



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

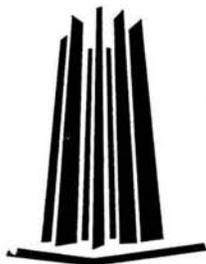
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A :
N O R M A T A P I A L Ó P E Z

**ASESOR:
DR. JORGE LUIS ABARCA MORENO**

BOSQUES DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO, 2004





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.

DEDICATORIAS
Y
AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Gracias te doy Señor por darme la vida, por tener la dicha de vivir rodeada de la gente que me ama, por darme una familia y porque con tu voluntad hoy veo lograda una de las metas más grandes de mi vida, por todo lo que me das, infinitas gracias Señor .

A MIS PADRES

Le doy gracias a Dios por darme unos padres como ustedes, gracias por darme la vida, por permitirme ser su hija, porque sin escatimar esfuerzo y sacrificio alguno han entregado gran parte de su vida para amarme y educarme dándome su apoyo, cariño y comprensión, porque se que puedo contar con ambos en todo momento, porque los amo y los necesito. Gracias.

Gracias mami, por estar siempre a mi lado, por darme tu amor, tu vida, tu tiempo, el presente trabajo es fruto de muchas de tus noches de desvelo y esfuerzo, este triunfo es tuyo más que mío, porque siempre me has apoyado y me has alentado para seguir adelante, te dedico ésta tesis con todo mi amor.

A ti papito porque crees en mí, por tu inmenso amor, comprensión y cariño pero sobre todo porque tus esfuerzos y sacrificios por ser un buen padre aquí se ven reflejados en la culminación de este trabajo, esta tesis también es tuya, para ti con todo mi amor.

A MIS HIJAS

Gracias por darme la dicha de ser madre, por ser la estrella que ilumina mi vida, gracias por su cariño, comprensión y ternura, son mi vida, por ser el motivo que me impulsa a lograr mis metas y superarme cada día más, con todo mi amor les dedico ésta tesis. Las amo mis pequeñas

A MIS HERMANOS

Por el amor que nos une, por su apoyo moral, por darme su confianza y sobre todo su cariño, porque en los momentos más importantes de mi vida ustedes están presentes, permítanme compartir este logro de mi vida con ustedes.

A MIS SOBRINOS

Que el presente trabajo sirva de estímulo para que se fijen como meta estudiar una carrera profesional. Los quiero mucho, ojalá que podamos estrechar aún más nuestros lazos de afecto y amistad.

A MIS TIOS Y TIAS

Por su apoyo y confianza, por alentarme para alcanzar uno de los sueños más importantes de mi vida.

A MI ESPOSO

Juan, te dejo al final no por ser menos importante para mí sino porque necesitaba un lugar especial para darle gracias a Dios por haberte puesto en mi camino, para decirte lo maravilloso que es tenerte como esposo, gracias por ser mi pareja, por compartir tu vida conmigo, por estar a mi lado en este día tan especial para mí, gracias por tu apoyo respeto y confianza, nunca olvides que te amo

A LA U.N.A.M.

Por haberme brindado la oportunidad de estudiar y poder terminar una carrera profesional, especialmente a la E.N.E.P. Aragón, porque fue en sus aulas donde obtuve la enseñanza y superación académica, personal y social.

A MIS PROFESORES

Que durante mi trayectoria académica me transmitieron sus conocimientos y experiencias dentro del campo jurídico, gracias por su preocupación, apoyo y consejos..

A MI ASESOR

Por la confianza en mi trabajo, por su tiempo y dedicación, por enseñarme que con esfuerzo todo se puede lograr, por ser un vivo ejemplo de superación y calidad humana

A MIS AMIGAS

Quienes de alguna manera intervinieron ya sea con su motivación o sus palabras de aliento para no decaer en la realización de este trabajo.

**A LOS MAESTROS QUE SE
ENCUENTRAN AUSENTES, PERO
QUE AÚN VIVEN EN MI RECUERDO.**

**A LAS PROFESORAS DE
MIS HIJAS**

Por su comprensión.

**A TODAS LAS PERSONAS QUE
DE ALGUNA MANERA
CONTRIBUYERON A LA
REALIZACIÓN DE ESTE
TRABAJO**

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN -----	1
CAPÍTULO 1	
GENERALIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	
1.1. El Servidor Público -----	5
1.2. En la Doctrina -----	8
1.3. En la Ley -----	12
1.4. Consideración Personal -----	14
1.5. Características -----	15
CAPÍTULO 2	
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	
2.1. La Responsabilidad Administrativa -----	24
2.2. Las Sanciones por Falta Administrativa -----	26
2.2.1. Amonestación Privada o Pública -----	27
2.2.2. Suspensión del Empleo Cargo o Comisión -----	30
2.2.3. Destitución del Puesto -----	33
2.2.4. Sanción Económica -----	36
2.2.5. Inhabilitación Temporal para Desempeñar Empleos, Cargos o Comisiones en el Servicio Público -----	39
CAPÍTULO 3	
MARCO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -----	46
3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -----	48
3.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos -----	52

CAPÍTULO 4 EL RECURSO ADMINISTRATIVO

4.1. El Recurso Administrativo -----	56
4.2. Definición -----	60
4.3. Características -----	65
4.4. Análisis -----	67

CAPÍTULO 5 PROPUESTA DE UN MANUAL EN RELACIÓN A LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

5.1. Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. -----	82
5.2. Principios que se observan en la determinación de sanciones en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. -----	86
5.3. Procedimiento para imponer sanciones administrativas de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. -----	90
5.4. Propuesta de un manual específico de sanciones administrativas. -----	92
CONCLUSIONES -----	95
BIBLIOGRAFÍA -----	98

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación lo realicé con el propósito de someterlo a consideración de un sínodo nombrado por la Universidad Nacional Autónoma de México Campus Aragón, con la finalidad de obtener el título de Licenciada en Derecho. El tema que me ocupa es sobre el análisis del artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se señala que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Como está establecido, las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que deba sancionar a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, incurran en una irresponsabilidad. Al revisar la normatividad observamos que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se señala que en las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República, existe un Órgano Interno de Control, dependiente de la Secretaría de la Función Pública, mismo que se encarga a través del área de quejas de iniciar la investigación del probable responsable, para posteriormente radicar su expediente en el área de responsabilidades, que es quien sancionará al servidor público. Las sanciones quedan al albedrío del titular del área señalada ya que no se establecen criterios en la Ley para aplicarlas, por este motivo la investigación propone un manual específico que considere las sanciones administrativas para cada una de las infracciones administrativas cometidas por los servidores públicos.

Este trabajo de investigación se integra de 5 capítulos: en el capítulo 1, generalidades de los Servidores Públicos, tratamos al servidor público en la doctrina, en la Ley, así como las consideraciones personales y características propias. En el

capítulo 2, Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, abordamos la responsabilidad administrativa, así como las sanciones por falta administrativa, como son la amonestación privada o pública, la suspensión del empleo, cargo o comisión, la destitución del puesto, la sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. En el capítulo 3, Marco Jurídico de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, revisamos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En el Capítulo 4, El Recurso Administrativo, observamos la definición, características y análisis del mismo. En el capítulo 5, analizamos los principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los principios que se observan en la determinación de sanciones en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los procedimientos para imponer sanciones Administrativas de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y la propuesta de un manual específico de sanciones administrativas. Así mismo señalamos las conclusiones pertinentes y las fuentes de investigación consultadas.

Para realizar esta investigación consultamos algunos tratadistas especialistas en la materia como: Juan Francisco Arroyo Herrera, Rafael Bielsa, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Jacinto Faya Viesca, Jorge Fernández Ruiz, Gabino Fraga, Jesús González Pérez, Omar Guerrero, José Trinidad Lanz Cárdenas, Teodosio Lares, Francisco Rojas, Andrés Serra Rojas y Pedro Zorrilla Martínez.

Para el desarrollo de la investigación utilice los métodos: científico, sistemático, inductivo, deductivo, analítico, sintético, analógico, dialéctico, entre otros, así como las técnicas y los instrumentos propios de la investigación documental.

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1. El Servidor Público.- 1.2. En la Doctrina.- 1.3. En la Ley.- 1.4. Consideración Personal.- 1.5. Características.

1.1. EL SERVIDOR PUBLICO

Nuestra Carta Magna señala que son Servidores Públicos los representantes de elección popular, miembros de los poderes judicial, federal y judicial del distrito federal funcionarios empleados y en general todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

Debemos comentar que los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público no define lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncia a quienes se les debe de dar tal carácter; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos internos de cada potestad pública, o en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate; así el criterio para definir al servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, con base a lo anterior se debe de considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado, mediante un nombramiento, previamente expedido por el Órgano Administrativo Competente o en su defecto, que figure en las listas de raya de los trabajadores

temporales y que legalmente lo posibilite para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el poder Legislativo o en el Poder Judicial.

De esa manera el Servidor Público, es la persona que presta sus servicios al Estado, la cual debe de contar con una serie de facultades físicas, mentales e intelectuales, y sobre todo capacitada para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en la administración pública; así mismo no hay que perder de vista que presta un servicio en representación del Estado proporcionando lo necesario para satisfacer una necesidad social y así dar cumplimiento al objeto supremo del Estado como lo es lograr el bienestar común, contando con la soberanía absoluta otorgada por el Estado, el cual tiene necesidades sociales que resolver adecuadamente.

Por otro lado, el Servidor Público realiza funciones a cargo del Estado a través de personas físicas o morales debidamente constituidas desempeñando y elaborando un trabajo administrativo, el cual se llevará a cabo por recurso humano adscrito al Estado mismo.

Por lo tanto, para llevar las funciones del Estado, éste, acepta la relación jurídica, formal y materialmente mediante el nombramiento de base y de confianza de la persona física, con la finalidad de adquirir derechos y obligaciones, mutuos y adoptando la forma legal de reconocimiento y aceptación de un elemento humano al servicio del Estado, cuya denominación legal lo son los nombramientos ya mencionados con antelación; asimismo el motivo que anima al Estado a otorgar dicha representación al servidor público, lo es el buen funcionamiento de su estructura, en virtud, de que ello significa el correcto orden y legalidad dentro del Estado para desarrollar todas y cada una de sus representantes físicos cuyo nombre técnico-jurídico lo conocemos como el de los servidores públicos.

El tratadista Sergio Moncerrit Ortiz Sotero, conceptualiza el término de Servidor Público, "...como la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de Gobierno, para así poder

demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes ...”.

El especialista Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez , en su obra El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace alusión a las reformas del 28 de diciembre de 1982 que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación al Título Cuarto de nuestra Carta Magna, en la cual se fijan las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus Trabajadores, enfocándolo de una manera distinta al del Derecho Laboral, atribuyendo la calidad de Servidor Público a “...toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, el cual se verá sujeto a un Código de Conducta, establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, asimismo a las sanciones por incumplimiento de sus obligaciones que afecten a los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública, las cuales pueden llegar a ser desde Apercibimiento Privado o Público, Amonestación Privada o Pública, Suspensión, Destitución del puesto, Sanción Económica y finalmente Inhabilitación Temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público, todos los antes mencionados y contenidos en el artículo 13 de la ley en comento...”¹.

Evidentemente que por el simple hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de los órganos del Estado, se obtiene la calidad de Servidor Público, es decir que la persona que pretenda prestar sus servicios al Estado, hayan sido resultado de una elección popular, por nombramiento de carácter administrativo, por contrato laboral, por contrato civil de prestación de servicios o por una designación de cualquier naturaleza, los cuales al incurrir en responsabilidad administrativa, se harán acreedores a las sanciones señaladas anteriormente.

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág.85

Lo comentado nos lleva a valorar la importancia que tienen los servidores públicos como tales dentro del órgano estatal, ya que es cierto, que debido al recurso humano formado por los ya mencionados, es posible proporcionar los servicios públicos en general a una sociedad contribuyendo con la función de cada uno de éstos, al mejoramiento de las funciones que tiene el Estado, logrando así la existencia y conservación del mismo, así como el satisfacer las necesidades sociales fundamentales.

1.2. EN LA DOCTRINA

El Doctor Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo, nos habla sobre la legislación de las responsabilidades de los Servidores Públicos, manifestando "la profunda transformación que se ha venido dando a lo largo del orden jurídico en cuanto a esta materia, toda vez que se han aprobado y publicado diversos decretos de reformas y adiciones al Título Cuarto de nuestra Carta Máxima, comprendiendo así los artículos 108, al 114, como también los artículos 22,73 fracción IV base 4ª, 74 fracción V y VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también hace referencia de que son varios los aspectos básicos de estas ya mencionadas reformas, de acuerdo con la doctrina:

- 1.- La caracterización del servidor público, para efectos de responsabilidad.
- 2.- El juicio político.
- 3.- La responsabilidad administrativa.
- 4.- Los procedimientos en materia de responsabilidad.
- 5.- La creación de los órganos encargados de aplicar dicha normatividad..².

