio, sí se requiere que sea el particular quien insta al órgano a tener conocimiento de un asunto y proceda a resolverlo, en este caso la ley que lo prevé, debe establecer los requisitos mínimos para que el mismo sea procedente; claro ejemplo es la interposición de un recurso administrativo, en el que es el gobernado quien se tiene que apegar a los términos que para tal efecto establece la ley aplicable al caso en concreto, haciendo valer los agravios que considera procedentes, acusando la supuesta ilegalidad con que se emitió el acto administrativo que controvierte, situación que de no ser así, el acto se presume válido y por lo tanto es ejecutable.

2.4.1.3.- DE OPOSICIÓN

El procedimiento de oposición, el cual de acuerdo a su naturaleza, tiene inicio dentro de otro procedimiento y en el que generalmente el particular externa una opinión, en la cual hace del conocimiento de la autoridad su oposición a la realización de un acto administrativo determinado, aquí tenemos como característica principal que el interesado no está controvirtiendo un acto jurídico de la autoridad, sino que externa su desavenencia respecto de un acto administrativo que no se ha emitido, por lo que tenemos que el mismo es de carácter preventivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Un ejemplo claro lo encontramos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Sector Público, misma que establece la inconformidad como la instancia por la cual se hace del conocimiento del Órgano Interno de Control correspondiente un error o desacato a la ley reglamentaria del artículo 134 de la Carta Magna, por parte del área que ha convocado a un procedimiento licitatorio.

2.4.1.4.- DE EJECUCIÓN

El procedimiento de ejecución, mismo que consiste en hacer efectiva la decisión administrativa, esto es que puede surgir como consecuencia de otro procedimiento primario y que ordenó la ejecución de su resolución.

Un ejemplo característico de un procedimiento de ejecución lo encontramos en el artículo 65 del Código Fiscal de la Federación, el cual presenta como requisito de procedibilidad, la necesidad de que exista la determinación de un crédito y su legal notificación, así como que haya transcurrido el plazo de cuarenta y cinco días desde la fecha en que surtió efectos este último evento, para que en caso de incumplimiento de pago o de que no se garantice el interés fiscal, proceda a exigirse su cumplimiento a través del procedimiento administrativo de ejecución. En virtud de lo anterior, el artículo 144 del propio Código Fiscal de la Federación, no existe la posibilidad de que se ejecuten los actos administrativos relativos al referido procedimiento administrativo, cuando exista garantía de dicho interés fiscal, en atención.

2.4.1.5.- REVISOR

El procedimiento revisor como el anterior, también se puede derivar de un procedimiento administrativo anterior, y en el cual se revisa la actuación anterior, pudiendo confirmar, revocar o modificar el acto que lo precede, existe la posibilidad de que el procedimiento revisor sea de oficio o a petición de parte.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.4.1.6.- SANCIONADOR

El procedimiento sancionador, el cual tiene dos modalidades, la primera es aquella en la que se ve involucrado un particular que infringe alguna disposición administrativa, en cuanto a la segunda, la encontramos en aquél procedimiento de carácter interno dentro de un área administrativa, mismo que tiene su fundamento en el décimo párrafo del artículo 16 Constitucional, a dicho procedimiento administrativo sancionador también se le conoce como procedimiento correctivo.

Un claro ejemplo lo tenemos en el procedimiento administrativo disciplinario que regula la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que se instruye a los servidores públicos presuntamente infractores de diversas disposiciones administrativas que regulan su actuación, y por el cual se pretende imponer las sanciones administrativas establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a quienes resulten administrativamente responsables de los mismos, lo cual se lleva a cabo con el fin de evitar una practica reiterada de conductas irregulares.

2.4.2 PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En cuanto al inicio de los diversos procedimientos administrativos que lleva a cabo la Administración Pública Federal, con el fin de atender al público en general e independientemente de que el mismo sea a instancia de parte o de manera oficiosa, no basta que éstos se encuentren sustentados en el principio de interés público, el cual en el presente caso, reclama el inmediato cumplimiento de las leyes, dado que por otro lado se encuentra el interés privado que protege a los gobernados, y el cual exige que la autoridad al realizar sus actos administrativos, se limite por diversas formalidades con las cuales se permite al administrado conocer y en su caso defenderse de la situación jurídica que creará el acto administrativo derivado del citado procedimiento administrativo, en este orden de ideas, el mismo se rige tanto por principios de carácter sustancial como formal, con el fin de la autoridad actúe sin dañar la esfera jurídica de los particulares.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.4.2.1.- SUSTANCIALES

En primer término tenemos el principio de legalidad, el cual es considerado como el de mayor importancia dentro de las actuaciones administrativas, debido que debe contemplar aspectos importantes como sustentarse en una disposición legal, estimando además su jerarquía, dado que una norma de nivel inferior no puede modificar ni contraponerse a una de mayor jerarquía; en segundo término, tenemos como premisa la igualdad jurídica, ya que no se pueden otorgar privilegios a un gobernado en relación con otros, finalmente se debe aplicar dentro del principio de legalidad, un aspecto de razonabilidad, lo cual implica que la autoridad no puede dejar de verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos; el principio de defensa o de debido proceso, que integra al derecho de audiencia, el cual implica la garantía de audiencia, mismo que abarca el derecho de ofrecer pruebas, de ser oído y obtener una resolución fundada y de impugnar la resolución.

2.4.2.2.- FORMALES

Como principios formales tenemos principalmente el de oficialidad, de informalidad, de eficacia o economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez de actuación.

a.- El principio de oficialidad, consiste en que el área respectiva del Administración Pública Federal, debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos, el cual se establece con el fin de que el gobernado tenga goce de la certeza jurídica de la resolución que recaerá al proceso en el que es parte; **b.-** el principio de informalidad implica la ausencia de formalidades que compliquen o retrasen el procedimiento o que impida al gobernado participar dentro del mismo de una forma eficaz, principio que se encuentra encaminado a que el mismo sea resuelto de la manera más pronta; **c.-** el principio de eficacia se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación ,¹¹ debido a que un objetivo del procedimiento administrativo consiste en que el mismo sea ejecutado, por lo que resultaría absurdo que el mismo una vez que se ha desahogado de una forma pronta, no sea ejecutable.

2.4.3.- ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo se considera como el grupo de actuaciones, las cuales se encuentran debidamente coordinadas entre sí, esto es, que se materializan en una sucesión de momentos pertenecientes a su vez, a una serie de fases, las cuales están reguladas legalmente y tienen como fin de concluir con el objeto que se pretende, lo cual trasladado a la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, establecida en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es propiamente la emisión de una resolución administrativa por la cual se determine la situación jurídica del servidor público.

Así tenemos que dichos momentos se pueden identificar como la iniciación, instrucción, decisión y eficacia.

2.4.3.1.- INICIACIÓN

A dicha parte también se le llama de apertura, y puede tener su origen ya sea de oficio o a petición de parte; la primera se inicia cuando el órgano realiza las gestiones necesarias para que el procedimiento tenga inicio y se siga, el cual puede obedecer a la solicitud realizada por otros órganos de la Administración Pública Federal; en el segundo de los supuestos tenemos que el procedimiento se puede iniciar por la petición del particular gobernado, siendo un ejemplo claro de dicha actuación cuando se presenta una solicitud de permiso o licencia para desarrollar alguna actividad o en el caso en que interpone algún recurso administrativo, en contra de alguna resolución, que a su criterio, daña su esfera jurídica, en el caso de

¹¹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Noriega Editores México 1994. pags. 162.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la iniciación del procedimiento administrativo de oficio, es en la mayoría de los casos, cuando el asunto a resolver se considera de interés público u orden general, circunstancia en la que el órgano que tiene conocimiento del mismo no puede perder de vista la necesidad de resolverlo.

2.4.3.2.- LA INSTRUCCIÓN

En esta fase el órgano encargado de desahogar el procedimiento administrativo respectivo se encuentra facultado para allegarse de los elementos necesarios para poder resolver lo mejor posible el asunto de su conocimiento; así mismo, dicha etapa del procedimiento de puede dividir en la fase postulatoria, probatoria y conclusiva, la primera consiste en que se determinará cual es la materia del procedimiento a resolver, en la segunda, se permite que las partes involucradas en el mismo ofrezcan los medios de prueba que consideren pertinentes para sustentar sus alegatos o pretensiones, asimismo en esta etapa el área del conocimiento puede solicitar de otras áreas los informe que considere necesarios para el esclarecimiento o resolución del mismo, finalmente en la fase conclusiva el particular puede formular alegatos o conclusiones en relación al asunto de que trata, en esta fase, la participación del particular gobernado resulta activa, permitiendo que aporte los elementos que considera convenientes para que la resolución del procedimiento administrativo le sea favorable, mismos que permiten que su garantía de debida audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional no sea trastocada.

2.4.3.2.- DECISIÓN

En la presente fase, llamada en el derecho común como de resolución o sentencia, la autoridad administrativa se pronuncia respecto del fondo del asunto, motivando el sentido de su decisión con las actuaciones que obran en el expediente que integró, con esta etapa se vela por la garantía de petición y de pronta impartición de la justicia establecidas en los artículos 8 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Asimismo, se debe observar que de manera contraria a la instrucción, en dicha etapa, el particular deja de tener una participación activa dentro del procedimiento, y es la autoridad la encargada de estudiar todas las actuaciones que obran en el expediente respectivo y pronunciarse en definitiva respecto del mismo.

2.4.3.3.- EFICACIA

Fase que se conoce también como de ejecución, y la cual en la materia administrativa, es esencialmente, la notificación del acto administrativo al particular afectado por el acto emitido, así tenemos que el procedimiento administrativo debe de contemplar los momentos necesarios para que el mismo sea ejecutado una vez que el mismo se ha emitido, debido a que no tendría sentido emitir un acto con apego a las formalidades que establece la ley, si dicha ley no prevé los medios para que el mismo sea ejecutable, dado que sin la notificación del mismo, éste no surtiría sus efectos legales.

2.5. DEFINICIÓN DE CADUCIDAD

El término de caducidad se encuentra íntimamente ligado al interés procesal de las partes, el cual no consiste únicamente en la voluntad de activar un órgano procesal para que conozca y resuelva un asunto, sino que dicho interés debe expresarse a lo largo de todo el asunto en cuestión, en este orden de ideas, tenemos que la caducidad se entiende en materia procesal como un sinónimo de perención, la cual sobreviene porque se ha abandonado la instancia, también se puede interpretar como la figura jurídica que opera en el proceso a causa de la inactividad procesal de las dos partes durante un periodo de tiempo más o menos prolongado,¹² por lo tanto, la caducidad opera en un procedimiento como una sanción de carácter adjetivo que perjudica a aquella parte por el hecho de haber abandonado el procedimiento, y de lo que se puede concluir, que ha hecho patente su falta de interés procesal y por la cual ha transcurrido el lapso temporal establecido en la ley adjetiva.

¹² Ovalle Favela José. Derecho Procesal Civil, Quinta Edición Ed. Harla "Colección de Textos Universitarios" 4ª edición, 1994

Por lo anterior, es dable decir que dicha figura se estableció con el fin de evitar que los procesos permanezcan inactivos indefinidamente, generando un grado de incertidumbre jurídica para las partes, en virtud de lo anterior, en el momento en que opera la caducidad, existen una serie de consecuencias jurídicas para las partes, mismas que a continuación se atenderán.

2.5.1.- EFECTOS DE LA CADUCIDAD

En primer término, podemos precisar que en el momento en que ha transcurrido un lapso temporal previsto en la ley adjetiva, la instancia puede caducar, teniendo como principal efecto que la autoridad que se encuentra desahogando el procedimiento respectivo, está impedida para pronunciarse al respecto.

Esto se considera necesario, porque en caso de existir una causa sub júdice por un tiempo indeterminado, se atentaría en contra de la garantía de seguridad jurídica de las partes, máxime si son las mismas quienes han abandonado tácitamente el procedimiento al no realizar ninguna actividad, y por lo tanto sin que la misma sea activada por las partes involucradas en el mismo. Ahora bien, en nuestra materia, no debe pasar desapercibido que el procedimiento administrativo de responsabilidades el Órgano Interno de Control de la Entidad o Dependencia y su Área de Responsabilidades, es el principal interesado en determinar si existió responsabilidad administrativa por parte del servidor público o no.

Por lo que al ser la caducidad como un presupuesto procesal previo a la emisión de la sentencia, el juzgador al pronunciarse en definitiva deberá observar que las partes no hayan dejado de promover dentro del procedimiento de que trata, porque en caso contrario, esto es, que las partes se hubieran desentendido de su asunto y hubiera transcurrido un plazo legal que la ley procesal de la materia estableciera, la autoridad se encontrara impedida para resolver de fondo del asunto.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.6.- DEFINICIÓN DE PRESCRIPCIÓN

La prescripción consiste en la pérdida de una facultad para que la autoridad pueda resolver de fondo el asunto que fue de su conocimiento, siendo ésta operante por el hecho de que ha transcurrido un lapso temporal establecido en la Ley.

En nuestra Constitución encontramos el término de la prescripción en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se encuentra previsto por el artículo 114, el cual indica que en caso de faltas administrativas graves no será de menos tres años, esto es que, el servidor público quedará liberado de su responsabilidad en un mínimo de éste lapso temporal, mismo que quedará establecido en las leyes respectivas.

Por lo que al establecerse la figura jurídica de la prescripción de las facultades de los Órganos Internos de Control, figura jurídica que opera en beneficio del servidor público infractor, toda vez que opera de forma directa sobre las facultades sancionatorias de las autoridades competentes para conocer de la responsabilidad administrativa, debiéndose entender que no existe la posibilidad de que se sancione al servidor público infractor, no obstante se tenga plenamente acreditado que el servidor público actuó en contravención a diversas disposiciones legales y que en su caso pudo haber afectado el patrimonio de la Dependencia a la que estuvo adscrito.

2.7.- DIFERENCIA ENTRE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

La prescripción y la caducidad implican la pérdida de derechos para quienes han dejado de actuar legalmente, esto es, que si existe un derecho tutelado para alguna persona, existe la posibilidad de que el mismo se pierda por haber permitido que transcurra el tiempo sin realizar alguna actuación que genere el reconocimiento del mismo, no obstante, existe una diferencia entre ambas figuras que conviene observar, a efecto de que sea considerada la necesidad de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

inclusión de la caducidad dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades.

Primeramente tenemos que la caducidad consiste en la pérdida de todos los derechos procesales, a causa de la inactividad de las partes de un juicio, lo cual implica que primeramente debe existir un procedimiento para que se pueda configurar dicha figura o en su defecto para que se pueda invocar.

La prescripción es la figura jurídica que trae como consecuencia la pérdida de un derecho sustancial por el transcurso del tiempo, situación que puede operar no obstante, la persona que detenta un derecho, no haya procedido a reclamarlo ante una instancia jurisdiccional, lo cual trasladado a la materia que nos ocupa, consiste en que el Órgano Interno de Control, se encuentra en la posibilidad de que pierda la facultad sancionatoria, si no ha iniciado el procedimiento disciplinario respectivo.

Así tenemos como diferencias principales entre dichas figuras jurídicas las siguientes:

- a) La caducidad opera en perjuicio de las partes inactivas, únicamente cuando se ha iniciado un procedimiento, requisito que no es indispensable para que opere la prescripción, dado que el plazo que se establece en ésta puede correr de manera extraprocesal.
- b) En consecuencia de lo anterior, podemos afirmar que la caducidad consiste en una sanción de carácter procesal, y por otro lado, la prescripción es una sanción que recae sobre un derecho sustantivo, la cual puede surtir sus efectos, independientemente de que se haya excitado a un órgano jurisdiccional o no.

