



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON.

**INEFICACIA DEL RECURSO DE
RECLAMACIÓN PARA EL CASO DE
LOS DAÑOS Y PERJUICIOS
OCASIONADOS AL PARTICULAR
POR EL ACTUAR DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DANIEL MACÍAS REYES**

**ASESOR:
LIC. IVÁN RAMÍREZ CHAVERO**



MÉXICO

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la Universidad:
Por la preparación y
formación que contribuyeron
para la elaboración de la
tesis.

A mi familia:
Doy gracias por la paz que
coadyuvo en la realización de
este trabajo.

Al Lic. Iván Ramírez Chavero:
Por su apoyo y consejos para
la elaboración de la presente
tesis.

INEFICACIA DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN PARA EL CASO DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS AL PARTICULAR POR EL ACTUAR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO 1 PARTES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO

1.1	SERVIDOR PÚBLICO.....	2
	1.1.1 DEFINICIÓN.....	3
	1.1.2 DOCTRINAL.....	3
	1.1.3 LEGAL.....	5
1.2	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.....	7
1.3	SERVICIO PÚBLICO.....	12
1.4	OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	20
1.5	ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	30
1.6	PARTICULAR.....	34
1.7	ENTES PÚBLICOS FEDERALES.....	35

CAPÍTULO 2 RESPONSABILIDAD

2.1	CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.....	39
2.2	NATURALEZA JURÍDICA.....	40
2.3	CLASES DE RESPONSABILIDAD.....	45
	2.3.1 ADMINISTRATIVA.....	45
	2.3.1.1 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA....	47
	2.3.2 PENAL.....	50
	2.3.3 CIVIL.....	56
	2.3.4 POLÍTICA.....	63
2.4	FUNDAMENTO LEGAL.....	69

CAPÍTULO 3 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE CONOCEN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS AL PARTICULAR POR EL ACTUAR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1	PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	72
	3.1.1 AUDIENCIA.....	75
	3.1.2 OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.....	77

	3.1.3 RESOLUCIÓN.....	84
	3.1.4 SUSPENSIÓN.....	90
	3.1.5 REPETIR.....	92
	3.1.6 RECURSOS.....	95
	3.1.6.1 REVOCACIÓN.....	96
	3.1.6.2 JUICIO DE NULIDAD.....	98
3.2	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	100
	3.2.1 INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	103
	3.2.2 AUDIENCIA DE LEY.....	104
	3.2.3 OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.....	107
	3.2.4 RESOLUCIÓN.....	112
	3.2.4.1 AMONESTACIÓN PÚBLICA O PRIVADA.....	114
	3.2.4.2 SUSPENSIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN.....	114
	3.2.4.3 DESTITUCIÓN DEL PUESTO.....	115
	3.2.4.4 SANCIÓN ECONÓMICA.....	116
	3.2.4.5 INHABILITACIÓN PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN.....	117
	3.2.5 RECURSOS.....	117
	3.2.5.1 REVOCACIÓN.....	118
	3.2.5.2 JUICIO DE NULIDAD.....	121

CAPÍTULO 4 INEFICACIA DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN PARA EL CASO DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS AL PARTICULAR POR EL ACTUAR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1	EL PARTICULAR EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECLAMACIÓN Y ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	125
4.2	INTERÉS JURÍDICO.....	135
4.3	DAÑOS Y PERJUICIOS.....	140
	4.3.1 DEFINICIÓN.....	140
4.4	PROPUESTA.....	142
	CONCLUSIONES.....	150
	NOMBRE DE FUENTES CONSULTADAS.....	154

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto analizar el recurso de reclamación establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para el caso de los daños y perjuicios ocasionados a los particulares con motivo de las acciones u omisiones de los servidores públicos o concesionarios de los servicios públicos, y que son atribuibles directamente al Estado.

Lo anterior, al tenor de que si bien la mencionada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, otorga la potestad a los ciudadanos de presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta cierto que en la practica jurídica resulta ineficaz impetrar la misma, al tratarse de un recurso de carácter administrativo que compete conocer a las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Mediante la aplicación del método deductivo dilucidaremos las circunstancias que hacen inoperable tal recurso administrativo; abordando primeramente aspectos generales como las partes que intervienen dentro del recursos de reclamación previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en particular, al servidor público que hace posible el funcionamiento de la administración pública federal, es decir, la función administrativa y/o prestación del servicio público que se encuentra al alcance

de los particulares de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante los actos materiales e intelectuales necesarios para el progreso y beneficio de la colectividad.

Asimismo, estudiaremos el régimen jurídico especial al que se sujetan los servidores públicos, es decir, las obligaciones que como funcionario público deben observar dentro de su empleo, cargo o comisión, toda vez que la infracción a las mismas puede dañar los intereses de los particulares y de los Entes Públicos Federales; por lo que resulta de vital importancia definir lo que se entiende por particular y Entes Públicos Federales ya que intervienen dentro de tal procedimiento, al resentir moral y económicamente los actos u omisiones de los servidores públicos.