² Serra Rojas , Andrés. Derecho Administrativo. 21ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 2000.Págs. 503-04.

Al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 nos señala quienes son servidores públicos por lo que se transcribe el mismo:

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

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

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

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios..." de lo comentado, el Doctor Serra, comparte totalmente la definición sustantiva contemplada en el artículo 108 constitucional, referente a los servidores públicos, por lo cual advertimos que el señalado artículo contempla todas y cada una de las formas legales en que las personas físicas pueden llegar a obtener el grado de servidor público, logrando así cumplir con el desempeño de algún cargo, empleo o comisión en la administración

pública ya sea Federal o en el Distrito Federal, persona física que deberá de reunir los requisitos para la obtención del perfil en comento, es decir que deberá de ser nombrado, basificado o con alguna plaza de confianza, sin omitir aquellos que son elegidos por elección popular.

Bajo ese criterio es de subrayarse que si bien es cierto que el citado artículo, señala que se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, así como a otros, también lo es, que contempla como servidor público 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.

El citado Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de su subtítulo de Los Sujetos, nos proporciona su punto de vista con respecto a la figura del Presidente de la República Mexicana, aludiendo al hecho de que dentro del campo de la Administración Pública Federal el único servidor público que no puede ser sancionado ni responsable administrativamente es el mencionado anteriormente, lo cual se encuentra contemplado legalmente dentro del artículo 108 constitucional, el cual refiere que "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común"³, haciendo referencia el Doctor Delgadillo, que esto último es totalmente lógico ya que la máxima figura legal constitucionalmente hablando, refiriéndonos a la figura en cita, como jefe del Ejecutivo, no tiene superior jerárquico, por lo que no existe forma de responsabilizarlo y sancionarlo administrativamente, sin embargo cabe reiterar que a este último solamente se le podrá acusar en los casos antes vistos en el presente punto.

El Maestro Gabino Fraga, señala en su obra Derecho Administrativo algunas distinciones entre el órgano y el titular, pues en su mencionada obra nos señala que

³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág.101.

"La administración pública considera como elemento de la personalidad del Estado, a la persona física (Servidor Público), la cual formará y llevará a cabo la voluntad de este último; por lo que retomando este punto es por eso que señala la distinción entre el órgano y su titular (Persona Física) manifestando que el órgano presenta una unidad abstracta, una esfera de competencia y el Titular (Persona Física) representa valga la redundancia una persona concreta (Servidor Público), el cual puede cambiar continuamente sin afectar al órgano, asimismo, éste cuenta con una voluntad para ejercer dentro del órgano, sin embargo también cuenta con la voluntad propia para satisfacer su interés personal"⁴.

De igual manera, el Maestro Fraga, realiza algunas precisiones sobre el carácter que tenía el titular de los órganos de la administración, ya que a decir de él, en 1982, la terminología legal constitucional, usaba expresiones como lo son los altos funcionarios y los empleados, refiriéndose el Maestro, a que anteriormente el artículo 108 constitucional en su Capítulo denominado De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, se refería a Servidores Públicos, representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal, y Judicial del Distrito Federal, al Presidente, a los funcionarios y empleados, y en general a todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

Bajo ese criterio se desprende que el mencionado autor, comenta sobre la diferenciación de funcionario y empleado la cual ha sido doctrinariamente muy debatida por autores distintos, toda vez que ni siquiera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que diferencia existe entre uno y otro, llegando a la conclusión que entre tantas observaciones, la más acertada para el autor es la que señala como una distinción entre el concepto de funcionario y de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, la cual crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el

⁴ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 41ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág 130.

segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.

Claramente el Maestro Fraga, señala en su obra, que si se pueden separar los servidores públicos que cuentan con ese carácter representativo, de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.

1.3. EN LA LEY

Está establecido en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quienes son servidores públicos, el presente fundamento nos da la pauta para llevar a cabo el cumplimiento de las leyes, reglamentos y códigos que regirán al servidor público al momento de incumplir con sus obligaciones que tiene como tal, es decir, nos proporciona el prototipo para la existencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley del Régimen del Patrimonio y del Servicio Público, Ley Federal del Procedimiento Administrativo, por mencionar algunas. En esa línea es este fundamento quien nos especifica quienes constitucionalmente, son servidores públicos y la jerarquía de los mismos; es importante mencionar que dentro del citado fundamento los servidores públicos reciben tal categoría por el simple hecho de desempeñar algún servicio en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

El artículo citado se localiza en el título cuarto referente a las responsabilidades de los servidores públicos de nuestra carta magna, expone que para los efectos legales de responsabilidades del título ya mencionado, se deberá comprender que los servidores públicos son los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, los cuales, serán responsables por actos u omisiones en las que incurran en el

cumplimiento de sus funciones, como tales; asimismo se desprende de este artículo 108 constitucional, que el Presidente de la República podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común solamente durante el tiempo e su encargo. También señala que serán responsables los Gobernadores de los Estados, los Diputados, las Legislaturas locales, así como a Magistrados de los Tribunales de Justicia locales, por las violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las Leyes Federales por el manejo indebido que den a los fondos y recursos federales. De tal suerte que todos y cada uno de los Estados de la República, deberán precisar en sus constituciones, el carácter de servidores públicos de quienes realizan empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios, en los mismos términos de este artículo 108 constitucional primer párrafo para los efectos de responsabilidades.

La forma en que este fundamento funcionaría es el que no indicará si la persona que se encuentre en el supuesto de responsabilidad administrativa, cuenta con todos los elementos necesarios para catalogarla como servidor público, y de ser el caso, proceder conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para realizar un deslinde de responsabilidad administrativa en la que pudiese haber incurrido, y sancionarla con alguna de las sanciones contempladas por el artículo 13 de la Ley en cita.

Evidentemente que la delimitación de los sujetos infractores, la hace el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, remitiéndonos al artículo 108 constitucional mismo que hemos estado analizando a lo largo de este punto, el cual va a servir para indicar quienes son servidores públicos sujetos a las normatividades federales mismas que van a regir dentro de un procedimiento administrativo las conductas de los servidores públicos ajenas a derecho, y de resultar responsables recibirán las sanciones correspondientes marcadas por la legislación Federal de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo anteriormente mencionado siempre y cuando cumpla con

todos y cada uno de los elementos considerados dentro del cuerpo del artículo antes citado.

1.4. CONSIDERACIÓN PERSONAL

El artículo 108 constitucional da pauta a la existencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como lo hemos expresado en esta investigación.

Se observa que dentro del texto constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales, y demás autoridades de los ayuntamientos, sin embargo hay que recordar que el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos, señala como sujetos de la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no solo dichas autoridades municipales, sino infinidad de personas, incluso particulares.

En esa frecuencia será necesario que, en su oportunidad, los Tribunales Federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición, ya que esta misma desvirtúa la naturaleza de la infracción disciplinaria toda vez que ésta solo puede producirse dentro de una relación de jerarquía, y en este caso el manejo de recursos económicos de la federación, no necesariamente se debe dar dentro de las relaciones jerárquicas, puesto que puede suceder, como a veces pasa, que para realizar las funciones recibidas en razón de convenios celebrados con los estados, las autoridades locales manejen recursos de la federación tal como se puede apreciar en la fracción VII del artículo 116 constitucional, sin que exista entre ellos algún tipo de jerarquía.

1.5.CARACTERÍSTICAS

Las características de la llamada relación de servicio laboral, se genera al momento en que se otorgue el cargo a una determinada persona, mediante un nombramiento, contrato o elección, según sea el caso, e indudablemente la aceptación de funciones. Asimismo en razón del otorgamiento del cargo y de la toma de posesión del mismo, la persona física queda desde ese momento incorporada al órgano público, por lo que en este instante queda sujeta a obligaciones y derechos que integran su nombramiento, ya que su actuación forma parte del órgano, que será la expresión del poder público, independientemente del cargo o categoría con la que participe dentro del ejercicio como servidor público.

Por otro lado a lo largo del tiempo se ha polemizado de la situación especial del empleado por su participación dentro del ejercicio de la función pública, ya que el nivel de participación es diferente totalmente entre quien realiza labores de apoyo administrativo y los que cuentan con facultades de mando y dirección, o entre quienes trabajan dentro de una entidad pública, industrial o comercial, y los que lo hacen en una dependencia centralizada como una Secretaría de Estado; por lo que tomando en cuenta esta diferenciación se plantea que sólo participan en el ejercicio de la función pública y por lo tanto quedan en ese estado especial de sujeción quienes están investidos de autoridad y que al ejercer el poder estatal pueden afectar a los gobernados jurídicamente.

El especialista Otto Mayer al respecto dice: "Si el empleo tiene como fin hacer cumplir al deudor actos jurídicos de derecho público, es decir, declaraciones obligatorias para los súbditos o, como todavía se dice, hacerle ejercer el poder de mando, entonces la función está revestida de un carácter de poder público y sirve para constituir una autoridad". El teórico Rafael Bielsa manifiesta en el mismo sentido, encontrando apoyo en la diferenciación entre los actos de autoridad y los actos de gestión y con la concepción de la representación, manifestando que "Si la actividad del funcionario consiste en dictar decisiones en general obligatorias, o sea orden o

mandato (no en el orden interno o jerárquico, sino en el externo), la función así revestida del poder público es función de autoridad; y el que realiza es funcionario de autoridad... Si el empleo consiste en la realización o gestión de esos negocios –por cuenta y en representación del comitente, es decir, del Estado-, pero no usando la potestad de éste, la función es simplemente gestión⁵. Más ampliamente nuestra Constitución Política determina ese estado especial de sujeción a todo individuo que se incorpora al servicio del Estado, independientemente de título de incorporación del órgano en que se ingrese y del tipo de actividad que se lleva a cabo por tratarse de una actividad que se realiza en razón del interés público meramente.

Luego entonces la designación se manifiesta como acto de voluntad por medio del cual se le otorga al sujeto ciertas facultades, mismas que le deben de servir de apoyo para el funcionamiento y desempeño de sus funciones para lo que fue designado, lo cual desde luego debe de corresponder al puesto que se le designó; pudiéndose dar este acto mediante distintas formas y procedimientos como es la elección, por la cual la voluntad general es la encargada de escoger y seleccionar para el cargo a ocupar, hasta el nombramiento, figura que se presentará cuando el órgano superior emite a favor de alguna determinada persona, agotando el contrato de prestación de servicios, así como el contrato administrativo, y otros tantos más.

Por lo que respecta a la elección, se establecerá un procedimiento, por el que los electores posterior a ser calificados, expresarán su acuerdo a favor de los individuos, quienes fueron calificados electos; identificándose estos procedimientos primordialmente en materia política, siendo este el caso del Jefe del Poder Ejecutivo, Diputados, Senadores y los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que posterior a la calificación de los procesos electorales acepten el cargo en las fechas acordadas; así mismo nuestra Carta Magna establece un principio de elección directa tratándose meramente de la figura del Presidente de la República

⁵ Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. 18ª. Edición. Editorial Depalma. Argentina, Buenos Aires. 1996. Págs. 481-482.

contemplado en el artículo 81 y 84, ahora bien en el caso de los Diputados y Senadores se regulará del artículo 51 al 60 y finalmente de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el artículo 122, apartado c, base primera, fracción I de nuestra ley fundamental.

Ello refleja que el nombramiento es el clásico procedimiento presidencialista que a lo largo de la historia del servidor público, se ha venido llevando a cabo, el cual se manifiesta en la Administración Centralizada, para denotar el ejercicio del poder jerárquico por el cual el superior nombra a sus colaboradores; haciendo alusión a que este acto es libre, sin embargo puede llegar a ser sujeto de aprobación por parte de otro órgano, por ejemplo, si nos allanamos a la fracción II del artículo 89 de nuestra Carta Magna, el Jefe del Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y a demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes y de acuerdo con la fracción III del artículo antes citado el nombramiento de Diplomáticos y Cónsules necesita la aprobación del Senado forzosamente; de acuerdo con la primera de las fracciones ya vistas el nombramiento de todos y cada uno de los empleados de la unión le corresponde al Presidente de la República Mexicana, con determinadas excepciones, las cuales son demasiadas extensas toda vez que si partimos de lo estipulado dentro del artículo 49 constitucional, el ejercicio del supremo poder de la Federación se encuentra dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ahora bien, los artículos 51 y 52 señalan que los Diputados y Senadores deberán ser determinados por elección, por ello el artículo 77, fracción III, autoriza a las cámaras el nombramiento de sus empleados, haciendo mención que dentro del Poder Judicial es el Presidente de la República quien ya no realiza el nombramiento, como anteriormente a la reforma del artículo 96 constitucional de 1995, a los ministros de la Suprema Corte, ya que actualmente el nombramiento de ellos le corresponde al senado, quién los elige de la terna que deberá de ser presentada por el Presidente de la República, los Magistrados y Jueces de Distrito, así como los demás empleados son nombrados por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial.