- c) No obstante la naturaleza de la prescripción, ésta se deberá hacer valer dentro de un proceso, para que surta sus efectos plenos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO TERCERO

EL OBJETO DE LA REGULACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1. LOS SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO PÚBLICO.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del año 2002, y el cual entró en vigor el 14 de ese mismo mes y año, el cual tiene como propósitos fundamentales prevenir las conductas irregulares o ilícitas de los servidores públicos, que permitan el mejoramiento de la gestión gubernamental, además de dotar a las autoridades facultadas para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, mayores elementos jurídicos que le permitan aplicar la ley de una manera más eficiente, siendo un instrumento correctivo conductas irregulares.

Dichas disposición tiene su sustento en la fracción III del artículo 109 Constitucional misma que establece la competencia del Congreso de la Unión así como de las Legislaturas de los Estados, para expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en negligencia en el servicio encomendado imponiéndoles sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, siendo éstos los principios que se aprecian en el artículo 113 Constitucional, que en caso de actuar infringiéndolos, trae como consecuencia la responsabilidad administrativa.

Así tenemos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encarga únicamente de regular lo relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, apegándose al principio de autonomía de los procedimientos que establece el artículo 109 Constitucional y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

separándose de la regulación del procedimiento relativo al juicio político y declaración de procedencia.

De lo anterior se debe concluir que la responsabilidad administrativa se deriva de la deficiente actuación que puede tener un servidor público en el desempeño del servicio encomendado, ya sea al realizar actos u omisiones que contravienen las diversas disposiciones de carácter administrativo que rigen a su actuación y que denotan un desapego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y economía.

Dicha responsabilidad se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual establece en las fracciones que comprenden el artículo 8° de la citada Ley Federal, un código de conducta a seguir por parte del servidor público, en el cual se describen las prohibiciones y obligaciones de éste en cuanto al desempeño de sus funciones y de las cuales se pueden derivar tanto acciones u omisiones que afecten al Erario Federal como que repercutan en un mal servicio hacia el gobernado, esto es lo que en si se pueden llamar como faltas administrativas sin afectación patrimonial.

La fracción III del artículo 109 constitucional se encuentra encaminada a encuadrar la actuación del servidor público por lo que hace a las disposiciones internas que rigen el servicio que tiene encomendado, y expone de forma precisa los principios a los que se debe apegar en el desempeño del servicio público, así como la consecuencia en caso de no cumplir en el desempeño de su actuación, misma que se ve reflejada en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo, el artículo 113 de la Constitución Política Federal es uno de los preceptos legales de más trascendencia para el objeto de la ley en estudio, dado que el mismo establece de forma expresa disposiciones relativas a la denominada

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

responsabilidad administrativa de los servidores públicos, como lo son los valores a los que se debe apegar la actuación del personal que desempeña empleos, cargos o comisiones dentro de la Administración Pública Federal y los cuales se hace consistir en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en sus funciones, mismos que de forma conjunta redundarían en una actuación proba del personal que tiene el carácter de servidor público.

En este contexto el principio de legalidad se debe entender como una actuación apegada a las disposiciones normativas que rigen los diversos procedimientos de las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal, lo cual también implica el debido cumplimiento de los lineamientos internos que regulan el funcionamiento de áreas específicas, mismos que si bien es cierto, están encaminados al desarrollo de actividades sustantivas de cada unidad administrativa, se puede determinar que su incumplimiento no genera forzosamente la responsabilidad política o penal, en atención a que las normatividad puede ser infringida por servidores públicos de todos niveles y en el segundo de los casos, no toda contravención a las disposiciones internas deriva en un delito, pero si reflejaría un servicio público deficiente, como lo pudiera ser la atención a personas que no tienen el carácter de derechohabientes o el otorgamiento de licencias a solicitantes que no cumplen con los requisitos necesarios para su expedición.

Por lo que hace a la exigencia de una conducta honrada por parte del servidor público, se debe entender como aquella en la que no se desarrollen conductas con las que se vea afectado el patrimonio de la Dependencia o Entidad en la que se actúa, en este rubro la conducta si podría trascender en responsabilidad penal, como pudiera ser en caso de venta de bienes propiedad de la Administración Pública Federal o el robo sistemático de bienes de la misma.

En cuanto a la lealtad que se exige a los servidores públicos, esta consiste en que el personal, desarrolle sus funciones, considerando como una actividad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

prioritaria la que tiene encomendada, dejando por alto verse beneficiado en su persona o patrimonio, pudiéramos considerar actividades desleales, que no revisten delitos, pero que afectan los cometidos del Estado, la tramitación injustificada de incapacidades o la petición de que se registre su hora de ingreso como de salida en el centro de adscripción; conductas que además de afectar la imagen de las distintas áreas sustantivas de la Administración Pública Federal, se entorpece la debida atención a los particulares gobernados, mismo que trasciende en que se aplique a los servidores públicos de forma despectiva el término "burócratas."

El principio de la imparcialidad opera en cuanto a la actuación de los servidores públicos e implica de forma directa a aquellas áreas que tiene como principal función emitir una resolución en la que se determine la situación jurídica de los gobernados o se vea afectada directamente y a quienes la ley sustantiva les otorga un recurso de orden horizontal, mismo que debe resolver la propia área como lo pudieran ser el recurso de revocación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, siendo una practica reiterada que las áreas no obstante de la ilegalidad con que emiten sus actos, desestimen los agravios del recurrente y en vez de modificar o revocar su acto y lo emitan de conformidad con las disposiciones legales que no regulan, lo confirman pasando por alto los agravios que dicha reiteración le generan al particular, dado que en la mayoría de los casos no efectuó con la esperanza de que existiera una buena impartición de la justicia y que consecuentemente que su petición fuera debidamente resuelta, en este orden de ideas, el la imparcialidad va íntimamente ligada con el principio de legalidad.

Finalmente la eficiencia, es un principio que se exige a los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones y que se puede determinar que es eficiente aquella persona que actúa de acuerdo a las disposiciones legales que regulan su conducta, que actúa con honradez en cuanto a los recursos de que disponen, asimismo que guarda lealtad a la institución que les proporciona una fuente de empleo o que se observan la normatividad respectiva al momento de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pronunciarse en representación de la Administración Pública Federal, además de que procura disminuir los tiempos en los trámites o atención a los particulares gobernados, asimismo, dicho principio implica la entrega con que debe actuar el servidor público a efecto de erradicar las fallas procedimentales que se dan en su área de adscripción, evitando el gasto innecesario de recursos humanos y materiales, siempre teniendo como principal objeto proporcionar un buen servicio público.

Por lo que hace a la imposición de las sanciones, el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, encuentra su sustento en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxima constitucional que determina como sanciones, además de aquellas que se señalen en las leyes reglamentarias de dicho precepto constitucional, se harán consistir en la suspensión, destitución e inhabilitación, así como la económica, lo cual da un margen de actuación al legislador para que determine las sanciones que considere necesarias, dando un orden superior a las ya mencionadas, esto es, que las mismas no se podrán dejar de establecer en la ley federal respectiva.

En efecto, el precepto en estudio refiere de forma clara que en su ley reglamentaria, se establecerán los procedimientos y autoridades para aplicarlas, limitando al legislador únicamente en cuanto a las sanciones que considera relevantes establecer en la Carta Magna y las cuales no podrán desestimarse en la misma; en este orden de ideas, se debe tomar en consideración que las sanciones de mérito guardan un grado de severidad y deja al legislador la posibilidad que establezca de forma discrecional la misma, en claro reflejo a dicho artículo constitucional el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos las incluyó en sus fracciones II, III, IV y V, además de la Amonestación Privada y Pública, la cual se aprecia en la fracción I II del citado artículo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este orden de ideas, en el caso de la sanción de inhabilitación, el referido artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que cuando ésta se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, se impondrá por un plazo que va de un año a diez si se acredita que el monto de aquellos 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.

En cuanto a la sanción económica que prevé el referido precepto constitucional cabe decir que el mismo establece una facultad discrecional reglada para el área instructora, debido a que dispone que ésta deberá establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, la cual no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, sin que exista otra limitante para el Órgano Interno de Control sancionador.

3.2. LAS OBLIGACIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO

La Administración Pública Federal a efecto de cumplir con sus cometidos, otorga al servidor público facultades para que actúe en su representación, lo cual implica que éste deberá actuar de conformidad con los lineamientos y disposiciones legales que rijan su actuación, en este orden de ideas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el artículo 8 del Capítulo I del Título Segundo establece obligaciones para los servidores públicos, las cuales se encuentran contenidas en 24 fracciones y que se encuentran redactadas de tal forma que resulten aplicables en cualquier área de la Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Así tenemos que dichas disposiciones regulan actividades en cuanto a un eficiente desempeño en las funciones encomendadas así como observar una buena conducta en general, (fracciones I, VI, VII y XVI) de desempeñar con eficiencia las obligaciones de carácter pecuniario (fracciones II, III, IV, V, XII, XIII, XX, XXII y XXIII) de realizar una adecuada supervisión sobre sus subordinados (fracciones IX, XVII y XVIII) de colaborar con las demás áreas de acuerdo a las facultades que tenga asignadas (XVI XIX) y las consistentes en no impedir la debida impartición de la justicia así como evitar participar en asuntos en los que tenga un interés particular (XVI, XXI, XXII y XXIV).

Además del catálogo de obligaciones estableció en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, existen inmersas en las disposiciones administrativas una serie de obligaciones que deben cumplir los servidores públicos adscritos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo incumplimiento se debe encuadrar en alguna de las fracciones del artículo 8 de la referida Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.3 LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL SERVICIO PÚBLICO

En este rubro el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que cuando un servidor público sea determinado como responsable en mas de un caso de los previstos en el artículo 109 Constitucional, esto es que pudiera ser penal, política, civil o administrativamente responsable los procedimientos respectivos se desarrollarán autónomamente, de acuerdo a la vía procesal y naturaleza, mismo que evita la impunidad de los servidores públicos infractores, al poder alegar que ya fueron sujetos de un procedimiento derivado su conducta negligente para que no se les sancione de manera más severa en otro, esto es, en tal contexto se puede determinar que existe la posibilidad de que se impongan sanciones a un servidor público negligente por una sola conducta en distintas vías, pudiendo variar las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sanciones según el criterio del órgano que resuelva en cada caso por separado; asimismo establece en la prohibición para las autoridades respectivas que no se podrán imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, esto es, que si bien se les puede determinar como responsables en las distintas instancias en las que se les hubiera instruido el procedimiento de responsabilidades respectivo, las sanciones que se le impongan no debe guardar similitud en cuanto a su alcance, por lo que no cabe en materia de responsabilidades de los servidores públicos, ya sea penal administrativa política o civil, que quede inhabilitado, cesado o destituido, etc. en dos ocasiones por dos vías distintas.

Las normas jurídicas por regla general fijan conductas cuya obligación constriñe a hacer o dejar de hacer cierta conducta, y cuyo incumplimiento o inobservancia debe generar una consecuencia, siendo una de éstas la sanción.

Así podemos entender que la sanción está constituida por cualquier medio técnico de que se vale el legislador para asegurar la eficacia de una norma¹

Entonces la sanción administrativa se puede definir como aquella consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber contenido en una norma jurídica produce en relación con el obligado, encontrándose sujeta a la realización de un supuesto; éste supuesto tienen un carácter secundario, debido a que consiste en la consecuencia a la inobservancia de un deber establecido precisamente a cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo incumplimiento representa el supuesto al que lógicamente corresponde el calificativo de primario, luego entonces tenemos que si las obligaciones condicionadas son cumplidas, el secundario no se materializa, esto es, que la sanción no se impone, dado que no hubo infracción, así tenemos que si el deber cuya inobservancia determina la existencia de la obligación oficial de sancionar, tiene el carácter de primario, entonces la sanción es la consecuencia secundaria²

¹ FERNÁNDEZ Vázquez Emilio. "Diccionario de Derecho Público." Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina. 1991. pagina 691.

² GARCÍA Maynes, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Ed. Porrúa, México, 1994, pags. 295 y 296.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Consecuentemente, podemos afirmar que para que una norma jurídica goce de plena eficacia deben existir los siguientes elementos: que existe una disposición que imponga una obligación; y en segundo término que el incumplimiento de dicho término traiga como consecuencia una consecuencia jurídica, y en este caso una sanción.

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones tiene como fin reparar el daño, y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracciones un hecho consumado y por la naturaleza de las disposiciones legales que regulan la función administrativa es difícil obligar al servidor público infractor a realizar una conducta equivalente, dado que la lesión a los valores fundamentales que amparan el servicio público ya ha quedado producida.

Otra característica de las sanciones administrativas consiste en que contrariamente a las de naturaleza penal o civil, las cuales derivan del poder de imperio que ejerce el Estado sobre los miembros que lo componen, en las sanciones disciplinarias establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se aplican tomando en consideración la potestad del Estado en relación a las personas que forman parte de la Administración Pública Federal. Tomando en consideración que los actos u omisiones de los servidores públicos que afecten el correcto ejercicio de la función pública, cuanto se trata de una infracción que afecta el ejercicio de ésta, y que se produce en el ámbito de la relaciones entre el Estado y el personal adscrito a sus órganos, la sanción correspondiente tendrá la característica de disciplinaria, puesto que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio que se otorgue.

Las sanciones administrativas tienen características propias que las hacen diferentes a las penales o laborales, dado que se manifiestan en razón de sus elementos particulares, contenido y fines, ya que en primer término, sólo pueden

imponerse a aquellas personas físicas que se reputan como servidores públicos; la finalidad de éstas es la de preservar la vigencia de los valores que establece la función pública, estableciendo normas y procedimientos relativos a la disciplina interna de la Administración Pública Federal, resultando necesario que el órgano interno de control que imponga una sanción administrativa tenga una situación de supraordinación en relación con el sujeto infractor.

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo en estudio establece cinco tipos de sanciones administrativas las cuales tiene diversa naturaleza, y que van desde lo que pudiera interpretarse como una llamada de atención, hasta la de restringir o limitar los derechos de los infractores, pasando por una económica en proporción al beneficio económico obtenido por el servidor público o el daño causado a la Dependencia o Entidad de adscripción.

Así que en primer lugar tenemos a la amonestación en sus dos modalidades, privada y pública, tiene su origen en el vocablo latino "moneo", "admoneo" advertir; esto es recordar o advertir algo a una persona.

Ahora bien en el derecho procesal mexicano, se utiliza con varios significados, ya que primeramente se aplica como corrección disciplinaria, ya sea que tiene el carácter de una simple advertencia o una represión para el infractor, y en segundo término, como una exhortación para que no se repita una conducta irregular, en el derecho disciplinario administrativo se utiliza como una corrección disciplinaria, a efecto de que el servidor público que resultó administrativamente responsable de alguna imputación vertida en su contra, se le sancione de una manera leve, dada la naturaleza intrascendente de la amonestación, dado que no afecta su salario, ni días de labor o servicio dentro de la Entidad o Dependencia de adscripción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La suspensión del puesto, es una sanción con la cual se priva temporalmente del empleo, cargo o comisión al infractor, la cual en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece como mínimo que dicha medida no será menor a tres días, ni mayor a un año, debiéndose entender que la facultad de determinar en cada caso en concreto es una facultad discrecional del Órgano Interno de Control tomando en consideración las particularidades del caso.

La destitución del puesto, proviene del latín *destitutionis*, que significa acción y efecto de destituir. Es la separación de una persona del cargo que desempeña como corrección o castigo, siendo una de las sanciones más graves que se pueden imponer al servidor público infractor, debido a que constituye la cesación definitiva en el ejercicio de un empleo, cargo o comisión.