EMPLEADOS DE BASE

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123, en su apartado "B", contempla las formas de contratación de particulares, dentro de la cual encontramos la contratación conocida como de base el cual será el que nos interesa en particular dentro del presente punto previo aspecto de la investigación.

Este tipo de contratación existente dentro de nuestra Ley, es una de las mas privilegiadas, toda vez que se encuentra perfectamente contemplada y regulada por la Ley Burocrática, así mismo se reitera que es una de las privilegiadas, en razón de que esta misma contratación contiene demasiadas ventajas sobre otras, es decir quien se encuentra ocupando una plaza de base, es acreedor de prestaciones en general y a los beneficios de la Seguridad Social, aunado a contar con su sindicato, obteniendo el privilegio de escalafón, antigüedad, inamovilidad en el empleo; lo cual protege al servidor público que esté haciendo uso y goce de la plaza en comento, ocasionando con esto, que sean respetadas las garantías individuales de los trabajadores que se encuentren regulados bajo la Ley en comento.

EMPLEADOS DE CONFIANZA

Las plazas de confianza, se encuentra regulada por la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

A diferencia del punto anterior esta contratación de confianza, pese a que cuenta con medidas de protección al salario, y que goza de los beneficios de la seguridad social, como lo es de cubrir los accidentes y las enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte; así como en caso de accidente o enfermedad, se conserva el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley, es por costumbre que la existencia de estas plazas, cuenten con poca duración dentro de las funciones a desempeñar por parte del servidor público, ya que como se presume son de confianza, al momento en que la persona que proporcionó la mencionada plaza se retira del cargo que ocupaba, las plazas que el proporcionó de confianza pasan a ser, de la persona que lo sustituye y que serán para las personas de su confianza y no para las que fueron parte del equipo anterior, de ahí que viene la denominación de confianza.

EMPLEADOS POR NOMBRAMIENTO

La figura del nombramiento, es aquella por medio de la cual una persona física que se encuentra interesada a pasar a formar parte laboralmente al servicio de algún órgano administrativo, es aceptada por parte de este último, no sin antes cumplir con una serie de requisitos, para poder así comprobar y demostrar que cuenta con los elementos necesarios para satisfacer las necesidades del mismo órgano, toda vez que de ser nombrada la persona física para ocupar un cargo determinado dentro del ya mencionado, ésta, representará no a su persona, sino al órgano para el que esté prestando sus servicios, debiendo cumplir cabalmente con los derechos y

obligaciones que emanen del nombramiento que haya sido aceptado por ambas partes.

El Maestro Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo nos dice "que esta figura jurídica de nombramiento, no es un acto unilateral, mas bien, es un acto diverso, cuyas características son:

Estar de común acuerdo para el nombramiento de las voluntades, del Estado y la del particular quien acepta el nombramiento conferido por el Estado; el condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de disposiciones legales que fijan impersonalmente derechos y obligaciones que corresponden al titular del órgano del Poder Público al cual se ha hecho el nombramiento"⁶.

El citado Doctor Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo, manifiesta que "por lo que hace a la introducción al Servicio, la designación de un funcionario o empleado público (Servidor Público) es el nombramiento de la Administración Pública, y la aceptación por parte del particular de aceptar el nombramiento"⁷.

El nombramiento o acto de ingreso a la función, se dice que es el más importante de los actos administrativos, siendo las mismas leyes relacionadas con la función pública quienes lo reconocen, por lo que también lo hacen ver como el medio normal para seleccionar a los servidores del Estado, así mismo el nombramiento es un acto administrativo por medio del cual quien aspira a un puesto público, es investido para el ejercicio de una función determinada.

El candidato al puesto público, a través del nombramiento (acto administrativo), se enviste para llevar a cabo el ejercicio de una función determinada por el Estado;

⁶ Fraga, Gabino. Op. Cit. Págs.131-134.

⁷ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág.408.

por otro aspecto el nombramiento debe de hacer referencia al propio documento en que se hace constar la designación del Servidor Público.

Cabe hacer mención que el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional que a la letra dice:

"Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud del nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo".

Ahora bien los nombramientos deben contener:

- 1.-Nombre, Nacionalidad, Edad, Sexo, Estado Civil y Domicilio.
- 2.-Los servicios que deban prestarse, determinándolos con la mayor exactitud.
- 3.-El carácter del nombramiento. Definitivo, Interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.
- 4.-La duración de la jornada de trabajo.
- 5.-El sueldo, tipo de prestaciones que habrá de percibir el trabajador.
- 6.-Lugar de prestación de servicios.

Cuando se otorga el nombramiento y éste es aceptado, obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley y al uso de la buena fe.

El Maestro Andrés Serra Rojas, nos comenta en su obra "que el medio idóneo para realizar una selección de servidores del Estado, es precisamente el nombramiento, el cual, otorga la aceptación de ambas partes (Estado y Particular), así como la investidura para el ejercicio de la función designada al particular"⁸.

⁸ Ibidem. Pág. 414.

A su vez, contempla el Doctor Serra, que dicho nombramiento debe de cumplir con ciertos requisitos para su otorgamiento, los cuales servirán para tener conocimiento de la designación del servidor público, así como su nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio entre otros.

CAPÍTULO 2

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES

PUBLICOS

CAPÍTULO 2

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. La Responsabilidad Administrativa.-2.2. Las Sanciones por Falta Administrativa.-
2.2.1. Amonestación Privada o Pública.-2.2.2. Suspensión del Empleo, Cargo o Comisión.-2.2.3. Destitución del puesto.- 2.2.4 Sanción económica.- 2.2.5 Inhabilitación Temporal para Desempeñar Empleos, Cargos o Comisiones en el Servicio Público.

2.1. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

De acuerdo a la fracción III del artículo 109 constitucional las sanciones administrativas serán aplicables a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de sus funciones, es decir empleo, cargo o comisión, lo anterior, por estar contemplado por las fracciones del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, asimismo en la misma ley podemos apreciar que en su (Título Segundo, denominado "Responsabilidades Administrativas") se realiza una definición del ámbito personal de validez del ordenamiento en su principio, sucesivamente dentro del cuerpo de esta ley, se establece el Código de Conducta y Ética en el Servicio Público; así como la prescripción de todas y cada una de las obligaciones para los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público.

Al revisar que durante el transcurso de la regulación de la responsabilidad administrativa, ésta no se ha podido desarrollar totalmente de una manera adecuada en nuestro país, toda vez que si nos remitiéramos a la historia y como hace referencia el licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos"⁹, nos percataríamos que inicialmente, la materia sobre responsabilidades de empleados del Estado se encausó fundamentalmente a los aspectos políticos y penales, lo anterior cuenta con respaldo histórico, ya que los licenciados Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero, indistintamente, en sus tratados, solamente hacen mención de ella (Responsabilidad Administrativa) al tratar el tipo de relación jerárquica, sin entrar a mayor detalle, enfocándola meramente a una situación laboral, en la parte relativa al régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado. (Función Pública); por otra parte Raúl F. Cárdenas en su obra Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, esencialmente hace referencia a las responsabilidades de índole política y penal.

La responsabilidad administrativa, así como sus sanciones, además de comprender el aspecto disciplinario, debe de incluir indudablemente una reparación del daño causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil por su naturaleza sigue siendo responsabilidad administrativa, con base en las leyes y en los procedimientos administrativos, así cabe señalar que cuando la actuación de algún servidor público dentro del ejercicio de sus funciones, haya causado o provocado algún daño o perjuicio a particulares, la responsabilidad en ellos es propiamente civil, por lo que en términos de los artículos 1927 del Código Civil y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, generan derechos a favor de los afectados el cual se podrá hacer valer por la vía administrativa o jurisdiccional que corresponda, esto en caso de que el último de los fundamentos antes citado no se respete, tal como lo indica el mismo.

⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 42.

Se alude al hecho de que los sujetos de las responsabilidades administrativas son los servidores públicos en general, mismos que se encuentran contemplados por los artículos 108 constitucional y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que comprenden a los "representantes de elección popular, miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal" tal como lo hemos visto a lo largo de los puntos que anteceden.

Es evidente que la responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, tales como: que afecten a los valores fundamentales que rigen la función pública; por tanto la responsabilidad antes señala en las que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado, son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109, los cuales se pueden generar simultáneamente, con una sola conducta dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos.

Considerando un procedimiento penal ante el Poder Judicial, un juicio político ante el Poder Legislativo y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público; por otra parte, frente a particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

2.2. LAS SANCIONES POR FALTA ADMINISTRATIVA

El Órgano Interno de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, se encargarán de realizar las investigaciones necesarias para llegar a la verdad de los

hechos que se presumen fueron realizados por algún servidor público de la institución de referencia, es el caso que las sanciones administrativas se impondrán a los elementos que dejen de dar cumplimiento a las normatividades marcadas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en repetidas ocasiones hemos hecho alusión a lo largo de los puntos que anteceden, quedando la imposición de las sanciones al libre albedrío del personal adscrito a la Contraloría, por así marcarlo la ley federal en cita, en su artículo 13 las cuales consistirán en:

- I.- Amonestación Privada o Pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del Puesto;
- IV.- Sanción Económica, e;
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o Comisiones en el Servicio Público.

En este tipo de sanciones, para ser acreedores a ellas serán impuestas tomando en cuenta la gravedad de los hechos, deberá de tomar en consideración todos los elementos (la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, nivel jerárquico, antecedentes y las condiciones del infractor, la antigüedad del servicio, la reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de las obligaciones).

2.2.1. AMONESTACIÓN PRIVADA O PÚBLICA

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dentro de sus fracciones contempla la Amonestación Privada o Pública, como sanciones por la comisión de faltas administrativas, de servidores públicos.

El Tratadista Doctor en Derecho Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, contempla "la amonestación como una simple corrección disciplinaria, en materia de procedimiento, la cual es impuesta por el superior jerárquico a su subordinado por conducto de un procedimiento administrativo, con la finalidad de prevenir a los ya mencionados, de las faltas de disciplina para que se abstengan de realizar conductas contrarias al derecho; asimismo esta figura jurídica de Amonestación se había utilizado también erróneamente a lo largo del derecho administrativo como sinónimo de apercibimiento, el cual dejó de existir después de la reforma de marzo del 2002 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y con la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual rige actualmente en materia federal"¹⁰.

Observamos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no contempla el concepto de la Amonestación, asimismo el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 55, el cual se transcribe y a su letra dice:

"artículo 55. Son correcciones disciplinarias: I. Apercibimiento; II. Multa que no anexa de quinientos pesos; y III. Suspensión de empleos hasta por quince días. Esta última Fracción solo es aplicable al secretario y demás empleados del Tribunal que imponga la corrección".

La amonestación, se identifica como corrección disciplinaria, advertencia o llamada de atención, con advertencia o prevención al momento de la comisión de un ilícito, teniendo su origen dentro del Derecho Canónico, en donde se identificaba como remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha de que lo cometió. Para Quintana Matos, la figura disciplinaria de

¹⁰ Ibidem. Págs. 123-126

Amonestación escrita es represión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento. Siendo que en sentido estricto no es sanción, pues no requiere de una comisión de infracción, sino solamente de la sospecha de que se realizó o puede llegar a realizarse el ilícito, por lo que solamente es una advertencia para que se procure evitar conductas que puedan llevar a incurrir a una infracción disciplinaria por parte de algún servidor público.

Desde la arista procesal, tampoco se encuentra una definición de esta figura disciplinaria que es la Amonestación, exceptuando el artículo 42 del Código Penal Federal el cual la enuncia como a continuación se transcribe.

Artículo 42.- "La Amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincide. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez."

De acuerdo con lo expresado se deriva, que la finalidad a la Amonestación es lograr que el servidor público infractor haga conciencia de su mala conducta, aunque se tenga que hacer la advertencia que en caso de volver a realizar dicha conducta ilícita, se le considerará reincidente; por lo cual podemos afirmar que en esta esencia la Amonestación es una medida correctiva distinta a la del apercibimiento la cual estaba anteriormente contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que en caso de la Amonestación, su origen trata de prevenir la comisión de un ilícito y aunque sea una medida de corrección disciplinaria, en estricto sentido no debería de ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento, el cual sí es sanción mismo que se impone cuando anteriormente ya se había hecho una advertencia o Amonestación.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ordena en su artículo 24 que: "Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la ley".

Cuando la Amonestación se imponga con carácter público, dentro del cuerpo de una resolución se debe de indicar el medio que debe de utilizarse para tal efecto, el cual desde un principio debe de ser el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, pudiéndose utilizar publicación especial o algún periódico de cierto reconocimiento por su difusión, sin embargo teóricamente hablando se debería hacer así, pero no existe disposición expresa al respecto, quedando al entero arbitrio de la autoridad competente, la forma en que debe de llevarse a cabo dicha amonestación.