Asimismo, dentro de las sanciones administrativas que establece el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es considerada la más controvertida, debido a que cuando la autoridad administrativa la impone, lesiona el derecho del servidor público en calidad de trabajador, siendo que la única competente para resolver la conclusión de una relación del trabajo es la autoridad laboral.³

La sanción económica establecida en la fracción IV del artículo 13 consiste en la retribución en dinero que debe hacer el servidor público al que se le impute la responsabilidad administrativa de conformidad con la base para determinar el monto, y el cual se encuentra establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su parte conducente establece:

³ Delgado Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit. Pág 1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"...y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

Mandato Constitucional que establece como presupuesto esencial que con el hecho que con el hecho irregular se cause un daño o perjuicio a la Dependencia o Entidad de adscripción o que el infractor se hubiera visto beneficiado económicamente con dicha conducta, ya que en caso contrario, se podrán imponer al infractor cualquiera de las otras sanciones, excepto la económica.

Un aspecto importante de la sanción económica prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es que de conformidad con el último párrafo de su artículo 30 éste tipo de sanciones toma el carácter de fiscal, para los efectos de su cobro, toda vez que se dispone que constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, y que por lo tanto se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sujetándose a las disposiciones fiscales vigentes. Debiendo entender como Crédito Fiscal a Los créditos fiscales están previstos en el Código Fiscal de la Federación y son una obligación que las autoridades imponen al particular por alguna contribución, con sus correspondientes recargos y actualizaciones, en caso de incumplimiento;

Finalmente, el artículo en estudio establece la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, la cual se trata de una privación temporal del derecho para poder ejercer una función pública, en vista de haber incurrido en una responsabilidad administrativa, siendo una de las sanciones que se encuentran previstas por el artículo 113 Constitucional, por lo que su ley Reglamentaria la retoma y regula en el presente precepto legal, y que consiste en una sanción que priva al servidor público infractor del ejercicio de su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

empleo, cargo o comisión y por el otro lado le niega el derecho para retomar a dicha función durante el tiempo de vigencia de la medida disciplinaria⁴

Así tenemos que el imperativo de mérito, primeramente establece que cuando no exista daño o perjuicio ni beneficio económico para el servidor público, la sanción se impondrá de seis meses a un año, más cuando ésta se aplique como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro o cause daños y perjuicios a la Entidad o Dependencia de adscripción la misma se impondrá desde un año hasta diez años, si el monto no excede de 200 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años, si el monto excede de dicho límite, plazo que se aplica también en aquellos casos en que la conducta sea considerada grave aunque no tenga una trascendencia de carácter pecuniario, (fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8), agregando que para que un servidor público que hubiere sido inhabilitado por un plazo mayor de diez años, y para que pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido dicho plazo, se requerirá que el titular de la Dependencia o Entidad la que pretenda ingresar dé aviso a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma razonada y justificada de tal circunstancia, lo cual generará, en caso contrario, la responsabilidad administrativa, quedando sin efectos el nombramiento o contrato realizado.

El artículo 33 de la ley en estudio prevé la posibilidad de que una vez que en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad administrativa de un servidor público, el particular que hubiera resultado perjudicado con dicha conducta podrá acudir directamente a la Dependencia o Entidad para que se reconozca la obligación de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios que hubiere sufrido en cantidad líquida, al respecto el artículo 1927 del Código Civil en Materia Federal establece lo siguiente:

⁴ Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. Pág. 435.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Artículo 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los 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."⁵

En atención a la disposición legal transcrita, tenemos que la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, el cual sólo la establece de manera directa a los funcionarios y empleados públicos, solidaria cuando genere ilícitos dolosos de ellos y subsidiaria en los demás casos, de lo que se concluye que la responsabilidad civil únicamente se genera entre el Estado y los particulares y no entre el Estado y sus empleados. Agregándose que esta se determinará cuando el daño a los gobernados se cause por un servidor público, derivado de conductas cometidas en el desempeño del servicio encomendado.

3.4. LAS AUTORIDADES COMPETENTES Y EL PROCEDIMIENTO PARA APLICAR DICHAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El ejercicio del de la función administrativa prevé la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los órganos de la Administración Pública Federal, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen, entre las cuales se encuentran las de imposición de sanciones por infracciones a leyes administrativas, siendo una facultad sancionadora que tiene su apoyo e la figura que se denomina policía administrativa, como lo es la coacción, que puede consistir en castigar las conductas infractoras o en hacer efectivo vía forzosa el cumplimiento de una acto administrativo.

⁵ Código Civil, Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa 68ª Edición, México, 1998, pág. 342.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Debido a dichas consideraciones, si la policía administrativa tiene su apoyo en los preceptos constitucionales que aluden a los reglamentos de policía, debemos tomar en consideración que al igual que aquella, para efectos de determinar la facultad sancionatoria de los Órganos Internos de Control los artículos 108 al 114 Constitucionales prevén las distintas responsabilidades en que puede incurrir un servidor público y que claramente se desprende del 113 en cual establece lo siguiente:

"Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

En virtud de lo anterior, tenemos que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de acuerdo al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal goza entre otras de las siguientes facultades:

"Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

...

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

...
XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;⁶

Resaltándose para efectos del presente trabajo, el contenido de la fracción XII el cual denota la facultad de sancionatoria de los Órganos Internos de Control dentro de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se ve reflejada en el artículo 21 el cual establece el procedimiento por el cual la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Contralor Interno o el titular del Área de Responsabilidades podrán imponer las sanciones administrativas previstas en la ley en estudio.

3.4.1. LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

El procedimiento administrativo disciplinario, se instruye una vez que el Órgano Interno de Control cuenta con los elementos suficientes para determinar la presunta responsabilidad administrativa de algún servidor público, procediendo a citarlo de manera personal a declarar una audiencia de ley para que declare en relación a los hechos que se le han imputado, esto con el fin de que no se vea violada su garantía de audiencia, estableciéndose dentro del mismo citatorio el día y hora que tendrá verificativo la misma, asimismo, a efecto de que formule una adecuada defensa, deberá medir un plazo no menor de cinco días ni mayor e quince días hábiles, así mismo se le otorgará un plazo de 5 días para que ofrezca las pruebas que considere necesarias y que tengan relación con los hechos imputados, una vez cerrada la instrucción, se procederá a dictar resolución dentro

⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Agenda de la Administración Pública, Ediciones Fiscales ISEF, 2001, pag. 29.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de los 45 días siguientes, siendo prorrogable éste plazo por una sola ocasión, debiéndose proceder a ejecutar de ser sancionatoria, el cual no excederá de 10 días hábiles.

En dicho procedimiento se otorga al Órgano Interno de Control la facultad de realizar las actuaciones necesarias para poder determinar la responsabilidad administrativa del presunto responsable, o en su caso para determinar la responsabilidad administrativa de otros servidores públicos involucrados (fracción IV artículo 21)

Asimismo, le otorga la facultad discrecional libre al órgano instructor para que anterior o posteriormente a la notificación del citatorio al presunto responsable, ése sea suspendido de manera temporal de las funciones encomendadas, lo cual se establece con el fin de que oculte y destruya información o documentación que pudiera servir como evidencia para sustentar su responsabilidad administrativa, debiéndose tomar en cuenta que dicha suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad del involucrado; asimismo, dicha medida precautoria suspenderá los efectos que dieron origen al la ocupación den empleo, surtiendo efectos desde el momento en que le sea notificada al presunto infractor y cesará en el momento en que se dicte la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo disciplinario, y que en caso de que se absuelva, se le restituirán todos sus derechos laborales, inclusive las percepciones que dejó de gozar.

3.4.2. EL ÁREA DE RESPONSABILIDADES DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL.

Cabe resaltar que a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reconoce de forma expresa las facultades sancionatorias del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control, lo cual representa un acierto del legislativo, dado que así existe una concordancia con el contenido del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

cual en el punto a) de la fracción IV del artículo 47 establece que podrá citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos de la materia así como determinar la suspensión temporal del presunto responsable si a su juicio así conviene para la continuación de las investigaciones, lo cual repercute en que los actos emitidos por esta autoridad contengan un mayor soporte legal, sin que se tenga que constreñir a una disposición interna como lo es el referido reglamento.

Asimismo el artículo 16 también establece de manera expresa la facultad del Área de Responsabilidades para la imposición de las sanciones consistentes en amonestación pública o privada, la suspensión, la destitución del puesto, la inhabilitación así como la económica, lo cual permite que en la emisión de las resoluciones sancionatorias pueda determinar las mismas que tiene facultad el titular del Órgano Interno de Control.

a) EL PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

En el caso de que el servidor público sea determinado administrativamente responsable se hará acreedor a una o más de las sanciones que establece el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debiéndose individualizar su imposición de conformidad con los elementos que establece el artículo 14 de dicho ordenamiento, los que consisten en aspectos socioeconómicos y laborales, así como la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo, debiéndose resaltar que el precepto legal no determina que elementos serán considerados como agravantes de las conductas desplegadas y cuales como atenuantes, reflejando una facultad discrecional al ser analizados por la juzgadora.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cuanto a la procedencia de la sanción económica, el artículo 15 de la ley en estudio establece que la misma debe ir en proporción al monto de los beneficios o lucro obtenidos por el servidor público infractor o los daños o perjuicios causados a la Entidad o Dependencia de adscripción, fijando que el mismo no podrá ser menor o igual al monto cuantificado.

Consecuentemente, la sanción económica impuesta se actualizará para efecto de su pago en términos de lo establecido por el Código Fiscal de la Federación, dándoles en tratamiento de contribuciones y aprovechamientos, siendo que dichas figuras son debidas a la calidad de entidad de derecho público del Estado, Por tal razón, solamente respecto a las contribuciones y los aprovechamientos la ley ha establecido la causación de recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización por falta de pago oportuno, atribuyéndoles el carácter de accesorios de aquellos

Posteriormente el artículo 16 establece las reglas para la imposición de las sanciones establecidas en el artículo 13 del mismo ordenamiento, determinando en primer término que la amonestación en sus dos modalidades y sea privada o pública, será ejecutada por el superior jerárquico, esto es el jefe inmediato, lo cual en la resolución que con tal motivo se dicte, se debe proveer que se turne la misma al superior jerárquico para que proceda a ejecutarla en los términos que dicha fracción establece.

Por lo que hace a la suspensión y destitución del puesto al servidores públicos ésta serán impuestas por el titular del Órgano Interno de Control, y ejecutadas por el Titular de la Dependencia o Entidad de adscripción, lo que implica la participación directa del área de adscripción del servidor público sancionado, en su carácter de ejecutante, y por lo tanto al establecer que será el Órgano Interno de Control quien impondrá las sanciones, se concluye que será esta autoridad la facultada para instruir y resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades respectivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cuanto a la sanción consistente en inhabilitación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que se impondrá tanto por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por el titular del Órgano Interno de Control y el del área de responsabilidades, pero que se ejecutará en términos de la resolución dictada, siendo éste un gran espacio para que se interprete en el sentido de que será la misma área sancionadora la que ejecute la resolución o sea el superior jerárquico inmediato del infractor o el titular de la Dependencia o Entidad de adscripción del mismo, asimismo, cabe la posibilidad de ésta constituya en una mera notificación de la resolución, sin que prácticamente sea necesaria una ejecución, ya que el infractor en el momento de la notificación pudo haber perdido la categoría de servidor público y por lo tanto dicha notificación trascendería en el sentido de que la sanción quedara registrada.

Por lo que hace a la imposición de las sanciones económicas, ésta queda a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Órgano Interno de Control o de su área de responsabilidades, más su ejecución corre a cargo de la Tesorería de la Federación, siendo innovadora la medida cautelar consistente en que el caso de que el servidor público responsable se pudiera ocultar o dilapidar sus bienes, con el fin de que la sanción pecuniaria sea inejecutable, las áreas sancionadoras podrán solicitar a la Tesorería de la Federación que independientemente de que hubiera iniciado el procedimiento administrativo de ejecución, se realice un embargo precautorio, lo cual tiene como objetivo hacer cobrable el crédito fiscal determinado, toda vez que dicho embargo precautorio se convertirá en definitivo.

En razón de lo anterior, la ley en estudio prevé la posibilidad de que se le finque responsabilidad administrativa al personal de la Tesorería de la Federación que contravenga dicha disposición.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así también, la ley en estudio prevé la posibilidad de que se impongan las sanciones correspondientes a los Contralores Internos, titulares de las áreas de quejas, auditoría y responsabilidades a efecto de que no realicen las investigaciones necesarias para sancionar a los infractores o que el caso de hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

En el artículo 18 se establece la facultad de atracción que guarda la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo respecto de los asuntos de que tenga conocimiento un Órgano Interno de Control, la cual será procedente en caso de que la irregularidad cometida sea grave, a criterio de la citada Secretaría, quien previo procedimiento respectivo procederá a imponer las sanciones correspondientes.

En el artículo subsecuente, se establece la obligación del titular del Órgano Interno de Control así como del titular del Área de Responsabilidades para denunciar ante el Agente del Ministerio Público los hechos que a su criterio impliquen responsabilidad penal o instar al área jurídica de la Dependencia o Entidad para que se querelle por los hechos que le son dado a conocer,

El artículo 20 establece que para el cumplimiento de sus atribuciones las autoridades instructoras e investigadoras deberán realizar las investigaciones debidamente motivadas a efecto de determinar las responsabilidades administrativas respectivas, lo cual implica que previo al fincamiento de una responsabilidad administrativa se deberá contar con las pruebas con que se pueda sustentar ésta, asimismo, prevé que las dependencias y Entidades en las que funcione el Órgano Interno de Control deberán proporcionar la información y documentos que sean requeridas, aunque en este rubro la ley no establece ninguna consecuencia jurídica en caso de que no se acate esta disposición, se puede concluir que en caso de negativa, se podría incurrir en responsabilidad administrativa por parte del titular del área que no atienda dichos pedimentos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una innovación de la ley en estudio la tenemos en el último párrafo del artículo 20, el cual establece que se podrá comprobar en cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de los operativos específicos de verificación, en los que participarán los particulares que reúnan los requisitos que dichas autoridades establezcan, acción que puede derivar en dos vertientes, la primera que el particular participe en una acción simulada de las autoridades administrativas, a efecto de detectar las situaciones irregulares que se están desarrollando en un área específica, la cual puede ser derivada de la existencia de múltiples quejas y denuncias respecto de un trámite y que no se han podido acreditar de una forma contundente, y una segunda posibilidad consiste en que ante la presencia de una denuncia, respecto de un trámite en específico, el Órgano Interno de Control ordene la verificación concreta al expediente abierto con motivo de dicho trámite, lo cual refleja una actitud inquisitiva de parte de las autoridades administrativas.

3.5 EL REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Finalmente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su Título Tercero establece el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, siendo ésta una obligación de los servidores públicos que establece en sus catorce fracciones, debiéndose destacar que por lo que hace a los servidores públicos que se contemplan en nuestro trabajo, esto es de la Administración Pública Federal, dicha obligación recae sobre aquellos que tienen un nivel de jefe de departamento hasta el Presidente de la República.

En la ley en estudio se determina la creación de un registro de servidores públicos de carácter público, que en ámbito de Poder Ejecutivo Federal llevará esta dependencia a través del cual podrá conocerse la información relativa a la situación patrimonial de éstos, cuanto se cuente con ello para la autorización precisa y específica del servidor público de que se trate, así como en su caso los procedimientos administrativos seguidos en su contra así como las sanciones que se les hubiera impuesto con motivo de los referidos procedimientos, (artículo 40.)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que podemos determinar que dicha esta obligación consiste en un sistema de control sobre el peculio de aquellas personal que prestan sus servicios para la Administración Pública Federal y que a efecto de que en el plazo en que desarrollen los servicios encomendados no se vean beneficiados de una forma ilegal, aumentando su patrimonio en base a acciones u omisiones que implique inobservancia a las disposiciones legales que regulan su actuación.