2.2.2. SUSPENSIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN

Esta figura jurídica se encuentra contemplada por la fracción II del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, haciéndose referencia a la Suspensión como la sanción por la comisión de algún tipo de infracción o hecho no apegado a lo contemplado por la ley en comento, y la suspensión temporal, como una medida procedimental para obtener fácilmente el desarrollo de los procedimientos sancionadores, diferenciando así estas dos figuras, toda vez que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente. De acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Suspensión es una sanción por la comisión de alguna falta administrativa, la cual será impuesta por el superior jerárquico del Servidor Público infractor por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, dependiendo de la gravedad de la falta, en tanto que la suspensión temporal se refiere a una medida dentro del procedimiento sancionador, presentándose cuando a juicio de la autoridad competente convenga para la conducción o continuación de la investigación de los hechos, sin embargo si

de ésta se obtiene una inconciencia por parte del servidor público, se le deberá de restituir en el goce de sus derechos, debiéndosele cubrir la cantidad que dejó de percibir por la medida impuesta por su superior jerárquico; de acuerdo con la fracción V, párrafo cuarto del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual regula el Procedimiento sancionador en materia disciplinaria, "en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del artículo antes citado, la Secretaría determinará la suspensión temporal de los presuntos responsables como servidores públicos que son, de sus cargos, empleos o comisiones que en la actualidad se encuentren desempeñando, si a juicio de dicha secretaria conviene para la continuación de las investigaciones correspondientes para el esclarecimiento de los hechos. Aclarando que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa al servidor público. La Secretaría deberá de llegar a una determinación haciendo constar expresamente esta salvedad".

Como hemos podido apreciar ambas suspensiones coinciden en ser temporales, pudiéndose considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, no menos de tres días ni mayor a un año, misma que se impondrá intrínsecamente en una resolución dentro de un procedimiento administrativo instaurado en contra del servidor público involucrado, la cual deberá obtener el carácter definitivo, toda vez que la suspensión temporal solo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones dentro del procedimiento antes citado, tal como lo marca la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Distintos autores denominan a esta medida; suspensión preventiva, manifestando que en caso de alguna falta grave el funcionario pudiera llegar a ser suspendido hasta que se realice la diligencia correspondiente y se aplique la sanción que corresponda, así la suspensión no sería una sanción disciplinaria sino una medida administrativa destinada para combatir las molestas consecuencias del mantenimiento en funciones de algún servidor público sobre el cual se sospecha de la realización de un acto ilícito.

Desde la óptica del Licenciado Quintana Matos: "...la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción, sino que constituye mas bien un medio de actuar, o instrumento de la administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar acabo una investigación administrativa o judicial".

Sin embargo, la imposición de la sanción de suspensión de empleo, cargo o comisión parece estar establecida, según los artículos 13, fracción II, y 16, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin omitir que otras disposiciones de la propia ley en comento, dan lugar a confusión con respecto a la diferenciación de la condición de empleados de base y de confianza por lo que se refiere a la sanción.

Ahora bien, aunque la fracción II del artículo 16 dispone que la suspensión será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente (superior jerárquico del servidor público responsable), no hace distinción alguna sobre la calidad del trabajador.

De todo lo anterior surge el razonamiento y la inquietud, es decir, que si nos allanamos a lo antes visto, debemos entender que cuando se trate de un empleado de confianza la sanción se aplicará por el superior jerárquico, asimismo cuando se trate de un empleado de base deberá de ajustarse a lo previsto por la ley laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador es decir (del servidor público responsable); todo esto viene a complicar la facultad disciplinaria en este caso del superior jerárquico, el cual tendría que llevar a cabo el procedimiento administrativo y finiquitarlo para poder resolver y suspender al servicio público, sin embargo esta resolución carecería de eficacia parcial ya que además se tendría que continuar el procedimiento ante la autoridad laboral correspondiente, en caso de existir en materia laboral alguna causal que estableciera o contemplara una situación de este tipo.

De tal suerte, que si nos remitimos a distintas leyes como es la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 42, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 45, nos percataríamos que ninguna de estas leyes contempla causal alguna, que establezca una situación como la antes vista con antelación, no obstante lo anterior el artículo 45 de la ley en cita no regula la suspensión.

Es de señalarse que aunque la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 30 señala que la sanción consistente en la suspensión será ejecutada y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable, las leyes antes citadas las cuales como ya hemos visto son lo más cercano a la ley correspondiente a la que se refiere en este caso el artículo 30, aún estas, no consideran o prevén algo al respecto.

Lo comentado se debe al hecho de que por la naturaleza jurídica del acto la cual establece la suspensión en relación a la materia disciplinaria, es jurídicamente ilógico que se rija bajo las leyes laborales para su resolución total.

2.2.3. DESTITUCIÓN DEL PUESTO

Es una de las sanciones más rígidas de las contempladas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su fracción III del artículo 13, lo cual a traído como consecuencia una serie de controversias, ya que distintos autores tales como el Lic. Gabino Fraga, el Dr., Andrés Serra Rojas y el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez entre otros la han considerado, como lesión al servidor público ya que cuando es impuesta por la autoridad administrativa correspondiente, son lastimados los derechos laborales del servidor público, por lo que corresponde a la autoridad laboral comprender y concluir una relación de trabajo, siendo ésta la única autoridad competente para resolver estos tipos de conflictos; esto mismo ha dado lugar a una serie de polémicas las cuales encuentran su apoyo dentro de lo narrado por el artículo 13, fracción V, párrafo cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la cual dice

"... las sanciones por faltas administrativas consistirán en: V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución..." que por su redacción al igual que en el caso de la sanción de suspensión, se considera que la autoridad administrativa en ejercicio de su facultad disciplinaria no puede imponer esta sanción.

Así, podemos apreciar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, en su Exposición de Motivos contempla que estará a cargo del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos primeramente el superior jerárquico y el de los órganos de control de las dependencias y entidades, asimismo la actual Secretaría de la Función Pública, es quien identifica las responsabilidades administrativas aplicando las sanciones disciplinarias, por ser la autoridad especializada para tales casos, por lo que esta misma secretaría no puede llegar a destituir al servidor público que haya sido designado por el Presidente de la República sin embargo si a otro servidor público que no haya sido designado por el ya mencionado, es el caso del artículo 89 constitucional fracciones IV y V, el cual se transcribe.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- ...

II.-...

III.-...

IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

Como sabemos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla dos niveles para ejercer la facultad disciplinaria, siendo el primero a cargo del superior jerárquico del servidor público infractor, así como de los órganos de control en las dependencias de la administración, las cuales pueden aplicar las sanciones que pueden ser desde una amonestación pública o privada hasta la destitución del servidor público de confianza, asimismo el segundo nivel el cual se encuentra a cargo de la Secretaría de la Función Pública la cual además de imponer las sanciones antes vistas, se encuentra dentro de sus facultades el destituir a todo tipo de servidores públicos, ya sean de confianza o de base, siempre y cuando no hayan sido nombrados por el Presidente de la República, tal y como lo hemos visto a lo largo del presente punto.

La imposición de las sanciones disciplinarias forman un acto de autoridad y como tal, las sanciones administrativas se encuentran sujetas a determinados requisitos de fundamentación y motivación que nuestra carta magna exige para todos los actos de molestia, obteniendo al momento la característica de ejecutividad de los actos administrativos, quedando sujetos al régimen jurídico de estos mismos.

Para el tratadista Arrigo Seud, en su obra *De la Responsabilidad del Servidor Público en Asamblea*, "La decisión de la Administración imponiendo una sanción constituye un acto administrativo típico, y por consiguiente tiene la eficacia jurídica propia de tales actos. No constituye un acto jurisdiccional ni produce cosa juzgada"¹¹, y según Castro Juventino, en su *Obra Responsabilidad de los Servidores Públicos* "Las sanciones administrativas son pronunciadas por la administración sin la intervención del juez. Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de las mismas, es evidente que debe ser considerada como actos administrativos y en consecuencia susceptible de ocurrirse contra él en sede judicial"¹². Así Arrollo Herrera Juan Francisco, en su obra *Régimen Jurídico del Servidor Público* nos dice que "El

¹¹ Arrigo, Seud. *De la Responsabilidad del Servidor Público en Asamblea*. V.1. N° 3. Época. Diciembre de 1997. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México, 1997. Pág 435

¹² Castro, Juventino. *Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Revista de Investigaciones Jurídicas. V. 19. N°19. Escuela libre de Derecho. México. 1995. Pág. 35.

procedimiento disciplinario es, de naturaleza administrativa y los actos que lo integran tienen el carácter de actos administrativos ejecutados por órganos de la administración pública. Por tanto le son aplicables las normas sobre actos administrativos en general..."¹³ por tanto podemos concluir que la resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo obtiene las características de presunción de validez y de ejecutividad.

La validez como presunción *iuris tatum*, da oportunidad a que el acto produzca sus efectos sin demostrar que carece de algún elemento el cual es exigido por la ley, el cual puede llevarse a cabo mediante el recurso administrativo ante la autoridad competente; asimismo la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin existir necesariamente la calificación de una autoridad diferente, toda vez que autoriza su ejecución la fuerza propia del acto.

Analizado lo anterior, para evitar conflictos en ámbito de materia Laboral y Administrativo, debe de ser reformada la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y finalmente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para obtener una plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la administración pública, así como al ámbito de la materia laboral en general, logrando con esto que la administración pública no quede supeditada a que una autoridad diferente en este caso la autoridad laboral, valide sus actos en materia de sanciones (Destitución).

2.2.4. SANCIÓN ECONÓMICA

La Sanción Económica por la comisión de responsabilidades administrativas por servidores públicos, contemplada por el artículo 113 de nuestra Carta Magna, a la letra dice "...deberán de establecerse de acuerdo con los beneficios económicos

¹³ Arrollo Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 9ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2002. Pág. 75

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". Constitucionalmente se debe de aplicar la sanción económica, cuando se cause un daño o perjuicio o cuando el infractor (servidor público) obtenga del hecho ilícito un beneficio económico, toda vez que en caso contrario se podrán imponer, cualquiera de las sanciones que a lo largo de este capítulo hemos visto, sin tomar en cuenta la sanción económica; así es el principio que se sigue marcado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 14, fracción VI, y 15.

Se debe subrayar la existencia del establecimiento de la sanción económica fija en dos tantos sin que se pueda admitir un incremento de acuerdo con las circunstancias particulares en cada caso, lo que implica la individualización de la sanción, lo que ha sido reconocida por los tribunales y la doctrina con base en el artículo 14 antes mencionado.

La imposición de esta sanción económica ha roto con varios esquemas, ya que varios ordenamientos se han derogado por la imposición de la sanción antes señalada por parte de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tal es el caso de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, las cuales se oponen a lo establecido por la ley antes señalada, en cuanto al fincamiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos; lo cual encuentra su aceptación y apoyo lógico fundamentalmente dentro del procedimiento administrativo, mismo que requiere de la ejecución de las disposiciones relativas a los medios de defensa y la prescripción de las facultades para sancionar, pues la Secretaría de la Función Pública niega que el fincamiento de pliegos de responsabilidades forme una sanción, el cual no podrá ser revocado, toda vez que no tiene el carácter de quedar comprendido como fincamiento de responsabilidad, pues

se encuentra fundamento en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se debe precisar que las sanciones económicas tienen carácter fiscal para efectos de su cobro, lo cual se encuentra contemplado por el último párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual está de acuerdo con el contenido del artículo 4º del Código Fiscal de la Federación en la constitución de créditos fiscales, otorgándoseles privilegios de los que gozan éstos, como por ejemplo; la preferencia en el cobro y su ejecutividad, ya que representan ingresos que el Estado necesita para la realización de sus funciones como tal.

De tal suerte que en el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone que procederá la sanción económica por el incumplimiento de las obligaciones contempladas por el artículo 8 de la ley en cita, se produzcan beneficios o lucro o causen daños y perjuicios, hasta tres tantos de beneficios o lucros obtenidos o daños o perjuicios causados, no obstante lo anterior el artículo 14 de la misma ley vuelve hacer alusión a la sanción económica anteriormente mencionada, con la ausencia total de acuciosidad, pues en ese punto ya que, se debería de especificar en el mismo que en este tipo de sanción económica se aplicará hasta tres tantos de beneficios o lucros obtenidos o daños o perjuicios causados.

Debido a ello, en la responsabilidad administrativa, cuando por la conducta infractora se produzca daño y perjuicio al Estado, la sanción económica por lógica debe de incluir la multa y reparación del daño, debiéndose especificar de tal manera así, junto con la sanción.

2.2.5. INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO.

En el Título Cuarto de Nuestra Carta Magna, referente de las responsabilidades de los servidores públicos, se encuentra contemplado tanto como para la responsabilidad política como para la administrativa la figura de inhabilitación para el desempeño de empleo, cargo o comisión, esta misma prevista en el artículo 113 constitucional, fue reglamentada originalmente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y posteriormente en marzo de dos mil dos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 53, la inhabilitación se obtenía con un máximo de seis meses a tres años cuando existiera el elemento económico, si no excedía de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años si rebasa esa cantidad.

Consecuentemente el 21 de julio de 1992 con la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, se realizaron modificaciones respecto de los plazos y los montos de referencia para su imposición, los cuales se establecieron en el último párrafo del artículo 53 de la ley en comento.

Actualmente la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla que cuando el lucro obtenido o daños y perjuicios causados no excedan de doscientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será de uno a diez años, y en caso de ser mayor de este monto, la sanción podrá tener un aumento llegando a ser de diez a veinte años; atendiendo lo anterior, también se realizó la aclaración en el sentido de que la

conducta se considere grave, se podrán aplicar hasta veinte años de inhabilitación, sin que esto dependa del monto económico de la infracción.

Como en otras sanciones ésta no podía ser la excepción, ya que también presenta una serie de problemas para la imposición de la misma, pues en los términos de la fracción III del artículo 16 de la propia ley en cita, esta sanción (inhabilitación) se debe imponer por la secretaría, el contralor interno o titular del área de responsabilidades, ejecutada en términos de la resolución dictada, sin precisar que leyes y cuales órganos son los que determinan lo anterior. Ahora bien, el haber eliminado la situación económica para efectos de imposición de la inhabilitación fue un importante paso, ya que anteriormente no obstante, de que la infracción fuera grave, si la conducta infractora no tenía contenido económico, la inhabilitación se reducía a tres años como máximo.

En el año de 1992 se aclaró que cuando existiera la inhabilitación de un servidor público por más de diez años, podrá volver a desempeñar empleo, cargo o comisión, solamente si el plazo ya ha transcurrido, para lo cual el titular de la dependencia en que pretenda incorporarse deberá realizar un comunicado debidamente razonado dirigido a la Secretaría de la Función Pública.

Es de relevancia en la actualidad, que la inhabilitación de un año se encuentra establecida a partir de la reforma antes vista, misma que será aplicada al servidor público que sin causa justificada, omita la presentación de la declaración de situación patrimonial misma que tiene la obligación de llevar a cabo dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del encargo, subsanando así la ausencia de sanción por no cumplir con la obligación antes señalada y a su vez logrando una forma de control del personal.

Otra de las modificaciones que cuenta con una importante relevancia es la que consiste en eliminar la referencia relativa a que la inhabilitación debía de imponerse por resolución jurisdiccional, expresión que ocasionó problemas ininidad de veces, ya

que el término jurisdiccional es utilizado por la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para referirse a los órganos juzgadores, como se puede apreciar en el contenido del artículo 3º en su fracción IX, así como el artículo 51 en su párrafo tercero que al momento de hacer alusión de las autoridades jurisdiccionales se refiere a los tribunales; por lo que siendo esto tan impreciso, da lugar a que distintos autores tales como el Doctor Ignacio Burgoa, junto con otros, manifiesten su inconformidad en el sentido de que "la Secretaría de la Función Pública, así como las Contralorías Internas de las dependencias, totalmente carecen de toda facultad para resolver, sancionando al servidor público con este tipo de sanción la cual cuenta con una naturaleza totalmente diferente, refiriéndose meramente a la inhabilitación"¹⁴.

Anteriormente "la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos usaba la expresión jurisdiccional"¹⁵, como lo hemos apreciado en el párrafo anterior asimismo en dicha ley, no fue afortunada, ya que esta misma ley establece en su capítulo relativo a las sanciones administrativas y procedimiento para aplicarlas, que la imposición y la aplicación de sanciones contempladas por el artículo 53 de esta misma, en donde se encuentra la inhabilitación, corresponde meramente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) así como al superior jerárquico del servidor público, por medio de sus Órganos de Control Internos, en términos de los artículos 64, 65 y 68 de la ley en comento, por lo que la palabra jurisdiccional que tantos problemas ha ocasionado en el ámbito federal, debió de entenderse en un sentido más amplio, para lograr así, mantener eficacia de la aplicación de la ley, sin referirse al órgano jurisdiccional para que no se tomara indebidamente como sinónimos de los términos judicial y jurisdiccional; de igual forma los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos los cuales se refieren a la sanción de inhabilitación el cual quedará a juicio del instructor que resuelva el procedimiento disciplinario, con independencia de que

¹⁴ Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Segundo Curso. 20ª. Edición, Editorial Porrúa.. México. 2001. Pág. 85.

¹⁵ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Secretaría de la Función Pública. Pág. 44.

deba surtir sus efectos al momento de que sea notificada la resolución del procedimiento administrativo instaurado en contra del servidor público; cabe aclarar que es aquí donde nuevamente se hace la distinción entre diferentes calidades de servidores públicos sin precisar procedimiento especial cuando la sanción de inhabilitación sea impuesta al servidor público que no sea de confianza, a pesar de que ninguna ley establece disposición al respecto de la inhabilitación, por lo cual se debe de reconocer al acto sancionador el carácter de acto administrativo, con requisitos y consecuencias que implica esto, provocando así una coherencia y unidad dentro de la regulación de la facultad y del procedimiento administrativo, causa reguladora de la sanción disciplinaria.

La imposición de esta sanción corresponde a la autoridad administrativa, esto mismo pese a todas las tesis encontradas en este sentido, así pues la fracción III del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deja ver que la autoridad administrativa en quien impone la sanción de inhabilitación, ya que a la letra dice:

"...Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y ..."

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- 3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- 3.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El fundamento de la responsabilidad del servidor público se encuentra en el título Cuarto que lleva como título "Responsabilidades Administrativas" del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contempla quienes son servidores públicos, así, este mismo artículo nos da la pauta para poder llevar a cabo el cumplimiento de las leyes, reglamentos y códigos que regirán al servidor público al momento de incurrir en responsabilidad administrativa, de tal suerte que para la regulación de las conductas de los mismos, existe la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, la Ley del Régimen del Patrimonio y del Servicio Público, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, entre otras. A su vez el artículo 108 de nuestra Carta Magna, especifica quienes constitucionalmente, son servidores públicos así como la jerarquía de los mismos; sin pasar por alto que reciben tal categoría por el simple hecho de desempeñar algún servicio en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

La delimitación de los sujetos infractores, la establece el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual a su vez nos remite al artículo 108 constitucional, el cual especificará quienes cuentan con los elementos para ser servidores públicos sujetos a las normatividades federales, las

cuales van a ser regidas dentro de un procedimiento administrativo, regulando así las conductas del servidor público ajenas a derecho, dando cumplimiento de esta forma al artículo 8 de la ley de referencia, quien en caso de incumplir con las mismas, resultaran responsables dentro de un procedimiento administrativo, recibiendo la sanción correspondiente marcada por la legislación Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo anteriormente mencionado siempre y cuando no cumplan con todas y cada una de las fracciones contempladas en el cuerpo del presente artículo.

Se entiende que el artículo 108 constitucional da pauta a la existencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que a lo largo del estudio del antes citado podemos apreciar que la delimitación de los sujetos infractores proviene del artículo 2º de la misma, remitiéndose al artículo 108 de nuestra carta magna. Así mismo podemos observar que dentro del texto constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales, ni demás autoridades de los ayuntamientos, sin embargo hay que recordar que el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala como sujetos de la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los Tribunales Federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición, ya que esta misma desvirtúa la naturaleza de la infracción disciplinaria toda vez que ésta, sólo puede producirse dentro de una relación de jerarquía, y en ese caso el manejo de recursos económicos de la federación, no necesariamente se debe dar dentro de las relaciones jerárquicas, puesto que puede suceder, como varias veces pasa, que para realizar las funciones recibidas en razón de convenios celebrados con los estados, las autoridades locales manejen recursos de la federación tal como se puede apreciar en la fracción VII del artículo 116 constitucional, sin que exista entre ellos algún tipo de jerarquía.

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla la responsabilidad administrativa de servidores públicos de la siguiente manera.

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

La forma en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla las responsabilidades administrativas, ha sido muy explícita y a su vez muy completa, ya que a partir y en base a ese fundamento, todo servidor público sea de ámbito Federal o de Distrito Federal, se encuentra regulado en nuestro máximo reglamento, es decir, se encuentra regularizada la forma en que cualquier servidor público tendrá que responder por la responsabilidad administrativa en la que incurra, así como de los daños y perjuicios que de ella emanen, de tal suerte que una vez contemplado en nuestra Carta Magna este artículo 108, se originarán las leyes y reglamentos en materia administrativa que regularán las responsabilidades administrativas, tal es el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otras, la cual en sus artículos 8, 12 y 13 basan las responsabilidades y la forma en que el servidor público puede incurrir en ellas, asimismo esta misma ley es la aplicable al ámbito federal y por tal motivo comprenderá de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos adscritos.

En tal virtud, la finalidad de regular las responsabilidades de los servidores públicos, para la Constitución Política es obtener un control de todo aquel personal que labora dentro de la Administración Pública, sin embargo, al momento de tratar de aplicar las leyes y reglamentos correspondientes a responsabilidades administrativas, mismas que emanan del artículo tan repetidamente visto, han surgido una serie de problemas que no son otra cosa sino lagunas dentro de dichas leyes y reglamentos, las cuales al momento de su aplicación traen como consecuencia, que dentro del procedimiento administrativo seguido al servidor público involucrado por la Contraloría Interna, se le proporcionen instrumentos procesales sin ser ésta la intención para de algún modo librar la responsabilidad por los hechos contrario al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tal es el caso, por nombrar alguno, la aplicación supletoria en el procedimiento administrativo del Código Federal de Procedimientos Penales, los cuales a lo largo del tiempo han causado gran polémica.

En lo particular, el artículo 108 Constitucional, efectivamente ha sido muy explícito y a su vez muy completo, sin embargo es de considerarse que desde el momento en que la antigua ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, se encontró con la problemática de titubear cual de los dos códigos procesales federales, si el penal o el civil, comprendería de un procedimiento administrativo, dentro de la contraloría interna para el deslinde de la responsabilidad administrativa al servidor público, se debió de considerar, en buscar la forma de solucionar ese problema, ya no constitucionalmente, sino dentro de la misma ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo cual se ha modificado con la reforma que dentro del cuerpo de la presente nos hemos venido refiriendo, siendo esta la del mes de marzo del dos mil dos, la cual proporciona la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que contempla dentro de su artículo 47 que Código se aplicará supletoriamente a la materia administrativa para comprender del procedimiento administrativo y de la apreciación de las pruebas de los servidores públicos, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Iniciamos diciendo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, a su vez para el ejercicio de las atribuciones y para el despacho del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, existirán las dependencias de la Administración Pública Centralizada, que a continuación se nombran.

1. - Secretaría de Estado;
2. - Departamentos Administrativos;
3. - Consejera Jurídica.

Asimismo las dependencias y entidades administrativas guiarán sus actividades de forma programada, basándose en las políticas que establezca el Ejecutivo Federal, de tal suerte que la Secretaría de ésta y los Departamentos Administrativos, serán de rangos iguales por lo que no habrá distinción alguna.

Por lo que cada una de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo formulará y manifestará, respecto de los asuntos de su competencia proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la república, así, al frente de cada secretaría habrá un secretario de Estado el cual se auxiliará para el despacho de los asuntos de su competencia de los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores y Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa así como de los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y demás disposiciones aplicables.

De esa manera, corresponde a los Titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y debido trámite y resolución de su competencia, delegando a los funcionarios, delegando a los funcionarios a los que se refieren los artículos 14 y 15 de esta misma ley para una mejor organización del trabajo,

cualquiera de sus facultades, exceptuando aquellas que por disposición de ley o reglamento deban de ser ejercidas precisamente por dichos Titulares.

En consecuencia esta misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la encomendada de establecer las bases para la organización de la Administración Pública Federal, dentro de la cual se encuentra la Secretaría de la Función Pública que a su vez es la que tiene a su cargo la contraloría interna de las instituciones federales encargadas de controlar las actuaciones de los servidores públicos adscritos a instituciones federales.

De tal suerte que la misma ley en comento en su artículo 26 que a la letra dice:

“...Artículo 26.- para el despacho de los asuntos de orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Secretaría de Energía

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría de Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo, y
Conserjería Jurídica del Ejecutivo Federal

Contempla a la Secretaría de la Función Pública, como aquella institución que debe encargarse de todo lo visto dentro del artículo 37 de la ley en comento, el cual nos dice que la secretaría antes vista, es la encomendada para hacer valer todas y cada una de las fracciones del artículo en cita.

Ahora bien, la Secretaría de la Función Pública es la encargada de organizar y coordinar el sistema de control para el gasto público federal, expedir las normas que regularán los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual tendrá la facultad de requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.