La forma en que se deberá rendir dicha declaración patrimonial se establece en el artículo 37 de la ley que ese analiza, misma se deberá presentar dentro de un plazo no mayor de sesenta días naturales a los que se hubiera tomado posesión, estableciéndose como sanción a la infracción de dicha disposición la suspensión del servidor público por un plazo de 15 días, en caso de que omita presentar su declaración inicial, en caso de que omita presentar su declaración de conclusión de encargo, la sanción correspondiente consistirá en la inhabilitación por el plazo de un año, precisándose que dichas sanciones se impondrán previo procedimiento administrativo disciplinario, lo cual permite al involucrado que alegue y ofrezca pruebas de descargo, cabe destacar que las sanciones que se disponen en la presente ley, son menos severas en comparación con las que establecía la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que tenía como consecuencia el dejar sin efecto el nombramiento del cargo y la inhabilitación por el plazo de un año, esto sin que el servidor público tuviera la oportunidad de alegar lo que a su derecho conviniera.

Así también se regula la eficiencia en la supervisión de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos, para lo cual a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se le están otorgando facultades expresas para investigar o practicar auditorías en ésta materia, y de que en el supuesto de que se presuma un incremento ilícito del patrimonio de un servidor público, pudiéndose iniciar un procedimiento de investigación en el que se respete el derecho de audiencia del involucrado, mismo que se encuentra previsto en los artículos 41 y 42 de la referida Ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el procedimiento que establece el artículo 42 se prevé la comparecencia del servidor público involucrado, a efecto de que tenga conocimiento de los hechos que se investigan, haciéndosele saber sobre las incongruencias detectadas respecto de los bienes que integran su patrimonio, otorgándosele un plazo de 30 días hábiles para que realice las aclaraciones pertinentes.

En este capítulo se prevé la posibilidad de que el involucrado o la persona con quien se entienda la notificación se negaren a firmar, se hará constar dicha circunstancia, y se levantará constancia ante dos testigos.

Otro aspecto importante es la posibilidad que se otorga al servidor público para inconformarse respecto de dicha notificación, señalándose un plazo de 10 días para que la interponga, y dentro de un plazo igual ofrezca las pruebas que considere pertinentes, debiendo la Secretaría resolver sobre dicha inconformidad dentro de los diez días hábiles siguientes.

En cuanto a dicha facultad de investigación, cabe precisar que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la podrá ejercer durante el tiempo que el servidor público desempeñe su cargo y hasta tres años posteriores a la conclusión del mismo; medida que se considera adecuada, más por tratarse de la posible comisión de una irregularidad que revista matices de índole pecuniario, el plazo para que prescriban dichas facultades investigadoras debe establecerse de cuando menos cinco años en aquellos casos en que por la naturaleza de las funciones que desempeñó tuvieron contacto con el público, manejaron recursos federales o tuvieron bajo, su mando.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES Y LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El incumplimiento de la obligaciones que deben cumplir los servidores públicos en el desempeño de las funciones que tiene encomendadas, afecta de forma directa al servicio público, siendo ésta una de las actividades primordiales que tiene el Estado, consecuentemente, se ha establecido la necesidad de sancionar a los servidores públicos que incumplan con el servicio encomendado. Así tenemos que dicho incumplimiento genera a la responsabilidad administrativa del servidor público.

El conocimiento de hechos que pudieran ser configurativos de responsabilidad administrativa, obliga al Órgano Interno de Control o al Área de Responsabilidades de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, a realizar la investigaciones respectivas y en su acaso a sujetar al servidor público presunto infractor a un procedimiento administrativo disciplinario, se encuentra regulado por la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y previo desahogo del mismo imponer una de las sanciones que la establece en su artículo 16, ahora bien, como se observará, dicha instancia, se encuentra apegada al principio de legalidad que establecen los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, a efecto de que el acto no viole las garantías procesales del servidor público respectivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2.- COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES PARA INSTRUIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es el dispositivo legal que regula el procedimiento administrativo disciplinario que se instruye en contra de los servidores públicos presuntamente infractores, imperativo que establece en su primer párrafo la competencia de las autoridades facultadas para desahogarlo, al referir de manera clara que será la Secretaria (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) el Contralor Interno y el titular del área de responsabilidades las áreas facultadas para imponer las sanciones administrativas conforme al procedimiento que se establece en las fracciones que prevé el mismo.

4.3. ETAPA DE INSTRUCCIÓN

El citado artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su fracción I, dispone que se citará al servidor público presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en relación a los hechos que se le imputen y que puede ser causa de responsabilidad administrativa; además de que se le precisarán la fecha y lugar de la audiencia, en la cual mediará un plazo mínimo de cinco días y no mayor de quince, así también existe la obligación de que se le indique en dicho oficio, cual es la autoridad que desahogará la audiencia y la indicación, que en caso de que no comparezca a la audiencia sin causa justificada se tendrán por ciertas las imputaciones vertidas en su contra.

En la fracción que se estudió se aprecia que el legislador previó regular las garantías de procesales que establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales, como son la de audiencia y debida defensa; con el fin de que previamente a ser sancionado sea oído de manera personal, y asistido de un defensor.

En la fracción II del artículo que se estudia, se establece el derecho que le asiste al presunto responsable para ofrecer pruebas de descargo, otorgándole un

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

término de cinco días hábiles a partir de la conclusión de la audiencia, lo cual en relación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ahora derogada por lo que hace a la materia de responsabilidades administrativas, resulta innovador, toda vez que en el procedimiento administrativo regulado anteriormente, el derecho para ofrecer pruebas se le otorgaba al presunto responsable en el momento en que se desarrollaba la audiencia de Ley, lo cual impedía que el servidor público preparara los medios de prueba que considerara pertinentes para realizar su defensa.

Como podemos apreciar, en las fracciones anteriores, el artículo que nos ocupa establece la etapa de instrucción del procedimiento administrativo, el cual prevé que en la fase postulatoria el Órgano Interno de Control debe dar a conocer al servidor público presunto responsable los hechos presuntamente cometidos por él, y los cuales podrían ser constitutivos de responsabilidad administrativa, mismo atiende al principio de culpabilidad, dado que el Órgano Interno de Control ya realizó las diligencias para investigar y determinar si existe alguna irregularidad administrativa y quienes son los involucrados en los hechos que tiene conocimiento, así también establece que será el servidor público quien alegará en relación a las imputaciones vertidas en su contra y ofrecerá las pruebas necesarias para soportar sus alegatos, esto es que alegará con el objeto de desvirtuar las irregularidades administrativas que se pudieran configurar con las conductas y que le fueron imputadas.

A.- PRINCIPIO OFICIOSO DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL.

El segundo párrafo de la fracción IV del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que si durante la sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario, las autoridades competentes no cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan la responsabilidad administrativa de otros servidores públicos, podrán realizar otras diligencias o citar a otras audiencias, lo cual es un reflejo de la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

actividad oficiosa del Órgano Interno de Control, ya que ante la presunta participación de otros servidores públicos en los hechos determinados como irregulares, o la comisión de otras conductas anómalas por el servidor público al que se le ha instruido el procedimiento administrativo disciplinario u otros, no se puede quedar inerte y desconocer o dejar de investigar sobre los elementos nuevos de que tuvo conocimiento.

En este rubro, la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece la posibilidad de que el servidor público que ha sido determinado como presunto responsable sea suspendido temporalmente de su empleo, esto, si el Órgano Interno de Control lo considera conveniente para la conducción y continuación de las investigaciones que lleve a cabo, debiéndose puntualizar que dicha medida precautoria no prejuzga sobre la responsabilidad de involucrado, por lo que se debe entender en consecuencia, que la misma podrá decretarse en el caso de que los hechos investigados sean de naturaleza delicada, los cuales por la continuación en el servicio público del presunto responsable pudiera implicar o traer como consecuencia el ocultamiento de información o la continuación de prácticas determinadas como irregulares.

B.- CONFESIÓN DEL PRESUNTO RESPONSABLE

Finalmente, el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé la posibilidad de que el servidor público determinado como presunto responsable confiese la responsabilidad administrativa, lo cual trae como consecuencia que se le beneficie con una reducción de la sanción económica hasta por en dos tercios de la sanción aplicable, si esta tiene un carácter pecuniario, siempre y cuando sea suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados a la Dependencia o Entidad de su adscripción y restituir el bien que hubiese percibido con motivo de la infracción, por lo que hace a las sanciones meramente administrativas, esto es, sobre la no

suspensión, destitución o inhabilitación, la misma se deja a juicio de la resolutora su imposición, por lo que del análisis en cuestión se puede concluir lo siguiente:

a) Que la confesión no tenga en carácter de una manifestación falsa, esto es, que del cúmulo de pruebas que gravitan en torno a la confesión del servidor público presunto responsable, no aparezca que tales probanzas la hacen inverosímil, por existir, como lo pudiera ser contradicción en el dicho de otros servidores públicos citados a procedimiento administrativo disciplinario y la evidencia documental en la que se sustenta la imputación; en este caso debe considerarse que dicha confesión es inepta para tener por demostrado lo que se confiesa, pues frente a lo confesado se encuentran otros medios de convicción con valor y fuerza probatorios que contradicen lo declarado.

Ahora bien, la confesión del servidor público presunto responsable como reconocimiento de su propia culpabilidad deriva de hechos propios, la cual alcanza el rango de prueba plena cuando no está desvirtuada ni es inverosímil y sí corroborada por otros elementos de convicción, lo cual en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos materialmente es posible, dado que el mismo se rige por el principio de culpabilidad, el cual consiste en que derivado de las investigaciones realizadas por el Órgano Interno de Control, ya sea una auditoría, o en atención a una queja o denuncia administrativa presentada por un gobernado, se tiene un grado de certeza de que el servidor público es administrativamente responsable lo cual se corrobora en el momento en que éste acepta su participación en los hechos determinados como irregulares.

b) El segundo supuesto que prevé la confesión del servidor público presunto responsable, consiste en que al rendir su declaración acepta espontáneamente los hechos que se le imputan la autoridad podrá reducir hasta en dos tercios la sanción económica, por lo que de la interpretación de dicho numeral, se advierte que la única condición que se requiere para el otorgamiento del beneficio señalado, es que confiese espontáneamente los hechos que se le

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

imputan, mas no que emita una confesión lisa y llana; por lo que si el servidor público acepta el hecho de la imputación de una forma general, no obstante que introduzca en su declaración circunstancias tendientes a demostrar su inculpabilidad, al ser tomada esa declaración con el carácter de confesión calificada, también debe ser considerada para que se le conceda el beneficio de la reducción de la sanción económica a la que se hará acreedor por los hechos materia de la irregularidad administrativa.

c) Finalmente, la facultad discrecional que gozaba la autoridad para determinar las sanciones a las que se hará acreedor, ha quedado suprimida, debido a que en el artículo 13 establece las sanciones procedentes en caso de que se acredite que la conducta sancionada incurrió determinadas fracciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.4. RESOLUCIÓN

La fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que una vez desahogadas las pruebas que fueran admitidas, se procederá a resolver dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, en la que determinarán sobre la inexistencia de responsabilidad administrativa o se impondrá al infractor una de las sanciones administrativas correspondientes, resolución que se notificará para efectos de su ejecución, al superior jerárquico o al titular de la Entidad o Dependencia, según sea el caso, dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Ley que nos ocupa contempla dos vertientes en el momento de que la autoridad se pronuncie sobre los hechos que le fueron imputados al servidor público y el resultado del procedimiento administrativo de responsabilidades que se le instruyó; la primera consiste en que se decrete la inexistencia de responsabilidad administrativa, situación que implica que el servidor público en el momento en que compareció a declarar y ofrecer pruebas en la instrucción del procedimiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativo, desvirtuó con sus medios de defensa las circunstancias de tiempo, modo y lugar que lo involucraban en los hechos irregulares; en el segundo de los casos, si el Órgano Interno de Control determina que los hechos que se le imputaron al presunto responsable son ciertos, el carácter del servidor pública cambiará, dado que pasará a ser infractor, en lugar de presunto responsable, y por lo tanto se hará acreedor a una o más de las sanciones que para tal efecto establece el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De lo anterior, cabe resaltar que el Órgano Interno de Control puede determinar que no existe responsabilidad administrativa o la existe, mismo que implica un análisis minucioso de las constancias que obren en autos en el momento de dictar la resolución respectiva, esto es que se apegue a los principios que rigen a las sentencias y resoluciones administrativas, y que consistente en:

4.4.1. CONGRUENCIA EN LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

No obstante que el principio de congruencia es consistentemente respetado en materia civil, éste resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y administrativos en los que se resuelve una situación jurídica en concreto.

Así tenemos que el mismo consiste en que las sentencias o resoluciones deben resolver en base a la litis que se planteó en el procedimiento administrativo disciplinario, entendiéndose que la misma queda constreñida las irregularidades que se le dieron a conocer al servidor público presunto responsable mediante el citatorio de Ley respectivo y los alegatos formulados por el servidor público.

La congruencia de las resoluciones tiene dos modalidades: a) la interna y b) la externa. La primera consiste en que la resolución no contenga razonamientos ni afirmaciones que resulten contradictorios entre sí, debido a que los motivos asentados en la parte considerativa, debe apuntar en un sentido, en la cual se

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

comprenda porqué se concluye que sí existe o no responsabilidad administrativa del servidor público implicado, por lo tanto dichos razonamientos lógico jurídicos deben verse reflejados con los puntos resolutivos de la resolución.

Por lo que hace a la congruencia externa de la resolución, dicho principio establece que la resolución debe emitirse acorde con las actuaciones que obran el expediente administrativo respectivo, las cuales deben relacionarse con las imputaciones vertidas al servidor público y de conformidad con el contenido de los alegatos formulados por éste, y con las pruebas que ofreció en la etapa de instrucción.

Así tenemos, que para que una resolución se pueda considerar congruente, debe apreciar claramente el acto determinado como irregular, los alegatos vertidos por el servidor público, así como tomar en cuenta las pruebas que se ofrecieron para tenerlos o no por demostrados, los fundamentos legales en que se apoyen, lo cual una vez razonado y fundado, se proyectan en los puntos resolutivos de la resolución, los que deberán determinar con claridad y precisión, el acto o actos acreditados que le fueron imputados al servidor público por el Órgano Interno de Control y a efecto de que no exista contradicción en la resolución, debe atenderse a los elementos fundamentales del fallo, constituidos por los razonamientos contenidos en los considerandos de la misma.

4.4.2. EXHAUSTIVIDAD EN LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

El principio de exhaustividad de las resoluciones que se dicten dentro de los procedimientos administrativos disciplinarios, obliga al Órgano Interno de Control a decidir sobre la totalidad de las cuestiones planteadas en el mismo de tal forma que se determine la responsabilidad administrativa del servidor público o no, esto es, que no puede dejar de pronunciarse sobre alguno de los puntos litigiosos que hubiesen sido materia del procedimiento; ya que de ser así, el Órgano Interno de Control responsable estaría dictando una resolución tomando en cuenta sólo de manera parcial las imputaciones y la misma no sería precisa ni congruente y por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tanto, se podría incurrir en una violación procedimental ya sea en perjuicio de la Dependencia y Entidad o del servidor público sujeto al procedimiento administrativo disciplinario.

4.4.3. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.