Evidentemente se encarga de vigilar que realmente se cumplan las normas de control y fiscalización, junto con la asesoría y apoyo de los órganos de control interno de las dependencias de referencia, vigilar el cumplimiento de disposiciones en materia de plantación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores, coordinar el desarrollo administrativo integral en las mencionadas dependencias, inspeccionar y vigilar a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con normas y disposiciones en materia de registro y contabilidad, contratación, remuneración del personal, contrataciones y adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecuciones de obras públicas y otros respecto a recursos materiales; designar a los auditores y delegados de la propia secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada y comisarios en órganos de Gobierno, así mismo 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 Federal de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos los cuales dependerán

jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para establecer procedimientos que permitan a ambos órganos un mejor cumplimiento de sus responsabilidades; informar al Ejecutivo Federal resultados de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como de aquellas que hallan sido fiscalizadas; recibir y registrar declaraciones patrimoniales que deban de presentar forzosamente los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar su contenido mediante investigación permitida por disposiciones aplicables, atender quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenio o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo que otra ley contemple procedimiento de impugnación distinto, conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que corran el riesgo de 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, entre otros que se resumiría a la administración adecuada de los bienes materiales que tiene a su cargo dicha Secretaría.

Observamos que, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se puede apreciar en su contenido, que hace demasiado énfasis en la protección de bienes materiales, es decir, que un alto por ciento de las fracciones del artículo 37 de la ley en comento, tiene el propósito de proteger a los recursos materiales, y considerando que estos no son los más importantes para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que sería de mayor relevancia considerar prioridades, es decir que el ámbito material, no es que sea menos importante sino que podría pasar a segundo término, toda vez que en realidad lo que actualmente se necesita para el buen funcionamiento de dicha secretaría, es un personal debidamente calificado. Por lo que sería digno de considerarse, el reformar el presente fundamento a efecto de tomar en consideración la importancia del recurso humano para una buena capacitación y que a su vez se refleje al momento de comprender de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

3.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la facultada para conocer de las responsabilidades administrativas de dichos servidores, misma que encuentra su apoyo legal para su regularización primeramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que mediante su Título Cuarto ya mencionado, en su artículo 109, prevé, la necesidad de leyes de responsabilidades para servidores públicos y normas conducentes a sancionar y para comprender dichas responsabilidades administrativas sobre los servidores públicos.

Como se sabe, el trece de marzo de dos mil dos, se expidió la ley en comento, la cual consta de cuatro títulos, con 51 artículos y 9 transitorios, los cuales comprenden la forma de llevarse acabo el deslinde de la responsabilidad administrativa de un determinado servidor público, dentro de un procedimiento administrativo.

No obstante lo anterior, es menester recordar que durante varios años, la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, fue la que tenía por objeto reglamentar el título Cuarto Constitucional, al que nos hemos referido anteriormente, en materia de sujetos de responsabilidad en el servicio público, obligaciones en el servicio público, responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se debieran resolver mediante juicio político, de autoridades competentes y de los procedimientos para aplicar las sanciones, de autoridades competentes y de los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de servidores públicos que tienen fuero y finalmente del registro patrimonial de los servidores públicos.

A su vez, en la fecha citada al inicio del presente punto, el Honorable Congreso de la Unión decretó una nueva ley, la cual lleva como nombre LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, que tiene por objeto, según su artículo 1º, el cual se transcribe:

Artículo 1

Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Como se nota, existe demasiada similitud entre la ley pasada y la nueva legislación, solo que en la actual, procura ser más específica, es decir que se aprecia una reducción de competencia, toda vez que la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla una fracción más que se refiere a que las autoridades competentes y los procedimientos para declararla procedencia del procedimiento penal, de los servidores públicos que gozan de fuero, cuando la nueva legislación no hace referencia a ésta.

También se contempla que dentro de la nueva ley "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos" en su artículo 2º se refiere a que serán sujetos a esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, cuando anteriormente la ley de responsabilidades administrativas contemplaba aparte de los ya mencionados en el párrafo primero Constitucional, los mencionados en el párrafo tercero del artículo en comento, por lo que se deduce que lo que se pretende realizar con este cambio, es mejorar la aplicación de las sanciones dentro de las responsabilidades administrativas

de los servidores públicos que se encuentren regulados por esta nueva legislación, para un mejor bienestar común y social, así como la pulcritud de los organismos o instituciones como tales, competencia de la ley de referencia.

CAPÍTULO 4

EL RECURSO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO 4

EL RECURSO ADMINISTRATIVO

4.1. El Recurso Administrativo.- 4.2. Definición.- 4.3. Características.- 4.4. Análisis

4.1. EL RECURSO ADMINISTRATIVO

En este apartado, destacaremos que el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no se encontraría completo, si no se contara con una estructura de medios de impugnación, es decir, del recurso administrativo, en contravención de la imposición de las sanciones administrativas disciplinarias, impuestas a los servidores públicos.

Es de relevancia que al servidor público se le deben proporcionar, los recursos administrativos a los que por ley tiene derecho, para que a su vez se encuentre protegido de las arbitrariedades de su superior jerárquico, otorgándosele así, garantías que le permitan una debida defensa legal de sus derechos, dentro de un procedimiento administrativo, instaurado en su contra.

Con base en lo anterior, entendemos que el Recurso Administrativo, es el medio legal de que dispone un particular, que se encuentra afectado en sus derechos o intereses por la consecuencia de un acto administrativo determinado. Y que tiene como fin supremo obtener en términos legales, de la autoridad administrativa, la revisión acuciosa del propio acto.

En la presente investigación, se estudia el recurso administrativo, con la finalidad de que "la autoridad que comprendió desde el inicio sobre el procedimiento

disciplinario, lo revoque, anule o modifique según sea el caso, siempre y cuando se encuentre comprobada debidamente la ilegalidad del mismo"¹⁶, tal como lo contempla el Licenciado Gabino Fraga en su magna obra Derecho Administrativo.

El especialista, Doctor Humberto Delgadillo en su obra Sistemas de Responsabilidades Administrativas, nos dice, "que aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema jurídico cuenta con un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en nuestra Constitución Política, en su artículo 103, el cual contempla la competencia de los Tribunales de la Federación, que resolverán todas las controversias que se presenten por leyes o actos de autoridad violatorios de garantías individuales"¹⁷.

A su vez el Maestro Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo, señala "que el recurso de revocación se encuentra consagrado como un derecho de los propietarios afectados y en una forma implícita, se impone la obligación a las autoridades para resolverlo, faltando la fijación de un plazo para que se dicte resolución al respecto"¹⁸.

No obstante lo anterior, la existencia de los medios prejudiciales de control de legalidad proporcionan una mayor posibilidad de defensa, en aras de una apropiada justicia administrativa.

El derecho disciplinario de la función pública contempla dos procedimientos especializados, para la debida defensa legal de los servidores públicos afectados ante la imposición de sanciones disciplinarias por una resolución administrativa; los cuales son: la revocación y el juicio de nulidad.

¹⁶ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 435

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 192.

¹⁸ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 441

A su vez el trámite del recurso administrativo se encuentra contemplado y regulado en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, del cual me parecen los más destacados los siguientes puntos:

En primer lugar, la interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, toda vez que se puede acudir directamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En segundo lugar, se deberá de interponer el recurso de revocación, ante la propia autoridad sancionadora que comprendió el procedimiento, dentro de un término de 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la resolución del disciplinario en que se impone la sanción.

En tercer lugar, el recurrente es quien debe de expresar los agravios que el crea que le está causando la resolución de la autoridad sancionadora, los cuales se acompañarán con copia de los mismos, constancia de notificación, proposición de las pruebas que consideren pertinentes para apoyar sus afirmaciones.

Por último se instauran como plazos, treinta días para emitir la resolución correspondiente contados a partir de que se hayan desahogado las pruebas, y setenta y dos horas, como un máximo para llevar a cabo la notificación de la resolución al servidor público.

Ahora bien, históricamente ha sido necesario precisar que los medios de defensa a los que hace referencia los artículos 25 y 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aunque se trataba de dos recursos en contra de actos de distintas autoridades, sus elementos primordiales eran comunes a los dos, por lo que esencialmente se estaba en presencia de un mismo medio de defensa en contra de la sanción del procedimiento disciplinario.

Ambas impugnaciones de sanciones disciplinarias, presentan una ventaja para el servidor público involucrado dentro de una resolución en su contra, ya que puede seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado, siendo el único inconveniente la falta de uniformidad en los términos para su interposición, toda vez que en el caso del recurso administrativo es de 15 días y el juicio es de 45, lo anterior conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Existe la posibilidad de un problema que puede presentarse en la elección de la vía ante el tribunal fiscal, es decir en el juicio, y es que mientras transcurren el término de los 45 días para la presentación de la demanda, la autoridad administrativa puede proceder a ejecutar la sanción, sin existir la remota posibilidad de que la ejecutora suspenda el procedimiento.

Por lo que hace al juicio de nulidad, se sustanciará ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que corresponda, en razón del domicilio fiscal del servidor público sancionado, y conforme al procedimiento que al efecto se establecen en el título VI del Código Fiscal de la Federación, tal como lo señala el artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, aunque en algunos casos pueden presentarse problemas para determinar cual es el domicilio fiscal del servidor público, por falta de actividades de éste, y aunque se aplique el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación, que establece el domicilio fiscal de los contribuyentes, no podemos olvidar que puede darse el caso de que el sancionado no quede incluido en los sujetos obligados a obtener su Registro Federal de Contribuyentes, por no ser de los sujetos que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligados a expedir comprobantes fiscales, en los términos del artículo 27 del referido Código Fiscal.

En cuanto al cumplimiento de las sentencias que se dicte a favor del servidor público, se precisó que la restitución en el goce de los derechos estarán a cargo de la dependencia o entidad en las que éstos presten o hayan prestado sus servicios, ya que no obstante que las prestaciones económicas son a cargo del patrón en diversos

juicios se ha llegado a condenar a la Secretaría de la Función Pública, al pago de salarios caídos, cuando por instrucciones de esta institución de control había sido destituido algún servidor público al grado de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia al respecto.

Estos dos recursos y procedimientos especializados, revocación y juicio de nulidad, deben de contar con eficacia procesal al momento de su aplicación, provocando el cumplimiento de la ley, adquiriendo así una imparcialidad al momento de comprender del recurso que se promueve, por otra parte del personal actuante dentro del recurso de revocación, ya que por su naturaleza se presta para la no aplicación imparcial en su resolución; toda vez que es la misma autoridad que comprende y resuelve del procedimiento administrativo, la que conoce y resuelve del recurso de revocación; tomando en cuenta la recomendación de su superior jerárquico, siendo lo anterior violatorio a las garantías individuales.

Indudablemente, dentro del Juicio de Nulidad el cual será promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa, no se presentará el problema que se da dentro de la revocación, toda vez que es un órgano distinto a la contraloría quien conocerá de la resolución emitida por la antes mencionada, dentro del procedimiento disciplinario, así como de la resolución recaída al recurso de revocación.

4.2. DEFINICIÓN

El desarrollo del presente punto de esta investigación será analizado bajo dos perspectivas que son:

- a) perspectiva dogmática o doctrinaria, sustentada en autores relevantes destacados del derecho administrativo que nos proporcionará la base científica jurídica del recurso administrativo;
- b) perspectiva legal, obtenida de lo establecido por la ley de la materia lo cual nos concede un marco jurídico real, concreto y vigente al recurso administrativo;

La intención principal de proporcionar estas dos vertientes al concepto de recurso administrativo estriba en complementar y profundizar el concepto u objeto de estudio.

Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquella no las autoriza como medios de impugnación.

DEFINICIÓN DOCTRINARIA

El Tratadista Rafael de Pina, en su obra *Diccionario de Derecho*, nos hace referencia a la definición legal del Recurso Administrativo, diciendo "que es el medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizables por los administrados cuando a su juicio les cause algún agravio"¹⁹.

¹⁹ De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 25ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 433

Este autor define correctamente el recurso administrativo dejando en claro que es un procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas como tales, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa.

El maestro Gabino Fraga, nos dice del recurso administrativo que; es "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo"²⁰.

El Licenciado Carceller Fernández sostiene en su obra Casos Prácticos de Derecho Administrativo, que "El Recurso Administrativo es un mero supuesto del cual ha de partirse siempre, el que, entre tanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la Administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general. De tal suerte que se afirma que dentro del Recurso Administrativo no existe una verdadera controversia, ya que para ello, sería indispensable que las pretensiones de la Administración Pública fueran contradictorias con las del particular"²¹.

El Licenciado Gabino Fraga concuerda al decir que "el recurso administrativo juega importantísimos cometidos, ya que su natural condición de medio de impugnación de los actos administrativos lo convierten en defensor de los intereses y derechos de los particulares frente a la administración, que con todo y las severas críticas que recibe la doctrina y de litigantes, su uso como tal es generalizado en el medio social y administrativo federal y local, como la oportunidad legal y práctica que representan a fin de que la administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiéndolas al derecho y al interés

²⁰ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 435.