El principio de fundamentación consiste en que el Órgano Interno de Control debe asentar los preceptos legales en base a los que actuó, siendo éstos en primer término aquellos que le dieron la competencia para conocer del procedimiento administrativo disciplinario y resolverlo, como aquellos que considera que se infringieron por el servidor público, por lo que hace a la motivación, podemos decir que consiste en que la resolutora debe exponer los razonamientos lógicos que la llevaron a determinar que se infringieron disposiciones legales, lo que lleva a determinar que existe responsabilidad administrativa o no, esto es, que los hechos acreditados deben adecuarse a las hipótesis legales en que se sustentaron las irregularidades.

Por ejemplo, en el caso en que en la instrucción del procedimiento se cuente con los medios de prueba suficientes para sancionar al servidor público determinado como presunto responsable y éste haya comparecido sin ofrecer medios de prueba para apoyar sus alegatos y así deslindar su responsabilidad administrativa, el Órgano Interno de Control no puede dejar de observar el principio de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional y omitir el estudio de las constancias que obran en el expediente administrativo y dejar de sustentar el sentido de su fallo.

4.4.4. EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN

El artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece las reglas en la ejecución de las resoluciones sancionatorias que se dictan con motivo de los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos en contra de los servidores públicos infractores, precepto

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

legal que va íntimamente ligado con el artículo 30 de dicho ordenamiento legal, el cual establece de forma clara que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el titular del Órgano Interno de Control y el titular del área de responsabilidades del Órgano Interno de Control, conforme lo disponga la resolución definitiva.

Así tenemos que la fracción I del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, refiere que por lo que hace a la ejecución de la resolución por la que se impone la sanción consistente en amonestación en cualquiera de sus dos modalidades, sea pública o privada, será ejecutada por el jefe inmediato del servidor público infractor.

Por lo que hace a las sanciones consistentes en suspensión o destitución del puesto, ésta será ejecutada por el titular de la Dependencia o Entidad correspondiente, debiéndose girar un oficio por parte del titular del Órgano Interno de Control y del Área de Responsabilidades al Secretario del Ramo o Director General de la Dependencia agregando la resolución a notificar y ejecutar al servidor público infractor, a efecto de que sea por su conducto que la misma sea ejecutada, en este caso nos debemos al artículo 30, el cual prevé que en el caso de que el servidor público sancionado tenga el carácter de trabajador de base, la suspensión y cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo se deberá llevar de acuerdo a los procedimientos previstos en la Ley aplicable, debiendo entender la Ley Federal del Trabajo.

En cuanto a la sanción contenida en la fracción III del artículo en estudio, consistente en inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, establece que la misma será ejecutada en términos de la resolución dictada, lo cual permite que adecue su actuación en base al caso concreto, toda vez que puede suceder que el infractor ya no tenga el carácter de servidor público o que se encuentre prestando sus servicios en otra Dependencia o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Entidad de la Administración Pública o que imponga en la misma resolución las sanciones consistentes en destitución e inhabilitación.

Finalmente, la fracción IV del artículo 16 prevé que las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Contralor Interno y el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control y serán ejecutadas por la Tesorería de la Federación, regla que se encuentra íntimamente ligada con el último párrafo del artículo 30 de la ley que nos ocupa, el cual establece que dichas sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del Erario de la Federación, los cuales se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, los cuales se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

Del análisis anterior, tenemos que la ley en estudio otorga el carácter de autoridad sancionadora a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al Titular de la Contraloría Interna, así como al Titular del Área de Responsabilidades del referido Órgano Interno de Control.

4.5. DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en sus artículos 25 al 28, establece la posibilidad de que el servidor público sancionado mediante una resolución emitida con motivo de un procedimiento administrativo disciplinario por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el titular de la Contraloría Interna o el titular del Área de Responsabilidades de un Órgano Interno de Control, interponga el recurso de revocación o de manera optativa el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estableciendo para tal efecto los plazos de su presentación y demás requisitos de procedibilidad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.5.1. DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

La imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos infractores, puede determinarse en las resoluciones administrativas en desapego a las disposiciones legales que regulan el acto, lo cual a criterio del servidor público le puede generar un agravio, en este contexto, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece como medios de impugnación ordinarios, en contra de dichas resoluciones, dos vías, una ante la propia autoridad sancionadora, la cual se hace consistir en el recurso de revocación y el juicio de nulidad, los cuales tienen una serie de formalidades que los caracterizan.

Así tenemos que la ley de la materia prevé el recurso de revocación, medio de defensa que es procedente ante la autoridad que emitió la resolución sancionatoria, mismo que permite al órgano sancionador, revisar su actuación y corregir las deficiencias que acuse el recurrente mediante los agravios que contenga en su ocurso respectivo, por otro lado se establece el juicio de nulidad que se promoverá ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual consiste, de manera contraria al recurso de revocación, en la exposición de los motivos de nulidad a un tribunal autónomo e independiente a la autoridad sancionadora.

4.5.1.1. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

El recurso de revocación que prevé el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene las siguientes características:

a.- En cuanto a su desahogo y resolución, dicho medio de impugnación es de naturaleza horizontal, porque el mismo se debe promover ante la propia autoridad que emitió la resolución sancionatoria, esto es, que si la resolución por la que se impusieron sanciones al servidor público fue dictada por el titular del Área

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de Responsabilidades del Órgano Interno de Control, será dicha área la encargada de dar trámite y emitir la resolución respectiva, y no ante su superior jerárquico, independientemente de que el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo establezca como facultades concurrentes, que tanto el titular del Órgano Interno de Control como el titular del Área de Responsabilidades, puedan resolver dicho medio de defensa, en este orden de ideas, también se le puede considerar como un recurso de carácter circular, porque el área que tiene conocimiento y lo resuelve debe ser un órgano distinto a aquel emitió la resolución sancionatoria, sino que será la propia autoridad la obligada para pronunciarse al respecto.

b.- Otra característica, misma que se encuentra íntimamente vinculada con la naturaleza del recurso de revocación, es que su finalidad, por lo que hace al área lo deberá desahogar, es que la autoridad administrativa realice una función de autocorrección sobre sus actuaciones, esto es, que más que realizar una función materialmente judicial, ya que al desahogar el recurso de revocación, no se encuentra dirimiendo un conflicto de intereses, sino que está ejecutando un reexamen de la resolución emitida y de los autos de los que se derivó la misma, la cual versará en base a los conceptos de agravio expuestos por el servidor público afectado en su escrito respectivo, por lo que se entiende que tiene la oportunidad de corregir los excesos cometidos al dictar la resolución primaria y emitir una nueva, apegada al principio de legalidad, y evitar dañar nuevamente la esfera jurídica del recurrente.

c.- Finalmente tenemos como una característica más del recurso de revocación que es un medio de defensa que no se rige por el principio de definitividad, esto es, que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no establece la obligación para el servidor público de agotarlo previamente a la interposición al juicio de nulidad, por lo que se tiene que es optativo en relación con el citado juicio de nulidad, sin embargo, si a su consideración la resolución que se dicta con motivo del referido recurso de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

revocación, le causa agravio puede controvertirla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.5.1.2. ELEMENTOS DE PROCEDIBILIDAD O ESENCIALES DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.

El recurso administrativo debe cumplir con determinados requisitos de procedibilidad, a efecto de que su desahogo cumpla con el principio de legalidad, mismos que se hacen consistir en:

1.- Que se encuentre previsto por la Ley, el cual se cumple cabalmente, dado que dicho medio de defensa lo prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 25, asimismo al encontrarse regulado por la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el recurso de revocación tiene el carácter de un medio de impugnación ordinario, en este orden de ideas, si dicho recurso no estuviera previsto en dicha disposición normativa, el Órgano Interno de Control o el Área de Responsabilidades no estarían obligados a tener conocimiento del mismo, desahogarlo y resolverlo.

2.- El segundo elemento consiste en que debe existir un acto previo a la interposición del mismo, en este caso es la resolución que se emite con motivo del procedimiento administrativo disciplinario, ya que es el primer párrafo del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la disposición que prevé que los servidores públicos que se encuentren afectados por las resoluciones dictadas con motivo de un procedimiento administrativo de responsabilidades podrán ocurrir a interponer el recurso de revocación.

3.- El tercer elemento que debe cumplir el recurso de revocación, consiste en que exista una autoridad facultada para conocer el mismo y resolverlo, en este rubro, así tenemos que es el artículo 26 de la ley de la materia la que establece

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

que el recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, debiendo entenderse que será el Órgano Interno de Control o el área de responsabilidades de dicho órgano, según donde se haya dictado la resolución, lo cual nos remite de manera inmediata a la fracción III puntos 1 e inciso a) punto 4 del artículo 47 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dispositivo que faculta a los referidos titulares para resolver el recurso de revocación

4.- Íntimamente relacionado con el segundo requisito de procedibilidad, en el correlativo se establece que el acto impugnado debe afectar la esfera jurídica del recurrente, mismo que está atendido por la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dispone de forma clara en su artículo 25, que serán los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas dictadas podrán promover el recurso de revocación, de lo cual se desprende que solamente los servidores públicos sancionados podrán interponer el recurso de revocación y alegar sobre la presunta ilegalidad del acto y no aquellos que han sido exonerados mediante la resolución administrativa respectiva.

5.- Finalmente, se establece como elemento de procedibilidad, que la ley que prevé el medio de impugnación debe contemplar la obligación de que la autoridad concedora del recurso lo resuelva en cuanto al fondo del mismo, aspecto previsto la fracción III del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual hace referencia a que una vez desahogadas las pruebas, la autoridad emitirá resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes y notificarla al interesado dentro de las 72 horas siguientes.

A) ELEMENTOS SECUNDARIOS DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

Los elementos secundarios de éste recurso administrativo, a diferencia de los esenciales, no necesariamente deben cumplirse para su procedencia, ya que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

no deben forzosamente constar en los recursos por los que se interponga el recurso, mismos que a continuación se relacionan: **a.-** el plazo de interposición del recurso; **b.-** el nombre del recurso que se interpone; **c.-** nombre y domicilio del promovente, **d.-** domicilio para recibir notificaciones y nombre de los autorizados; **e.-** autoridad a la que se le dirige el recurso; **f.-** el acto que se impugna, **g.-** la enunciación de las pruebas que se ofrecen y los hechos controvertidos de que se trate y **h.-** la enunciación de los documentos que se anexan al recurso¹

1.- El plazo para la interposición del recurso de revocación, lo establece el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual otorga quince días hábiles posteriores a que se hubiera notificado la resolución sancionatoria al servidor público.

2.- En este caso la ley de la materia no establece dicho requisito, únicamente hace mención que tipo de recurso es el que se promueve, por lo que sería erróneo nombrar al mismo con otro nombre como fuera recurso de reclamación, de reconsideración, de revisión, etc, así también no existe la posibilidad de que el mismo sea desechado en caso de que se interpusiera, refiriendo que se trata de otro medio de defensa.

3.- El tercer elemento consiste en asentar el nombre y domicilio del promovente, requisito que se establece con el fin de que se tenga conocimiento del domicilio particular del recurrente, y en caso de que se tuviera que proceder a garantizar el crédito fiscal que con motivo de una sanción económica se hubiere determinado.

4.- En cuarto lugar, se establece que se podrá precisar domicilio legal o domicilio para recibir notificaciones y nombre de los autorizados, mismo que resulta útil para efectos de que la resolución sea notificada, no únicamente al servidor

¹ SÁNCHEZ Pichardo, Alberto C.- Los medios de impugnación en materia administrativa.- Ed. Porrúa Hermano México, D.F. 1999, págs.125-134.

público sancionado, sino a sus representantes legales en un domicilio citado ex profeso para dicha actividad.

5.- Se debe precisar la autoridad a la que se le dirige el recurso, el cual no resulta primordial, si se toma en consideración que el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que se debe interponer ante la propia autoridad que emitió la resolución que se controvierte.

6.- el acto que se impugna, aspecto que resulta secundario, ya que de los agravios que se expresen se determinará la fecha de la resolución, el expediente sobre el que se dictó, así como el servidor público sancionado.

7.- La enunciación de las pruebas que se ofrecen y los hechos controvertidos de que se trate, dichos requisitos tienen el carácter de secundario, toda vez que su omisión solamente afectarán el fondo del recurso, esto es, que si no se expresan agravios, no procederá el desechamiento, sino su inoperancia para revocar o modificar la resolución combatida, mismo que se resolverá en definitiva, en este sentido resulta que la omisión en el ofrecimiento de pruebas, por parte del recurrente no afecta el desahogo del recurso de revocación, sino que afecta el sentido de la resolución, toda vez que la revisora determinará inoperantes los agravios por infundados, toda vez que no se acreditaron los agravios expuestos.

8.- La enunciación de los documentos que se anexan al recurso, los cuales pueden consistir en el poder con el que se acredita la personalidad, las constancias de la notificación de la resolución combatida, el número de copias del recurso, etc.

4.5.1.3. SUSPENSIÓN EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN

Durante el desahogo del medio de impugnación que nos ocupa, se prevé la aplicación de la suspensión de la ejecución de la resolución sancionatoria, la cual prevé para que surta efectos concurran los siguientes requisitos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Que dicha suspensión sea solicitada por el recurrente, mismo que se deriva de dos aspectos principales; el primero consiste en que a la autoridad sancionadora se encuentra interesada en que su acto surta todos sus efectos legales, esto es, que sea debidamente ejecutado, en segundo lugar, dicha autoridad carece de interés para que su acto sea suspendido, por lo que en ningún término decretará dicha acción de manera oficiosa.

Lo anterior se considera así, porque es el recurrente quien se considera afectado en su esfera jurídica con la resolución sancionatoria, por lo que es él el interesado de que sea suspendida la ejecución de la resolución en tanto que se resuelve el recurso intentado.

La fracción I del artículo 27 de la Ley en estudio establece que en caso de que se solicite la suspensión de sanciones económicas, su pago deberá garantizarse en los términos que lo prevenga el Código Fiscal de la Federación, esto es, que si nos remitimos al contenido del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se garantizará de acuerdo a lo que prevé el artículo 141 del referido Código Fiscal de la Federación.

En la fracción II el citado artículo refiere que la suspensión sobre las sanciones denominadas "administrativas", en atención a que no imponen el cobro de alguna cantidad, se otorgará en caso de que concurran los siguientes requisitos:

a.- En primer término, se considera necesario que se admita el recurso, siendo éste un elemento esencial, toda vez que no se puede entender como procedente la suspensión de un acto, si el recurso que se ha promovido no ha sido acordado como procedente.

b.- Otro aspecto importante consiste en que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños y perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, lo cual nos permite concluir que no es indispensable que se solicite al recurrente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que los daños serán de imposible reparación, sino que basta con que demuestre que la dificultad para subsanar la lesión que le cause el mismo, y

c.- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o servicio público, lo deja ver que dichos valores se deben velar por encima del interés que pudiera manifestar el recurrente en sus escrito, por tal motivo se debe apreciar que es el principal argumento de los Órgano Interno de Control para decretar la suspensión de las resoluciones sancionatorias, dado que el procedimiento administrativo de responsabilidades, tiene como función principal sancionar a aquellos servidores públicos que han realizado actos que configuran su responsabilidad administrativa.

Mas adelante, el último párrafo del artículo 28, prevé como causa para negar la suspensión de las sanciones impuestas, en aquellos casos en que se trate de infracciones graves o casos de reincidencia por parte del servidor público sancionado, lo cual va íntimamente relacionado con la fracción III del artículo 27 de la referida Ley, en el que establece que la suspensión se otorgará en los casos en que no se afecten ni el interés social o el servicio público.

Finalmente cabe precisar que no existe la obligación de otorgar la suspensión de la sanción en los casos en que no se cumpla con alguno de los requisitos establecidos por la fracción II del multicitado artículo 27.