²¹ Carceller Fernández, Antonio. Casos Prácticos de Derecho Administrativo. 2ª. Edición. Editorial Tos. Madrid, 1979. pág. 226.

público que las orienta²². Estos aspectos últimos los defino como “el recurso administrativo es el educador jurídico de la buena marcha de la Administración, el tutelar legal de los derechos e intereses legítimos de los administrados ya que solo así tendremos la certeza de la legalidad del mencionado recurso.”

DEFINICIÓN LEGAL

Como se ha señalado en el presente capítulo de Recurso Administrativo tema de la presente tesis, se ha manejado una definición del mismo, la cual es, en términos generales la definición legal del recurso administrativo, toda vez que las leyes llámense Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal del Procedimiento Administrativo o Código Fiscal de la Federación, citan al Recurso Administrativo como “el medio legal del que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo”.

De esta manera la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en sus artículos 25 y 26, nos dicen:

Artículo 25.-Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

²² Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 436.

Artículo 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberá expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificando al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su Título Sexto, Capítulo Uno, en sus artículos 83 al 95, regula al recurso administrativo. Para lo cual citaremos el siguiente artículo:

Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán, interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.

El Código Fiscal en su título V, Capítulo I, Sección 1, nos hace referencia al recurso de revocación siendo los artículos 116 y 121 los que destacan:

Artículo 116.- Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.

Artículo 121.- El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado. ...

4.3. CARACTERÍSTICAS

Las características del recurso administrativo, son aquellos elementos que nos aportan todos y cada uno de los pasos que debe de obtener el recurso en comento para poder entenderlo como tal, es decir; que son una serie de requisitos indispensables de los cuales el licenciado Gabino Fraga, los reconoce como elementos que caracterizan al mismo, para lo que se debe de contraer con todos y cada uno de los que a continuación mencionaré:

1.- La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

2.- La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.

3.-La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.

4.- Los requisitos de forma y elementos que deben de incluirse en el escrito de interposición del recurso.

5.- La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificando las pruebas, que se ofrecen en el mismo.

6.- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Asimismo, se desarrolla un breve análisis dogmático del recurso administrativo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos en su artículo 26 a la luz de los puntos básicos establecidos por el licenciado Gabino Fraga, observándose el siguiente contenido:

a) En relación al primer punto diremos, que es necesaria la existencia de la resolución administrativa, toda vez que el recurso administrativo es el medio legal de defensa de que dispone el particular par su revocación, anulación o modificación de la misma, tal como lo dispone el artículo 25 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

b) En relación al segundo punto, es indispensable señalar que sin la autoridad administrativa ante quien se interpone el recurso administrativo, estaríamos frente a un estado de indefensión total, transgrediendo indudablemente las garantías individuales, a las que se refiere nuestra Constitución Política Mexicana, toda vez que esta resolución no se encontraría en el supuesto de cosa juzgada, ya que nos hallamos en una primera instancia, lo anterior encuentra su apoyo legal en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

c) De tal manera en este tercer punto el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos nos dice, que el recurso de revocación se interpondrá, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva. Es menester que exista un plazo o término para interponer el recurso administrativo, en el caso concreto el recurso de revocación; ya que de lo contrario nos situaríamos en una incertidumbre jurídica afectando no solamente al recurrente, sino también a terceros perjudicados.

d) En el presente punto se encuentra consagrada la garantía constitucional establecida en el artículo 14 de nuestra Carta Magna en la que se establecen las formalidades del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; asimismo el tan citado artículo 26 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos establece los

requisitos de forma y los elementos que deberá contener el escrito con el que se interpondrá el recurso administrativo.

e) Dentro de este numeral podemos percibir, que por la naturaleza del procedimiento administrativo, es necesario que la legislación establezca dentro de su proceso la etapa procesal del ofrecimiento de pruebas; tal como lo cita el artículo 26 fracción I y II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a fin de que el recurrente pueda acreditar la necesidad para que la resolución administrativa recaída en el procedimiento administrativo entablado al servidor público, pueda ser revocada, modificada o anulada por transgredir sus garantías consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucional.

f) Dentro de este punto, el recurso administrativo como acto administrativo requiere que su proceso concluya emitiendo una resolución conforme a derecho así como lo dice la fracción III del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que deberá ser emitida por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, tal como se puede apreciar en el artículo 16 Constitucional, definiendo así la situación jurídica del recurrente.

4.4. ANÁLISIS

De manera general se entiende por procedimiento administrativo el conjunto de pasos procesales a seguir, con la finalidad de sancionar al servidor público involucrado en el incumplimiento de una obligación contemplada dentro de la ley que lo rige, de los órganos administrativos, el cual se ventilará por el mismo órgano al que dependa dicho servidor público, a través de la autoridad o titular de la dependencia, sujetándose a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El maestro Gabino Fraga, nos dice al respecto del procedimiento administrativo que "el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial"²³.

Es por lo que, con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, actualmente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la federación el 24 de diciembre de mil novecientos noventa y seis, las contralorías internas de la totalidad de las dependencias y entidades cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades administrativas, tal facultad se encuentra sustentada en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.

"El procedimiento administrativo regula e impone las sanciones individualizadas por responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos, es decir en su carácter administrativo para lo cual el procedimiento disciplinario debe ceñirse a las normas legales correspondientes, por ende la autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 114 y 16 de nuestra carta magna, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación"²⁴, tal como lo contempla el doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no existía algún ordenamiento que regulara los

²³ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 261.

²⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 175.

pasos que la autoridad debería de seguir para sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos en el ámbito de la administración pública; ya que las anteriores leyes de responsabilidades, al referirse a estas infracciones, solo consignaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones, y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones eran omisas respecto del procedimiento sancionador y es entonces que a partir del año de 1983, con la entrada en vigor de aquella Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se creó el procedimiento disciplinario en comento, con el que se pretendió cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, al cual se le llamó procedimiento disciplinario.

Asimismo en fecha 13 de marzo de dos mil dos, se creó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la cual resulta conveniente señalar que dicho procedimiento se verá regularizado de manera supletoria por el Código Federal de Procedimientos Civiles tal como lo señala el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que a continuación se transcribe.

Artículo 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es el caso que el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el que regula el procedimiento administrativo en sí, por lo que se transcribe para su conocimiento.

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

I.- Citará al servidor público, 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.

De acuerdo con la notificación deberá de presentarse en 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 este 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 el párrafo anterior se practicará de manera personal al presunto responsable o servidor público.

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.

En tal virtud nos encontramos con un estado de derecho en materia de garantías procesales ya que si bien los aspectos específicos de las formalidades esenciales del procedimiento no están consignadas en el término constitucional, estos se encuentran previstos en la ley de amparo en su artículo 159, que establece las violaciones al procedimiento administrativo, y entre dichas infracciones podemos señalar lo referente a las pruebas; cuando éstas, una vez ofrecidas no se reciben o desahogan conforme a la ley; asimismo hago alusión al hecho de que en México la inconstitucionalidad se hace valer a través del juicio de amparo, es por ello que nos

remitimos a la citada ley , a fin de entender lo que en sentido negativo son los aspectos específicos de las formalidades esenciales del procedimiento.

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 notificarán 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.

Como sabemos el artículo 17 constitucional establece que la justicia debe de ser rápida y expedita, al decir que "toda persona tiene derecho que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial". Lo cual está muy lejos de cumplirse en la práctica, en virtud del rezago y de la falta de capacitación; aunque esta exigencia se ve reforzada con la incorporación al derecho mexicano, de los derechos humanos, que establece la exigencia de que el proceso se realice en un plazo razonable.

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 y entidades involucradas la información y documentación que se relacionan con la presunta responsabilidad, están 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;

El artículo 19 constitucional, nos dice "todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en la sujeción al proceso". Debemos aclarar que el espíritu de la Constitución se enfoca a la defensa del acusado en un proceso en materia penal, pero no hay que perder de vista que nuestra constitución es la ley suprema y por consiguiente la que consagra nuestras garantías entre ellas las formalidades procesales a las que se sujetarán los tribunales, por lo cual es obligación de las autoridades administrativas sujetarse a ellas.

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 el 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.

El supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde presta sus servicios lo restituirá en el goce de sus derechos y le cubrirá las percepciones que debió de recibir durante el tiempo en que se haya 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 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 de hacerse pública por la propia secretaría.

Esta última fracción nos habla de la facultad por parte de las autoridades administrativas de suspender al servidor público en tanto se resuelve el procedimiento administrativo al que está sujeto. La resolución administrativa tiene la presunción de ser una resolución legal, toda vez que el artículo 16 constitucional dice "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"; esto es que la resolución administrativa debe de precisar los hechos o situaciones que motivan la resolución y los ordenamientos o preceptos legales de la junta, hacerlo en un documento distinto anterior o posterior significa no cumplir con el mandato constitucional sería violentar el principio de legalidad que ampara y tutela nuestra constitución.

QUEJA

Es la inconformidad por parte de un tercero perjudicado, presentada ante el órgano o institución del cual dependa laboralmente el servidor público involucrado que haya transgredido lo contemplado por el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la finalidad de hacer del conocimiento del órgano o institución al que dependa dicho servidor público, de un ilícito cometido por el servidor en comento, el cual depende laboralmente de la institución de referencia.

Ahora bien, el particular o tercero perjudicado, deberá presentarse ante la contraloría interna de la institución a la que dependa el servidor público, debidamente identificado, para exponer los hechos que dieron origen a la posible responsabilidad del servidor público en comento, asimismo será atendido por el personal del departamento de quejas e inconformidades quienes lo exhortarán para que se conduzca con verdad, de tal suerte que la queja entablada a un servidor público, será el origen y arranque procesal del procedimiento administrativo.

De tal suerte que dentro del procedimiento administrativo, existen una serie de normas que deberán de ser observadas para el mismo, las cuales serán distintas dependiendo si se trata de una actuación espontánea de la administración o de una actuación que esta realice por instancia de un particular, es decir por medio de una queja ante la autoridad correspondiente.

Es menester aclarar que en caso de no producir lesión en los derechos o intereses privados debe de existir una serie de disposiciones como lo son las que fijan el órgano competente, los motivos para iniciar el procedimiento y las medidas de mandato interno, tales como son las informaciones que deben de recabarse y la intervención del órgano técnico de carácter consultivo, cuyas opiniones deban o no seguir obligatoriamente.

Cuando el inicio del procedimiento administrativo es motivado por una queja, la ley debe de regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad en el caso de que se actúe por medio del representante, los documentos que deban de acompañar al primer escrito, el lugar de prestación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los medios de prueba y las normas para su apreciación.

Ahora bien, "en leyes especiales se ha acostumbrado regular esas cuestiones, en donde se establecen que las solicitudes y demás actos regulados por esta ley deberán realizarse por escrito en idioma español con los tantos que señalen los instructivos respectivos; que podrán formarse por conducto de mandatario, que satisfechos los requisitos formales, se correrá traslado a la contraparte y que transcurrido el término para formular objeciones y en su caso desahogadas las pruebas se dictará la resolución que a derecho corresponda"²⁵, tal como lo manifiesta el especialista Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo.

AUDIENCIA

En nuestra Constitución política vigente hoy en día la garantía de audiencia se encuentra regulada por el artículo 14 e su segundo párrafo. Conforme al citado precepto constitucional esta garantía corresponde a la fórmula americana del "debido proceso legal". La garantía de audiencia, en tanto garantía de seguridad jurídica, impone a las autoridades estatales la obligación, frente al particular, de evaluar todos sus actos conforme a las exigencias implícitas en el derecho de audiencia. A su vez esta garantía está integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica concurrentes, las cuales son:

- a) Un juicio previo al acto privativo,
- b) Seguida ante tribunales previamente establecidos,

²⁵ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 259.

- c) Con el cumplimiento de las formalidades procesales, esenciales, y
- d) Conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho.

La primera de estas garantías específicas se encuentra en la expresión "mediante juicio", lo que implica que para que un acto sea violatorio de la garantía de audiencia, debe de ser precedido de un procedimiento en el cual el sujeto afectado tenga plena injerencia. El juicio puede ser llevado por la autoridad jurisdiccional, administrativa o judicial, según el tipo del bien afectado por la privación.

La segunda, relativa a los tribunales previamente establecidos, se refiere tanto a los órganos jurisdiccionales estatales como a las autoridades administrativas.

La tercera, referida a las formalidades esenciales del procedimiento, se integra por los derechos de defensa y de prueba que tiene el sujeto afectado.

Por último, esta cuarta garantía específica, hace referencia a la no retroactividad de las leyes. La garantía de audiencia corresponde a todo sujeto susceptible de ser parcial o totalmente, objeto de actos de autoridad.

El acto violatorio de la garantía de audiencia debe de ser de carácter privativo, o sea que debe consistir en una merma o menoscabo de la esfera jurídica de particular o en un impedimento para el ejercicio de algún derecho. Además, tales hechos deben de constituir el fin último, definitivo y natural del acto impugnado.

Ahora bien, los actos tutelados por la garantía de audiencia son:

La vida, entendiendo por ella al ser humano en su sustantividad psicofísica y moral, la libertad, tanto física como moral, la propiedad, es decir el uso, disfrute y disposición de una cosa, la posesión originaria y derivada, sea cual sea el título o la causa de su constitución y los derechos subjetivos del particular.

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su fracción primera, contempla la audiencia de ley, así mismo en su fracción IV en su segundo párrafo nos dice "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, podrá disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias" situaciones a las que se sujetará el servidor público involucrado dentro de un procedimiento administrativo, seguido en su contra por contravenir los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que lo rigen dentro del servicio público, tal como lo establece la ley antes citada, en su artículo séptimo.

A su vez, es importante mencionar que la audiencia de ley dentro del procedimiento administrativo en cuestión, es indiscutiblemente esencial para deslindar la responsabilidad del servidor público involucrado dentro del mismo procedimiento, por lo que en este sentido, los lineamientos de lo antes transcrito y de conformidad con lo previsto en el mencionado artículo se citará a la audiencia de ley al presunto responsable por medio de oficio citatorio el cual será girado la autoridad competente, mismo que deberá expresar el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley, 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.

De tal suerte que el servidor público involucrado dentro de un procedimiento administrativo y que haya sido citado para que comparezca como anteriormente lo hemos visto, tendrá que asistir el día y fecha señalado para que se lleve a cabo la audiencia en la cual al momento de abrirla se le hará primeramente del conocimiento al mencionado servidor involucrado, de los hechos que se le imputan o de la responsabilidad en la que haya incurrido, así como también las leyes y reglamentos por los que será regido el procedimiento administrativo en su contra, de tal manera que se salvaguarden las garantías individuales de los artículos 14 y 16 de nuestra

Carta Magna, así como del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo cual se le concederá al servidor público involucrado, el término de cinco días hábiles para que presente por los medios idóneos las pruebas correspondientes para su defensa, con la finalidad de esclarecer los hechos motivos del presente procedimiento de responsabilidad administrativa, que se le estén imputando, por lo que las pruebas presentadas, deberán de ser calificadas de legales siempre y cuando cumplan con todos y cada uno de los requisitos establecidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles en su capítulo correspondiente a pruebas, aplicándolo supletoriamente a la materia administrativa tal como lo señala el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para así poder, desahogarlas en el momento procesal oportuno, con la finalidad de proceder finalmente con la resolución de dicho procedimiento administrativo.

El derecho de audiencia, consagrado en nuestra carta magna nos demuestra una vez más que el legislador procuró no dejar sin defensa alguna al particular o al tercero perjudicado, como también hacer responsable al mismo estado y por supuesto al servidor público involucrado, dejando a salvo nuestro estado de derecho, sin embargo es preciso reconocer que desafortunadamente dentro de nuestra esfera jurídica es demasiado complejo la aplicación de esta mencionada audiencia, sin referirme a los actos procesales que en ella se presentan, sino al hecho de la corrupción que se presenta dentro de la misma.

RESOLUCIÓN

Para efecto de la presente investigación analizaremos la resolución administrativa, como última etapa procesal del procedimiento administrativo; en el entendido de que la resolución administrativa es el desenlace, la culminación y por consecuencia la conclusión de todas las secuelas procesales, así como de las diligencias realizadas por la autoridad administrativa tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público que incumplió con su servicio

encomendado, infringiendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y así como los demás ordenamientos que regulan la constitucionalidad y legalidad en el desempeño de sus funciones.

Etapa procesal que es regulada por los artículos 21 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que nos dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Garantía constitucional que prevé que la resolución así como todo acto administrativo, sea resuelto por autoridad competente, que en lo tocante es la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, autoridades que fundará y motivará la resolución administrativa con los siguientes elementos:

1.- Preámbulo.- Es el punto donde deberán señalar el lugar, fecha y el órgano del que emana la resolución administrativa; así como los servidores públicos o presuntos responsables, el tipo de proceso en que se está resolviendo; esto es que en el preámbulo se debe vaciar toda la información que apoye la identificación plena y total del asunto que dio inicio al procedimiento administrativo.

2.- Resultando.- Son aquellas consideraciones de tipo descriptivo en los cuales se relatarán los antecedentes del procedimiento administrativo, así como las posiciones del servidor público y el particular inconforme o afectado en sus derechos, como también sus afirmaciones, argumentos y las pruebas que ambas partes hayan ofrecido, y por consecuencia el desenvolvimiento de las pruebas, antes citadas sin olvidar que la autoridad competente no deberá hacer consideración de tipo estimativo o valorativo.

3.- Considerandos.- Son la parte medular de toda resolución ya que es donde después de haberse relatado en los resultandos toda la historia y antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y opiniones del órgano administrativo, resultando de la confrontación entre pretensiones y resistencias así como de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la "posible responsabilidad" del servidor público.

4.- Puntos resolutivos.-Son la parte final de la resolución en la cual se establece de forma concreta si es o no administrativamente responsable el servidor público involucrado dentro de procedimiento administrativo, pudiendo ser acreedor en caso de responsabilidad, desde una simple amonestación a una destitución o inhabilitación, para ocupar un cargo o comisión, en este caso dentro de la administración pública federal.

CAPÍTULO 5

PROPUESTA DE UN MANUAL EN RELACIÓN A LAS SANCIONES

ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO 5

PROPUESTA DE UN MANUAL EN RELACIÓN A LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

5.1. Principios que rigen la Función Pública, Sujetos de Responsabilidad Administrativa y Obligaciones en el Servicio Público, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.- 5.2. Principios que se observan en la determinación de sanciones en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.- 5.3. Procedimiento para imponer sanciones administrativas de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.- 5.4. Propuesta de un manual específico de sanciones administrativas.

5.1. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCIÓN PÚBLICA, SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y OBLIGACIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO, EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 7. Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

ARTÍCULO 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

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

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado

le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

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

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de estos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de

denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión; y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

5.2. PRINCIPIOS QUE SE OBSERVAN EN LA DETERMINACIÓN DE SANCIONES EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 13. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica; e

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

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general 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 el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

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

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

ARTÍCULO 14. Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VI. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

ARTÍCULO 15. Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

ARTÍCULO 16. Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

I. La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II. La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada; y

IV. Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

5.3. PROCEDIMIENTO PARA IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

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;

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;

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 encontrarán 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 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 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.

5.4. PROPUESTA DE UN MANUAL ESPECÍFICO DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Actualmente la problemática que representa la imposición de sanciones administrativas dentro del procedimiento disciplinario de responsabilidades, estriba en que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente establece en su artículo 13 que las sanciones que se aplicarán a los servidores públicos por faltas administrativas que cometan durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión consistirán en: amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, dejando al albedrío del juzgador la aplicación de las mismas, esto sin lugar a dudas lejos de evitar que dichas irregularidades se sigan cometiendo, da lugar a que el juzgador se convierta a la vez en uno mas de los infractores, al cometer abuso de autoridad, ya que si bien es cierto

que la ley establece ciertos parámetros para la aplicación de las mismas, también es cierto que no existe una determinación específica para cada sanción.

Es evidente que aunque los legisladores hayan creado una ley que reglamentara la conducta de los servidores públicos, dejaron de observar una situación sumamente importante misma que se traduce de la siguiente forma: que a falta de legislación expresa que determine la sanción exacta que ha de imponerse al servidor público que incumpla con alguna de sus obligaciones, será el juzgador quien determine la gravedad de la infracción y en tal magnitud aplicada la sanción que se estime conveniente, esto significa que lo que para el juzgador pueda ser una infracción grave, para otra persona puede ser una infracción leve; en este entendido se piensa que el juzgador debe de actuar con legalidad, justicia, equidad e imparcialidad lamentablemente son principios meramente subjetivos, que cada persona trae consigo y que la ley no puede regir.

En virtud de lo anterior consideramos que la aplicación de sanciones administrativas no debería de dejarse al albedrío del juzgador, por que lo único que ocasiona es, que éste aplique la sanción a su entender por tal motivo; se propone el siguiente manual específico de sanciones administrativas:

Enlistamos las fracciones del artículo 8, que señala las obligaciones que tiene todo servidor público; asimismo, se establece la propuesta de sanción por falta administrativa a cada una de ellas:

- I.- Suspensión del empleo por un periodo de tres días a seis meses;
- II.- Destitución del puesto;
- III.- Suspensión del empleo por un periodo de tres días a seis meses
- IV.- Suspensión del empleo por un periodo de tres días a seis meses;
- V.- Suspensión del empleo por un periodo de tres días a seis meses;
- VI.- Suspensión del empleo por un periodo de tres días a seis meses;
- VII.- Suspensión del empleo por un periodo de tres días a seis meses;

- VIII.- Destitución del puesto;
- IX.- Suspensión del empleo por un periodo de tres días a seis meses;
- X.- Destitución del puesto;
- XI.- Destitución del puesto;
- XII.- Destitución del puesto;
- XIII.- Destitución del puesto;
- XIV.- Destitución del puesto
- XV.- Amonestación privada o pública;
- XVI.- Destitución del puesto;
- XVII.- Suspensión del empleo por un periodo de tres días a seis meses;
- XVIII.-Suspensión del empleo por un periodo de tres días a seis meses;
- XIX.- Destitución del puesto;
- XX.- Inhabilitación de un año a diez años;
- XXI.- Amonestación privada o pública;
- XXII.- Destitución del puesto;
- XXIII.-Destitución del puesto;
- XXIV.-Amonestación privada o pública.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las Contraloría Internas se constituyen como Órganos encargados del Control, Evaluación y Fiscalización de la Gestión Pública, que sirve de apoyo para lograr el desarrollo y buen funcionamiento de todas y cada una de las áreas de la Dependencia o Entidad.

SEGUNDA.- Existe una deficiencia en relación a la aplicación de las sanciones administrativas en virtud de que no se cuenta con un manual que especifique la sanción a la cual se hará acreedor el Servidor Público que incumpla alguna de las obligaciones contenidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

TERCERA.- La ausencia de dicho manual específico de sanciones administrativas origina que el juzgador haga uso de su albedrío para determinar la sanción correspondiente; lo que ocasiona que en algunas situaciones se exceda en cuanto a la imposición de las mismas, originando en todo caso lo que se conoce como abuso de autoridad, consecuentemente lejos de evitar que siga generando corrupción e irregularidades, trae como consecuencia que el juzgador se convierta en uno más de los servidores públicos que transgreden la ley.

CUARTA.- Para evitar que se siga generando corrupción e irregularidades por los Servidores Públicos y sobre todo con el objetivo de que el juzgador cuente con un manual que le permita imponer una exacta y correcta sanción administrativa a todos aquellos Servidores Públicos que no cumplan con las obligaciones que les establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es necesaria la creación de un manual específico de sanciones administrativas.

QUINTA.- Con la observancia de ese manual específico de sanciones administrativas, se darán avances en lo académico y en lo social, ya que la divulgación y conocimiento de la existencia de un manual que establezca las sanciones administrativas que se le pueden imponer al Servidor Público que incumpla con alguna de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, permite que todo servidor público tome conciencia de lo importante que resulta desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, y sobre todo fomentar la calidad en el servicio mediante los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

SEXTA.- Al existir el manual mencionado, se avanzaría también en el ámbito jurídico, ya que permitiría que el procedimiento disciplinario de responsabilidades se realice en forma rápida y expedita, en virtud de que en la actualidad la problemática estriba en que en muchas de las ocasiones el juzgador no puede determinar la sanción correspondiente a cada falta, lo cual repercute en el tiempo que se emplea para dictar la resolución con la cual se da fin al procedimiento; consecuentemente al tener un manual que le permita establecer con rapidez y exactitud la sanción correspondiente, se reducirá en gran medida el tiempo mediante el cual emita su resolución.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ARROLLO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa, México, 2002.

BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1996.

BUSTE, Emiliano. La administración Pública en México. 2º. Edición. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 2001.

FAYA BISECA, Jacinto. La Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México 1979.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Mc. Graw Hill. México. 1997.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 37ª. Edición Editorial Porrúa. México 2000.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Derecho Administrativo. 2ª. Edición. Editorial Madrid Civitas. 1987.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. 2ª. Edición. Editorial UNAM. México, 1997.

GUERRERO, Omar. Administración Pública del Estado. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1980.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

ROJAS; Francisco. El Servidor Público y la Renovación Moral. SEGOB. México, 1984.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso. 20ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2001.

Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Segundo Curso. 20ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2001.

ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro. La Administración Pública Federal. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1978.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial SISTA. México, 2004.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Ediciones Fiscales. ISEF. México, 2004.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
Secretaría de la Función Pública. México, 2004.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Ediciones Fiscales
ISEF. México, 2004.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Editorial Delma.
México, 2004.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Editorial Delma. México, 2003.