Esto es, que no procede conceder la suspensión definitiva solicitada en contra de los actos reclamados, porque la sociedad se encuentra interesada para que no se detenga ni se paralice el procedimiento administrativo de responsabilidades hasta llegar al objetivo por el que fue sustanciado, esto es, sancionar al servidor público infractor y en tal virtud es una situación de orden público su continuación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.6. EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que la resolución por la que se impongan sanciones a los servidores públicos podrá impugnarse directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo éste un tribunal de carácter autónomo e independiente de los Órgano Interno de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, disposición que se encuentra íntimamente correlacionada con las fracciones XII y XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establece que conocerá sobre las demandas que se promuevan en contra de las resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como a la que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones sancionatorias.

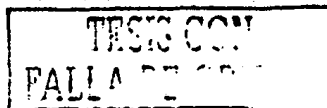
4.6.1. FUNCIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD

El juicio de nulidad se desahoga ante una autoridad distinta al Órgano Interno de Control que desahogó el procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor público infractor, como es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En consecuencia, tenemos que dicho Tribunal Federal, es autónomo e independiente de las contralorías internas y de la misma Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual realiza una función de control jurisdiccional sobre los actos de la Administración Pública Federal, lo cual da lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia la del contencioso-administrativo²

El contencioso administrativo puede enfocarse desde dos puntos de vista, el material y el formal; el primero consiste en aquellos órganos competentes para

² FRAGA, Gabino Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 2000, pags. 443 y 444



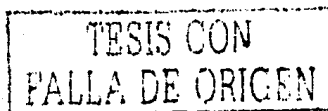
conocer sobre las controversias que se suscitan con motivo de la actuación del administrativo y que dichos tribunales son llamados tribunales administrativos, el punto de vista material, consiste cuando ya existe el tribunal administrativo y tiene conocimiento del conflicto existente entre un particular afectado y la Administración Pública Federal, con motivo de una actuación de esta última.

Así tenemos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal de legalidad, esto es que se encarga de revisar que la actuación de las autoridades administrativas se encuentren apegadas a las disposiciones legales que rigen su actuación, y puede pronunciarse en el sentido de que el mismo se emita de nueva cuenta cumpliendo con los requisitos legales correspondientes, asimismo puede decretar que el acto es nulo de manera lisa y llana cuando no existe disposición legal en la que se apoye la actuación de la autoridad sancionadora.

4.6.2. DEL DESAHOGO DEL JUICIO DE NULIDAD.

El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación establece como plazo para la presentación de la demanda 45 días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución combatida, misma que se deberá presentar ante la Sala competente, en la misma se deberán indicar los datos del demandante, como son nombre, domicilio legal, resolución impugnada, hechos que dan motivo a la demanda, las pruebas que se ofrezcan, los conceptos de impugnación, el nombre y domicilio del tercero perjudicado, así como las constancias de notificación del acto impugnado, (artículo 209 del Código Fiscal de la Federación), una vez admitida la demanda, el tribunal correrá traslado al Órgano Interno de Control, emplazándolo para que también dentro del término de 45 días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación produzca su contestación, (artículo 212 Código Fiscal de la Federación), la parte demandada deberá expresar en su contestación los siguientes puntos:

- a.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento.



b.- las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda, contestará cada uno de los hechos que el demandante le impute, los argumentos por los cuales demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación y las pruebas que ofrezca.

El Código Fiscal de la Federación a efecto de velar por la legalidad de los actos que emite la Administración Pública Federal, así como para evitar dejar en un estado de indefensión al particular afectado prevé las siguientes reglas: *i.-* que el Órgano Interno de Control al momento de contestar la demanda no podrá cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada; *ii.-* en el caso de negativa ficta la autoridad deberá expresar los hechos y el derecho en que apoya la misma.

Como se aprecia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene como función realizar un control sobre la legalidad de la actuación de la Administración Pública Federal, evita que en el momento en que ha sido controvertida una resolución por parte del servidor público sancionado, la autoridad que la emitió, modifique los fundamentos legales en los que apoyó su determinación, permitiendo que mejore la resolución que emitió originalmente y lo cual conllevaría a dejar en un estado de incertidumbre jurídica al servidor público sancionado, toda vez que si fuera posible dicho cambio de sustento legal, los conceptos de impugnación del demandante dejarían de ser efectivos, ya que los errores de la autoridad dejarían de tener sus efectos legales.

4.6.3. DE LOS INCIDENTES EN EL JUICIO DE NULIDAD.

El desahogo del juicio de nulidad prevé la posibilidad de que se hagan valer incidentes, previendo el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación los siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a.- La incompetencia por razón de territorio; la cual se podrá hacer valer cuando el demandante hubiere hecho del conocimiento de una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que por razón de territorio no estuviera facultada para conocer sobre el asunto, debiéndonos apegar en este punto a lo establecido por el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

b.- la de acumulación de autos, mismo que procede en el caso de que exista similitud en actor y demandado, respecto del mismo acto;

c.- de nulidad de notificaciones, la cual se debe resolver previo a la emisión de la sentencia a efecto de que se subsanen las notificaciones deficientemente realizadas y no se deje a una de la partes en estado de indefensión;

d.- de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, lo cual generaría un cambio en la situación jurídica de alguna de las partes o la extinción de las obligaciones de las mismas y

e.- la recusación por causa de impedimento, mismos que consisten esencialmente en La finalidad del incidente de recusación por causa de impedimento previsto en la fracción V del artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, es impedir que un Magistrado que se encuentre en cualquiera de las hipótesis del numeral 204 del propio ordenamiento conozca del juicio de nulidad.

4.6.4. DE LAS PRUEBAS EN EL JUICIO DE NULIDAD

El artículo 230 del Código Fiscal de la Federación establece la admisión de toda clase de pruebas que ofrezcan las partes, con excepción de la confesional a cargo de la autoridades mediante posiciones, así como la petición de informes, salvo aquellos que se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, consecuentemente, ante la pruebas que se podrán

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

desahogar en el juicio de nulidad son la instrumental, las documentales pública y privada, la testimonial, la pericial, la de reconocimiento o inspección judicial, la fotografías, copias fotostáticas, los registros dactiloscópicos, cintas cinematográficas y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y las presunciones, ya sean legales o humanas.³

En este rubro es importante resaltar el contenido del artículo 233 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece la obligación de las autoridades de expedir las copias certificadas que soliciten las partes, previo pago de derechos que quede debidamente acreditado, imponiendo como medidas de apremio, la multa hasta por un monto equivalente al salario mínimo general vigente en la zona económica correspondiente al Distrito Federal elevado al trimestre de los funcionarios omisos, asimismo, en caso de omisión por parte de la autoridad, cuando tenga el carácter de parte en el juicio de nulidad, los hechos que se pretendieron acreditar con las documentales solicitadas se tendrán por ciertos.

3.6.6.4. CIERRE DE INSTRUCCIÓN Y SENTENCIA.

Una vez que se haya concluido la sustanciación del procedimiento, y no exista ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, dentro de los diez días siguientes, el Magistrado Instructor otorgará un plazo de cinco días para que las partes formulen alegatos, los cuales se tomarán en consideración si fueron presentados en tiempo, al momento de dictarse sentencia, al vencer dicho plazo, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaración expresa, posteriormente se procederá a dictar sentencia.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de carácter declarativo, y no de condena, esto es, que dicho tribunal tiene como las características de determinar el derecho, sin que constituya un efecto para su ejecución forzosa, por lo que únicamente la pretensión del actor queda reconocida, mas no puede decretar cómo se debe satisfacer dicha pretensión, asimismo, en

³ FREVINO García, Adolfo J. Tratado de derecho Contencioso Administrativo, Editorial Porrúa 1998, pag.162.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dicha sentencia únicamente se reconoce un derecho sin que exista un acto tendiente a externar la voluntad del interesado; por lo que se concluye que no existe un medio para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede exigir a la autoridad administrativa que cumpla con sus fallos.

Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son de 3 tipos esencialmente, en primer término tenemos aquellas que se dictan sobreseyendo el juicio, esto es, porque se configuró una de las causales e sobreseimiento como de improcedencia previstas en los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, siendo ésta una forma anormal de concluir el juicio, dado que el Tribunal no estudia los conceptos de impugnación hechos valer por el actor; en segundo lugar la Sala entra al estudio de los agravios hechos valer, así como a los argumentos de refutación de los agravios que haga la autoridad demandada, emitiendo un juicio tomando en consideración las actuaciones que obran en autos del expediente que se formó con motivo de la demanda de nulidad.

En el caso de que la Sala de conocimiento entre al fondo del asunto, podrá pronunciarse en el sentido de reconocer la validez de la resolución combatida por el particular afectado o el tercer supuesto es que se declare la nulidad de la resolución combatida, misma que tiene dos modalidades.

a) La sentencia puede declarar la nulidad lisa y llana de la resolución combatida, siempre que la causal de ilegalidad que se haya considerado fundada, atienda el fondo de la litis planteada.

Al respecto el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establece en la fracción IV que la sentencia podrá reconocer un derecho subjetivo o declarar la nulidad de la resolución, debiéndose entender que es el supuesto de la nulidad lisa y llana, ahora bien procede la nulidad lisa y llana, cuando la causa de ilegalidad se debe a que los hechos que motivaron la resolución no se realizaron, fueron

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

distintos, o se apreciaron en forma equívoca, o se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las debidas y por último, cuando la resolución administrativa dictada por la autoridad, en ejercicio de sus facultades discrecionales, no corresponda a los fines, para los cuales la ley concedió a la autoridad dichas facultades.

b) Asimismo, cabe la posibilidad de que se declare la nulidad para efectos de que la autoridad emita un nuevo, esto es que el alcance de la declaración de nulidad depende básicamente si el motivo de anulación fue por la omisión de requisitos formales exigidos por las leyes, inclusive la falta de fundamentación y motivación, siempre que dicha omisión no haya trascendido en la defensa del particular y que consecuentemente afecte el sentido del resultado de la resolución impugnada, asimismo cabe la posibilidad de que la autoridad resolutora haya cometido vicios dentro del procedimiento y que los mismos hayan afectado la defensa del particular y que si afectan el resultado de la resolución impugnada, el efecto será que se emita una nueva resolución por parte de la autoridad demandada;

La sentencia se deberá cumplir dentro de los siguientes cuatro meses, cómputo del término de cuatro meses iniciara a partir de que el fallo emitido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentre firme, esto es que no haya sido recurrido y que haya transcurrido en exceso otorgado para ello o que una vez siendo recurrido el mismo ya no se encuentre pendiente de resolver.

En efecto, el Código Fiscal de la Federación en el antepenúltimo párrafo del artículo 239, precisa que la autoridad cuenta con un plazo de 4 meses para dar cumplimiento a la sentencia que haya dictado con motivo del juicio de nulidad; la cual se traduce en una obligación para la autoridad, en atención de virtud del cual, la autoridad resolutora cuenta de manera perentoria con dicho plazo para cumplir con el mandato contenido en la sentencia que dictó la Sala.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior podemos concluir que la norma en comento tiene el propósito de obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo el sentido de su sentencia con el fin de velar por la seguridad brindando así, seguridad jurídica al particular. Cabe resaltar que en el supuesto de que la autoridad administrativa ejecutara lo dispuesto por una sentencia, fuera del plazo señalado por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por ser lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado lisa y llanamente, al actualizarse la causal de anulación prevista en la fracción IV, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, por dictarse en contravención del precepto en comento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO QUINTO

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 21 FRACCIÓN III DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

5.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 21 FRACCIÓN III DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El precepto legal en estudio, se encarga de regular el procedimiento administrativo de responsabilidades que se instruye en contra de los servidores públicos que presuntamente han incurrido en hechos u omisiones en el desempeño de sus funciones, que podrían configurar irregularidades administrativas.

Cabe recordar que el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sustituye al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y sobre el cual contiene innovaciones que permiten que el servidor público sujeto al procedimiento formule una defensa más eficiente debido a que le otorga dos momentos procesales para formular alegatos y ofrecer pruebas; asimismo, la actual disposición legal precisa quienes son las autoridades facultadas para desahogar el procedimiento administrativo de responsabilidades, al establecer de forma clara que lo podrán hacer la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Titular del Órgano Interno de Control de la Entidad o Dependencia a la que se encuentre adscrita o el Titular del Área de Responsabilidades respectiva, modificación que permite que las actuaciones de las últimas dos autoridades citadas, y especialmente la del Titular del Área de Responsabilidades, se encuentren acordes con el Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, finalmente cabe resaltar que se otorga al Órgano Interno de Control y al Área de Responsabilidades del mismo, un lapso temporal más amplio resolver el mismo.

El artículo en estudio en su fracción I, establece la obligación de la autoridad instructora de citar al servidor público que ha sido determinado como presunto responsable, a una audiencia, en la que deberá comparecer de manera

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

personal, a efecto de que rinda su declaración en relación a los hechos que le han sido imputado, y que puedan ser configurativos de responsabilidad administrativa, en la presente fracción, podemos observar que el legislador observó en primer lugar, el derecho de audiencia que se le confiere a todos los gobernados, el cual se otorga con el fin de que aleguen en relación a los hechos que les han sido imputados.

Más adelante, en el segundo párrafo de la fracción I, prevé los supuestos para que el servidor público citado cuente con una adecuada defensa, toda vez que precisa que en la notificación que le sea hecha, deberá expresarse el lugar, día y hora en que se celebrará la audiencia, cual será la autoridad que atenderá dicha diligencia y los actos u omisiones por los que se le citó, además de que le otorga el derecho al servidor público presunto responsable para que se presente a la audiencia asistido de un defensor; aquí observamos que se cumple con el supuesto procesal de la debida defensa dentro del procedimiento, toda vez que el presunto responsable ha quedado plenamente informado de las irregularidades imputadas y sobre las mismas podrá formular su defensa.

En la tercera parte de la fracción I, el legislador incluyó la presuncional legal, la cual versa en el sentido de que al existir contumacia por parte del servidor público se constituye una prueba juris tantum, de la cual deriva la presunción de tener por ciertos los actos que le fueron imputados al presunto responsable, esto es, que la actitud de no asistir a la audiencia de ley, se puede considerar como una confesión ficta del servidor público ausente, toda vez que no existe prueba en contrario que pueda desvirtuar dicha afirmación, y en este supuesto la misma adquiere valor probatorio pleno, de lo que se concluye que si al servidor público se le tuvo por fictamente confeso de los hechos irregulares contenidos en el oficio citatorio, al momento de emitirse la resolución respectiva, dicha confesión ficta si debe alcanzar valor probatorio pleno, por no haberse desvirtuado y tratarse de hechos propios del servidor público fictamente confesos.

Mas adelante, se establece la obligación para la autoridad instructora, para que la notificación del citatorio de ley se realice personalmente al servidor público presunto responsable; dicho requisito atiende a varias circunstancias, en primer término, porque la citación consiste en el primer acto de molestia para el hasta entonces presunto responsable, debido a que con el mismo se inicia el procedimiento administrativo disciplinario, por lo que el mismo debe ser atendido de manera directa por él; así también se prevé la obligación de que sea personal la notificación con el fin de evitar que se deje en estado de indefensión al servidor público, dado que durante la practica de la notificación pueden darse el hecho de que se notifique al superior jerárquico del presunto responsable, o a su secretaria y que éstos no entreguen inmediatamente dicho actuación al interesado o que la misma se realice en un domicilio distinto al del presunto responsable, con personas que no tiene interés en que el presunto responsable atienda sus asuntos.

Ahora bien, dada la supletoriedad que opera en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tenemos que es el Código Federal de Procedimientos Civiles, la disposición adjetiva que se utilizará para regular las notificaciones personales, y que al respecto resultan aplicables los artículos 309, 310, 311 y 312 del referido Código Federal Adjetivo, los cuales establecen que la primer notificación se hará personalmente cuando se trate de la primera notificación en el negocio, en este caso debemos entender que es la notificación del citatorio de ley, la primera que se hace dentro del procedimiento administrativo disciplinario; por lo que hace al primer párrafo del artículo 310, resulta aplicable lo dispuesto en relación a que la notificación personal se hará al interesado en el domicilio designado, debiéndose entender que no puede existir domicilio designado, si no ha comparecido anteriormente o ha tenido oportunidad de señalarlo, en cuanto al tercer párrafo del artículo en estudio, tenemos que en caso de no encontrar a la persona que se busca, el día en que se practicó la diligencia de notificación, se le dejará un citatorio para que espere a una hora determinada del siguiente día, para que atienda la diligencia de notificación, así también establece el supuesto de que si el servidor público no atiende la diligencia, ésta se desahogará

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mediante instructivo, al cual se anexarán las copias respectivas; asimismo, en el caso de que exista renuencia para atender la diligencia por parte del interesado o de quien se encuentre en el domicilio de éste, la misma se llevará mediante instructivo, lo cual permite que el acto a notificar se adhiera en la puerta del domicilio, conjuntamente con el instructivo en el que se asentará la razón de las circunstancias por las que se procedió de acuerdo a dicha modalidad.

En el último párrafo de la primera fracción del artículo en estudio, se establece que la notificación se hará con una anticipación de cinco a quince días previos a la audiencia de ley, lo cual se determinó con el fin de que el presunto responsable cuente con el tiempo suficiente para imponerse en autos y tener pleno conocimiento de la documentación con la que se está sustentando la causa administrativa instruida en su contra, asimismo, se le otorga dicho plazo para que prepare su declaración en relación a los hechos que le fueron imputados.

En la fracción II del precepto legal en estudio, se estableció el derecho del presunto responsable de ofrecer pruebas de descargo, estableciendo un plazo determinado para tal efecto, mismo que representa una modificación benéfica para el presunto responsable, debido a que el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecía que las pruebas de descargo se deberían ofrecer en la misma audiencia de Ley, lo que impedía que el servidor público una defensa adecuada para el servidor público.

En el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la fracción II establece un plazo de cinco días para el ofrecimiento de pruebas, el cual correrá una vez que se haya concluido la audiencia; cabe apreciar que dicho plazo otorga al servidor público la posibilidad de que las prepare con mayor detenimiento los medios de prueba con los que podría desvirtuar las irregularidades por las que fue citado, lo cual representa avance en el desarrollo del procedimiento administrativo de responsabilidades, al no regular un procedimiento administrativo disciplinario con términos procesales tan reducidos, lo

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

que genera que el servidor público ofrezca las probanzas que pudieran favorecer a su defensa, sin la premura que generaba la ley federal de responsabilidades anterior.

La fracción III regula la etapa de juicio, sin establecer la necesidad de que se dicte un acuerdo de cierre de instrucción, omisión que permite que la autoridad actúe con cierta displicencia, debido a que puede emitir o no el auto de cierre de instrucción de forma simultánea a la emisión de la resolución, la cual puede haberse elaborado con un retraso considerable, en relación a la fecha en que se desahogaron todas las pruebas ofrecidas por el presunto responsable. Asimismo, dispone que una vez desahogadas las pruebas ofrecidas por el servidor público, la autoridad contará con un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para resolver sobre la inexistencia de la responsabilidad administrativa del servidor público o determinar la imposición de alguna de las sanciones administrativas previstas en la ley, aquí tenemos que el legislador ha otorgado un lapso temporal mayor a la autoridad para pronunciarse respecto de la causa administrativa iniciada en contra del servidor público, toda vez que anteriormente establecía un plazo de treinta días hábiles para dicha actuación, lo cual impedía que se emitiera una resolución debidamente fundada y motivada, dado que no se contaba con el tiempo suficiente para estudiar las actuaciones que obraban en autos.

En la presente fracción nos encontramos frente a otra innovación, la cual consiste en que la autoridad contará con diez días para notificar al servidor público la resolución que haya dictado al respecto, lo cual se apega más a la realidad, dado que los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, no únicamente instruyen procedimientos administrativos a servidores públicos con domicilio en el Estado de la Federación en que la Contraloría Interna tiene su sede, sino que el mismo se inicia en contra de servidores públicos con adscripción en varias localidades, lo cual imposibilita que la resolución dictada sea notificada de manera inmediata. Asimismo, el plazo de diez días se otorga para que las autoridades notifiquen al superior jerárquico la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resolución y en caso de ser procedente, la ejecuten de en los términos que hubiera sido dictada.

En cuanto a la emisión de la resolución, el segundo párrafo de la fracción en estudio, otorga a la autoridad resolutora la posibilidad de que prorrogue el plazo otorgado para pronunciarse, gozando de otros cuarenta y cinco días hábiles, los cuales son improrrogables, mismo que de ser así, la autoridad se encuentra obligada a justificar el motivo de dicha prórroga.

En la fracción IV, se otorga a la autoridad instructora la facultad de realiza todas las diligencias necesarias para poder resolver sobre la responsabilidad administrativa del servidor público, con la precisión de que podrá requerir a éste y a la dependencia o entidad de su adscripción, la información y documentos que tengan relación con la presunta responsabilidad que le fue imputada, asimismo, establece la obligación de la entidad o dependencia de proporcionar la misma de manera oportuna.

Así también, el segundo párrafo de la fracción en estudio, establece que se podrá actuar de manera oficiosa y determinar la presunta responsabilidad administrativa de otros servidores públicos, pudiendo derivar esto de la práctica de las diligencias que se hubieran desahogado; facultad que le otorga a la autoridad la posibilidad de que se realicen las diligencias necesarias para poder atender de una manera más exhaustiva el motivo de las irregularidades.

La fracción V, establece la posibilidad de que la autoridad que tiene conocimiento del procedimiento administrativo de responsabilidades determinen la suspensión temporal del servidor público sujeto a investigación, lo cual resulta favorable en algunos casos para que la autoridad no se vea entorpecida en su actuación, toda vez que pudiera darse el supuesto de que el servidor público podría sustraer, destruir u ocultar información con la cual se podría determinar su participación en los hechos irregulares materia del procedimiento; cabe comentar que si se ha decretado la suspensión del servidor público, sin embargo es necesario que la autoridad instructora se apegue a los plazos establecidos para el desahogo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del procedimiento administrativo, ya que de no emitirse la resolución que resuelva su situación legal y ésta se prolongara, se generaría una afectación laboral para el presunto responsable, además de que el servidor público se encontraría en una situación de incertidumbre jurídica.

En un párrafo subsecuente, se establece que la suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad que la decretó, esto, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento administrativo de responsabilidades que se le hubiera fincado y la cual si no se suspende, ésta medida precautoria cesará cuando se resuelva en definitiva, el procedimiento administrativo de responsabilidades respectivo, disposición que se considera justa, dado que no existe la necesidad de tener separado a un servidor público, si ya se ha resuelto sobre su situación legal, ya sea que se le haya determinado administrativamente responsable o que haya deslindado su participación en los hechos por los que se le citó.

En el segundo de los supuestos se establece la obligación para la dependencia o entidad en que se encuentra adscrito el servidor público presunto responsable, para restituirle en el goce de sus derechos y además de cubrirle las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido, lo cual implica que el Órgano Interno de Control de la Dependencia o Entidad, debe tomar en consideración que en caso de que se suspenda a un servidor público por un lapso temporal bastante prolongado, existirá una afectación patrimonial para la dependencia o entidad, debido a que se ha generado una erogación por concepto de salario, sin que se haya desarrollado ninguna actividad por parte del servidor público, además de que se impediría la productividad del área de adscripción del servidor público.

En los párrafos finales, se establecen dos requisitos para que proceda la suspensión de los servidores públicos, primeramente se establece que es necesaria la autorización del Presidente de la República para decretar la suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo, en el segundo supuesto se establece que se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nombramiento respectivo requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo es el caso de los secretarios de Estado y el Procurador General de la República.

En la parte final del precepto en estudio se establece la obligación para la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que en caso de haber difundido por cualquier medio masivo de comunicación que el servidor público había sido suspendido, también debe informar por este medio que se la resuelto sobre la no responsabilidad del servidor publico, siendo una medida con el fin de evitar desprestigiar la imagen del servidor público que primeramente había sido señalado como presunto responsable y que una vez formulada su defensa ha sido absuelto.

5.1.1. PLAZO PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES Y LA FALTA DE CONSECUENCIA JURÍDICA EN CASO DE INCUMPLIMIENTO.

El presente punto, para su mayor comprensión, se dividirá en dos incisos:

a) Como ya se observó en el numeral anterior, la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, otorga a la autoridad que ha instruido el procedimiento administrativo de responsabilidades en contra de un servidor público, un plazo mayor para que se pronuncie respecto de su situación legal, independientemente de que se determine si es administrativamente responsable de las irregularidades que le fueron verdidas y se le imponga una o más de una de las sanciones administrativas previstas en el artículo 13 de dicho ordenamiento legal o se resuelva que no es administrativamente responsable.

La fracción III del artículo en estudio, otorga a la autoridad un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, para resolver en definitiva el procedimiento administrativo disciplinario respectivo, el cual empezará a correr una vez que se hayan desahogado las pruebas ofrecidas por el presunto responsable, siendo un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

plazo mayor para que la autoridad pueda proceder a hacer un estudio profundo de las actuaciones y pronunciarse al respecto, respetando los principios de debida fundamentación, motivación, congruencia y exhaustividad que rigen a las sentencias y resoluciones administrativas; asimismo, dicha ampliación de plazo permite a la resolutora que en caso de existir cargas de trabajo en el Órgano Interno de Control o demasiados documentos que analizar, éste no se vea presionado y se pronuncie fuera de dicho plazo, lo cual afecta directamente el principio de legalidad, de lo anterior, podemos concluir que existe una ampliación del plazo, en relación con el dispositivo legal anterior, ya que el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos otorgaba a la autoridad treinta días para que emitiera su resolución, y el presente artículo otorga uno mayor que es de cuarenta y cinco, modificación que implica una obligación para la autoridad de pronunciarse dentro del plazo señalado, sin que la autoridad puede alegar como pretexto que se contó con un plazo reducido para tal efecto, esto aunado a que dicho dispositivo legal otorga a la resolutora la facultad de ampliar por única ocasión el plazo primeramente otorgado por otro similar de cuarenta y cinco días, siempre y cuando exista causa justificada por la autoridad, de lo que se entiende como causas la carga de trabajo excesiva o demasiada documentación por analizar, dado que ya han sido desahogadas las pruebas ofrecidas por el servidor público presunto responsable.

En este orden de ideas, de ser necesario el Órgano Interno de Control cuenta con noventa días hábiles, para determinar la situación jurídica de un servidor público, y no un día mas para tal efecto, lo cual refleja la importancia de que los procedimientos disciplinarios seguidos en contra de los servidores públicos se deben resolver en un plazo prudente, con el fin de que exista una pronta y debida impartición de la justicia, ya que la Dependencia o Entidad se ven afectadas directamente, en atención a que se vería impedida de un servidor público, lo que repercute directamente en el cumplimiento de sus objetivos, asimismo, en el caso de que se determine administrativamente responsable, resulta indispensable que la sanción que se le imponga sea acorde a la irregularidad que le fue acreditada.

b) Se ha analizado que la autoridad cuenta con noventa días hábiles para resolver un procedimiento administrativo de responsabilidades, sin embargo se observa que la fracción III del artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos carece de una consecuencia jurídica para la autoridad que desahogó el procedimiento administrativo, en caso de incumplimiento de los plazos establecidos en dicha fracción, lo cual propicia una serie vicios que afectan el procedimiento administrativo disciplinario, los cuales consisten en:

I.- Que debido a que el imperativo en estudio repite la omisión que contenida en la fracción II del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que por un lado en ambos dispositivos legales se establece una obligación para la autoridad, la cual consiste en resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades dentro de un determinado plazo, en la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se omite establecer alguna sanción para la autoridad o algún otro tipo de consecuencia jurídica, en el caso de que no se emita la resolución dentro del lapso temporal establecido, favoreciendo la inactividad procesal de la autoridad en la etapa de resolución.

Lo anterior resulta importante, porque el procedimiento administrativo de responsabilidades debe atenderse con apego a los plazos que el mismo establece, lo cual en la practica no ocurre, debido a que los Órgano Interno de Control notifican resoluciones sancionatorias a servidores públicos con uno o dos años posteriores a la fecha en que se instruyó el mismo.

Como podemos observar el legislador creó una disposición legal que la doctrina denomina como "norma imperfecta", debido a que establece que se debe cumplir con una obligación, sin embargo dicho dispositivo carece de una sanción o consecuencia jurídica para el caso de que dicha obligación sea desatada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II.- En el aspecto práctico, dicha falta de consecuencia jurídica, genera que la autoridad se desentienda de los procedimientos administrativos que ha iniciado, debido a que el único término por el que debe velar que no se venza corresponde a la prescripción de sus facultades sancionatorias, término que en la ley materia del presente trabajo, además de adecuarse a lo establecido en el artículo 113 de la Carta Magna, resulta ser más benévolo para los Órganos Internos de Control, dado que otorga un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de la comisión de las irregularidades para que la autoridad inicie el procedimiento disciplinario, en lugar de tres años, plazo que era el que preveía el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el cual contrariaba la intención del citado artículo 113 Constitucional.

Esto es así, porque el hecho de que la autoridad no cuente con un término fatal para realizar sus actuaciones, además de la prescripción, es muy factible que olvide el asunto y no atienda el término establecido en la fracción III del artículo 21 en estudio, no obstante que se emita un acuerdo en el que por cargas de trabajo, se amplíe dicho plazo por otros cuarenta y cinco días más, y que no obstante no lo cumpla, no haya presión alguna, por no existir una consecuencia legal, expresamente establecida.

III.- La omisión de resolver dentro de un plazo legalmente establecido, genera que sea la autoridad quien sea la primera en infringir la ley de la materia, - caso contrario al del servidor público que se apersona un día antes o un día después a la audiencia de ley, dado que su actuación no será atendida en el primero de los casos y en el segundo habrá precluido su derecho para hacerlo, por lo que se ve obligado en apearse a los tiempos establecidos dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades, así tenemos que la autoridad infringe el principio de legalidad que rige su actuación, sin que le depare perjuicio alguno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Debiendo entender que dicho "principio de legalidad" dispone que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; lo que se traduce a nuestra materia en que dicho el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos de la Administración Pública Federal a las disposiciones legales que rigen su actuación, por lo que el procedimiento administrativo de responsabilidades desahogado por los Órganos Internos de Control debe tener su apoyo estricto en los preceptos que lo regulan, por lo que el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo "Estado de derecho" en sentido técnico, mismo que no puede ser transgredido por un área creada para realizar el control, supervisión e imposición de sanciones sobre los servidores públicos que contravienen la normatividad que rige su actuación.

IV.- Finalmente, la falta de consecuencia jurídica en caso de que la autoridad no emita su resolución dentro de los cuarenta y cinco días -o noventa si el caso se encuentra debidamente justificado- propicia que la autoridad pueda incurrir en un desequilibrio procesal en perjuicio del servidor público, ya que puede instruir un procedimiento administrativo de responsabilidades, obligando al servidor público a que cumpla con los términos establecidos en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mas en ningún momento se obliga a pronunciarse dentro del plazo legal establecido, olvidando el asunto por un lapso temporal prolongado, esto es, que pasan a segundo grado los hechos generadores del procedimiento, el interés de la sociedad y de la Entidad o Dependencia por que se sancione a los servidores públicos infractores, así como el interés del servidor público por saber cual será su situación jurídica.

5.2.-PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUYENDO LA CADUCIDAD PARA LA AUTORIDAD PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN.

Como se ha podido apreciar a lo largo del presente trabajo, el procedimiento disciplinario establecido en la Ley Federal de Responsabilidades

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Administrativas de los Servidores Públicos, tiene como fin imponer sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan infringido alguna de las disposiciones administrativas que regulan su actuación, mismo que se considera de orden público e interés general, en atención a que si ha quedado comprobado que un servidor público actuó de manera negligente en el desempeño de las funciones que le fueron encomendadas, dicha conducta genera que la Entidad o Dependencia en la que se encuentra adscrito otorgue un servicio público deficiente a los gobernados.

Consecuentemente debe existir un interés primordial en los Órganos Internos de Control que forman parte integrante de las Entidades de la Administración Pública Federal, por resolver con apego a derecho los procedimientos administrativos disciplinarios que instruyan, determinando imponer sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa, dentro de los plazos legales que el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé.

En virtud de lo anterior, nos lleva a concluir que si bien es cierto, los términos que establece el citado artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tienen como fin que el servidor público que ha sido determinado presunto responsable, se apegue a las reglas procesales que el mismo establece, y que en caso de no atender al citatorio para audiencia de ley, existe la posibilidad de que se le determine responsable de los hechos imputados en el mismo, asimismo, en caso de que se apersona a comparecer, cuenta con dos momentos procesales para formular su defensa, los cuales también se encuentran claramente establecidos, y que por disposición del mismo precepto legal, tienen el carácter de fatales, como son el día y hora para declarar en relación a las irregularidades administrativas de las que es presuntamente responsable y el día para que ofrezca pruebas, también lo es que la autoridad que tiene conocimiento del procedimiento administrativo de responsabilidades debe apegarse

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a los plazos legales que prevé el artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Carta Magna, dada que una actuación en este sentido propicia desequilibrio procesal.

Por otro lado, tenemos que si el procedimiento administrativo de responsabilidades fue creado por la necesidad de sancionar al personal que presta sus servicios dentro de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, independientemente de la relación laboral que los vincule, dado que de conformidad con el artículo 108 Constitucional, tienen el carácter de servidores públicos, por diversas irregularidades que les fueron acreditadas, para lo cual fueron creadas exclusivamente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como los demás Órganos Internos de Control, dependientes de ésta y que para su mejor funcionamiento forman parte integrante de las Dependencias y Entidades auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, no se encuentra razón por la cual dichos órganos de control no se apeguen a las normas que rigen su actuación o que en su defecto, porque el legislador no estableció una sanción para el caso de que dichas áreas administrativas debidamente conformadas y especializadas, no cumplan con las funciones que les fueron encomendadas.

En base de lo anterior, si el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público, para un mejor desarrollo del procedimiento, prevé sanciones para el servidor público que no se ha apegado a las reglas procedimentales del mismo, en el presente trabajo se propone que se establezca expresamente una sanción procedimental, para la autoridad que no cumpla con los plazos que regulan el procedimiento disciplinario, la cual consistirá en la caducidad para resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades por parte de la autoridad, en el caso de que no resolviera el procedimiento administrativo que instruyó dentro del plazo de noventa días hábiles, a la fecha en que se haya cerrado la instrucción de mismo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El dispositivo en estudio actualmente se encuentra establecido de la siguiente manera:

"ARTICULO 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capitulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II.-Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría."

El cual como se aprecia, carece de una consecuencia legal en caso de que la autoridad omita apegarse al plazo que se prevé para que resuelva el procedimiento administrativo de responsabilidades del que tiene conocimiento, mismo que genera la posibilidad de un desequilibrio procesal, independientemente de que sea el servidor público citado quien presuntivamente incurrió en responsabilidad administrativa, ya que las sanciones que dicho imperativo determina, en caso de su incumplimiento son únicamente para el citado; en virtud de lo anterior, se propone que al incluirse la figura jurídica de la Caducidad, el dispositivo legal quede de la siguiente forma:

"Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II.-Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

Si la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, una vez transcurridos los cuarenta y cinco días a aquél en que se hubiera cerrado la instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario respectivo, o en el caso de que hubiera quedado debidamente acreditada la necesidad de contar con el plazo de los noventa días para resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades respectivo, no han pronunciado resolución por la que se determine si existió o no responsabilidad administrativa por parte del servidor público, éste podrá demandar la caducidad de la misma ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del plazo de cuarenta y cinco días o en su defecto, de noventa días.

..."

A efecto de que la autoridad se encuentre obligada a desarrollar el procedimiento administrativo disciplinario con mayor continuidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los Órganos Internos de Control adscritos a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, los cuales jerárquicamente dependen de ésta, fueron creados con el fin de ejercer un control sobre los servidores públicos que prestan sus servicios dentro de la Administración Pública Federal, y evitar conductas o prácticas irregulares por parte de éstos que pudieran deteriorar un ya deficiente servicio público, además de que se afecte el patrimonio del Estado, y con esto, las Dependencias y Entidades puedan otorgar realizar las funciones para las que fueron creadas con estricto apago a las disposiciones normativas que las regulan, atendiendo al interés general y orden público.

En atención a lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es el dispositivo legal que otorga facultades tanto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a los Órgano Interno de Control así como a sus Área de Responsabilidades, para iniciar investigaciones en el caso de que tengan conocimiento de la comisión de hechos que pudieran revestir irregularidades administrativas y en su caso, sancionar a los servidores públicos infractores, por medio del procedimiento administrativo de responsabilidades que prevé en su artículo 21, por lo que se concluye que el resultado que se obtenga con las investigaciones realizadas dentro del procedimiento disciplinario, afecta a la Entidad o Dependencia de adscripción del servidor público, a los gobernados, quienes con el pago de sus impuestos cubren los salarios de los servidores públicos, y a su vez, reciben el servicio público de éstos, y de manera particular al servidor público, quien es el ente que se ve directamente afectado desde el inicio del mismo procedimiento hasta su finalización.

a) Por lo anteriormente expuesto, se puede concluir, que primeramente la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, en la que se encuentre adscrito el servidor público infractor, se ve afectada en el momento en que se instruye un procedimiento administrativo de responsabilidades al personal de

su adscripción, dado que la misma, en caso de sancionarlo, se podría ver disminuida en sus recursos humanos, y encontrar más dificultades para cumplir con sus cometidos con menos personal.

b) Concomitantemente también, los gobernados que reciben el servicio público por parte de los servidores públicos, se ven afectados por existir menos personal que atiende en servicio encomendado.

Por tal motivo un procedimiento administrativo de responsabilidades continuo y fluido les generará un grado de confianza mayor en las instituciones gubernamentales, si se toma en consideración que la imposición de las sanciones a las que se hagan acreedores los servidores públicos infractores se efectúa de una forma pronta, sin que deba entenderse únicamente de manera pronta, en el caso de que la resolución se ejecute inmediatamente que la misma se ha emitido, sino que ésta sea dictada dentro del plazo temporal para ello establecido, lo que a su vez permite una interrelación más armónica entre las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y el público en general, lo que traería como resultado que la Administración Pública Federal recuperara la confianza de la población en general.

c) Finalmente, por lo que hace al resultado del procedimiento administrativo de responsabilidades, encontramos que al servidor público a quien le interesa de manera directa conocer el resultado del procedimiento administrativo de responsabilidades instruido en su contra, debido a que la mera citación a deslindar responsabilidades, afecta su esfera jurídica, ya que la presunción de una irregularidad administrativa vertida en su contra, es en sí un acto de molestia, que si bien es cierto, dicho acto debe encontrarse debidamente fundado y motivado, también lo es, que no es causa suficiente que el procedimiento administrativo de responsabilidades sea de interés público, y consecuentemente, únicamente se obligue al servidor público a actuar dentro del mismo, conforme a las disposiciones legales que lo regulan, y que por otro lado, se permita que la autoridad que se

olvide de la conclusión del mismo, lo cual trae como consecuencia directa que se le deje al servidor público en un estado de incertidumbre jurídica, en el entendido de que la mera presunción de responsabilidad no debe suspender sus garantías procesales, esto es, en ningún momento del procedimiento instruido en su contra, pierde su derecho a una pronta y debida impartición de justicia por parte de las autoridades, y lo cual la autoridad, de manera tácita así lo considera y se permite resolver el asunto fuera del plazo legal establecido para ello.

SEGUNDA.- La inclusión de una sanción legal para el caso en que la autoridad omita determinar cual es la situación jurídica del presunto responsable dentro del plazo legal para ello establecido, como es la caducidad para resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades, solicitada por el servidor público, evitará que la autoridad continúe realizando únicamente aquellas actuaciones que procesalmente le son favorables, como es iniciar el procedimiento disciplinario, con el único fin de interrumpir la prescripción de sus facultades sancionatorias, y una vez cerrada la instrucción, olvidarse del mismo, para pasar a resolverlo fuera del plazo legal que para tal efecto les otorga la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo tanto, con la modificación que se propone obligaría a la resolutora a cumplir en un plazo determinado con los imperativos que rigen el procedimiento administrativo de responsabilidades, lo cual brindaría seguridad jurídica al servidor público en particular; toda vez que su situación legal no se encontraría **sub júdice** indeterminadamente, y en su caso, si el Órgano Interno de Control no emite la resolución dentro del plazo establecido, dicha ausencia de actividad procesal sería susceptible de impugnarse, por parte del servidor público, en el supuesto de que lo estimara lesivo a su interés jurídico, ante una autoridad autónoma e independiente como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y éste podría ser anulado lisa y llanamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TERCERA.- Es necesaria la inclusión de la figura de la Caducidad dentro de la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de que los Órganos Internos de Control y sus Áreas de Responsabilidades, se vean obligadas a integrar los expedientes de que tienen conocimiento de una forma más ordenada y completa, y que consecuentemente tengan una visión más precisa de las irregularidades que se le imputaron al presunto responsable, lo cual permitirá a su vez, que el estudio de las actuaciones al momento de resolver sea más objetivo y genere que la imposición de las sanciones se realice con mayor apego a la gravedad de las conductas que fueron acreditadas, lo cual repercute en una justa impartición de la justicia.

CUARTA.- La inclusión de la figura de la Caducidad dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades, impedirá que el Órgano Interno de Control o el Área de Responsabilidades, resuelvan el procedimiento posteriormente a que hayan transcurrido los noventa días hábiles a la fecha en que se cerró la instrucción, dado que existe una mejor integración del expediente, lo que propicia a su vez, que las autoridades no desatiendan dichos procedimientos y se de un seguimiento continuo a la causa disciplinaria iniciada, de manera integral desde la citación del presunto responsable hasta la imposición de las sanciones administrativas a que se haya hecho acreedor.

QUINTA.- Asimismo, se concluye que si el procedimiento administrativo de responsabilidades es un procedimiento que fue creado con el fin de sancionar a los servidores públicos que han infringido alguna disposición normativa, la cual la autoridad ha acreditado su infracción, se debe entender que tanto el Órgano Interno de Control y al Área de Responsabilidades, deben instruir los procedimientos disciplinarios, respetando los imperativos procesales aplicables al mismo, lo cual, de no ser así, sería contrario a la naturaleza de dichas áreas administrativas, generando por un lado que el procedimiento se instruya en contra de los servidores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

públicos que desatendieron diversas normas administrativas, sin que el área que los inicia cumpla con los tiempos que el proceso para tal efecto les marca.

SEXTA.- La inclusión de la procedencia de la figura jurídica de la Caducidad, en caso de que la autoridad encargada de resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades, no actúe dentro del plazo de cuarenta y cinco días o en su caso, noventa días hábiles, que para tal efecto prevé la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consiste en una figura que debe solicitar el servidor público involucrado, lo cual permite que la autoridad responsable de realizar su seguimiento se encuentre al pendiente del mismo y que el servidor público afectado, no pierda de vista dicha instancia, pudiendo favorecerle en caso de que la autoridad actúe displicentemente y no de seguimiento al expediente respectivo.

SÉPTIMA.- Con la modificación del precepto legal de mérito, se busca evitar la incertidumbre jurídica que se genera a los servidores públicos sujetos a procedimiento disciplinario, debido a que la modificación que se propone obligaría a la autoridad a que resolviera su situación legal de forma pronta, y a su vez, en caso de que la sanción consista en una amonestación o una suspensión, se ejecute la misma, sin que la situación laboral del servidor público haya cambiado, debiendo comprender que el servidor público en uno o dos años siguientes pudo mejorar su situación dentro de la Dependencia o Entidad de adscripción, lo que resultaría más lesiva una sanción impuesta en esta situación laboral, en atención a la mejoría que ello representa.

Consecuentemente, en que se le imponga una sanción de manera pronta, y en caso de ser ésta leve, propiciaría que continuara con el servicio público que otorgaba, incentivándolo para realizarlo con mayor eficiencia, dado que no se encuentra en un estado de incertidumbre jurídica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OCTAVA.- Asimismo, la función de la Caducidad dentro del procedimiento administrativo disciplinario, permitiría que el servidor público que ha sido sujeto a procedimiento, materialice su interés sobre el mismo, y se le otorgue la oportunidad de continuar actuando en defensa de su interés jurídico, dado que propiamente impugnaría la ausencia de la actividad procesal de las autoridades, con base en un daño a su esfera jurídica, y que consecuentemente favorecería el principio de equidad procesal, ya que no se encontraría marginado y expectante de la resolución de su situación jurídica la cual quedaría proyectada hasta por cinco años, plazo en el que podría invocar la prescripción de las facultades sancionatorias de la autoridad.

NOVENA.- En virtud de todo lo anterior, se considera que la modificación al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, obligaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a los Órganos Internos de Control y su Área de Responsabilidades, a llevar una actuación que se encontraría debidamente delimitada por un marco legal efectivo, el cual al consistir en disposiciones jurídicas íntegras, estos es, normas perfectas, cerraría la posibilidad de que abusaran de los preceptos legales que les son favorables, generando una actuación mas que discrecional, abusiva; en este orden de ideas, no habrá violación al principio de legalidad por parte de las autoridades mencionadas, ya que dicho principio debe ser respetado por toda autoridad.

Por lo anterior, resulta conveniente que la caducidad se solicite ante un órgano independiente y que a la postre ha cumplido su función de control de legalidad, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; mismo que dará como resultado una actuación nítida de las autoridades sancionadoras.

DÉCIMA.- Finalmente, la inclusión de la figura de la Caducidad, obligará a la autoridad a actuar con mayor transparencia en la atención de los procedimientos administrativos de responsabilidades a su cargo, debido a que su actuación pronta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se encontrará apegada al marco legal que la regula, además de que al emitirse una resolución pronta daría una imagen de transparencia en sus actuaciones, ya que se evitaría la presunción de que el servidor público ofreció las pruebas suficientes, para sustentar su defensa, pero se buscó mayor información para soportar las irregularidades administrativas originalmente planteadas, o en el peor de los casos, y atendiendo a la alternancia de los poderes, la sanción sea más severa cuando el titular de los Órganos Internos de Control pertenezca a otro partido.

Consecuentemente la actuación de las áreas carecería de vicios procedimentales, como lo es el retraso en la determinación sobre la existencia o inexistencia de irregularidades administrativas, y lo que a su vez, permitirá que se recobre la credibilidad de las áreas auxiliares del titular del Ejecutivo Federal, dado que las sanciones se impondrían de forma inmediata, evitando que el asunto se pierda en el olvido de la población por el mero transcurso del tiempo.

**FALTA DE ORIGEN
TESIS CON**