Así, se parte para dialogar del concepto general de responsabilidad, así como su naturaleza jurídica y las clases de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos de conformidad con nuestro sistema jurídico, es decir, la responsabilidad penal, civil, política y, en particular, la administrativa que hace posible el resarcimiento de los daños y perjuicios que se le ocasionan al particular, y consecuentemente a los Entes Públicos Federales, sin embargo es de vital importancia determinar quienes son sujetos de la misma, para que los Entes Públicos Federales se encuentren obligados a reparar económicamente los daños y perjuicios que se ocasionen con motivo de los actos administrativos que emitan los servidores públicos.

Por ello, se analizarán los procedimientos que puede accionar el particular para que las autoridades conozcan de los daños y perjuicios que le ocasionen los servidores públicos durante el desempeño de sus funciones públicas, mismos que se siguen por cuerda separada ante dos instancias administrativas distintas de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es decir, el procedimiento de reclamación previsto en la señalada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como el procedimiento administrativo disciplinario establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En particular, estudiaremos las etapas que integran la reclamación vía administrativa y jurisdiccional, así como del procedimiento administrativo disciplinario, las resoluciones que pueden ser emitidas dentro de cada uno de ellos, y los recursos administrativos que pueden hacer valer los particulares por la negativa de conceder la indemnización por concepto de daños y perjuicios, como los servidores públicos por la concesión de la misma y, en su caso, contra la resolución emitida dentro del procedimiento administrativo disciplinario que imponga sanciones consistentes en amonestación pública o privada, suspensión del empleo cargo o comisión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión.

Finalmente, analizaremos la intervención del particular en los procedimientos de reclamación y administrativo disciplinario, en virtud de que es la parte

interesada en exigir los daños y perjuicios que le ocasionan los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; por ello resulta necesario mencionar el interés jurídico en su aspecto general. Además que en dichos procedimientos coincide el mismo acto administrativo que infringe los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que dan lugar a las nociones de daños y perjuicios que trascienden en la persona, moral y patrimonio de los particulares y, en su caso, al presupuesto de los Entes Públicos Federales.

Concluyendo con las propuestas concretas que permitan reformar diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y hacer eficaz la impetración de los daños y perjuicios ocasionados a los particulares en la práctica jurídica.

CAPÍTULO 1

PARTES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO

Como es de explorado derecho, en nuestro sistema jurídico se requiere de la intervención de las personas físicas o morales, así como de aquellos entes públicos, para hacer funcionar a los Tribunales previamente establecidos, es decir, accionar el poder jurídico que tienen los individuos de acudir ante éstos, para solicitar la restitución de un derecho o una cosa, de tal manera que al accionar la función jurisdiccional, toman el carácter de partes.

Por su parte, Cipriano Gómez Lara señala que: “El concepto de parte no es un término exclusivo del derecho procesal. La palabra, en un sentido lógico, implica alguno de los elementos de un todo.

Desde el punto de vista jurídico se refiere a los sujetos de derecho, es decir, a los que son susceptibles de adquirir derechos y obligaciones... También en cualquier relación jurídica, se puede hablar de las partes de la misma, o sea, de los sujetos vinculados por dicha relación.”¹

En ese sentido, se denominan partes a los contendientes en un proceso, es

¹ GÓMEZ LARA, Cipriano. “Teoría General del Proceso”. octava edición, Harla, México, 1990, p. 252.

decir, a las personas entre las cuales versa el litigio ante el juez; entre los que se encuentra la persona que interpone la demanda, y la persona contra quien se propone. Así, en este capítulo hablaremos de las partes que intervienen en el procedimiento de reclamación contenido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

1.1 SERVIDOR PÚBLICO

Toda actividad que realiza el Estado la lleva a cabo a través de sus órganos, dígame ordinarios y derivados, creadores y creados, fundamentales y secundarios, y a su vez los órganos la efectúan por medio del trabajo de sus titulares y de quienes colaboran con éstos en las tareas que tiene encomendadas y que forman la competencia de los órganos, es decir, son seres humanos los titulares de los mismos y quienes coadvuyan con éstos en la realización de las múltiples tareas que el Estado tiene encomendadas.

De ahí que esta figura surja, al tenor de las diferentes actividades públicas que el Estado realiza para ejercer la facultad de control y de administración sobre los gobernados, mismas que son ejecutadas materialmente por aquellos individuos con los que sostiene una relación de servicios que otorga derechos, obligaciones y situaciones de hecho que los vinculan entre sí, y que le permiten al Estado cumplir con la función pública, es decir, las funciones propias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Por ello, se identifica como un elemento existencial del ente, ya que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al ente público como persona ejerciendo sus derechos y obligaciones, siendo indispensable la participación de la persona física, es decir, servidor público para el ejercicio de la función pública u organización administrativa que realiza el Estado, ya que son quienes realizan la actividad material, intelectual o de ambos géneros para que el Estado cumpla con las funciones que tiene encomendadas.

1.1.1 DEFINICIÓN

Visto lo anterior, debe considerarse 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 y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Administración Pública Federal, del Distrito Federal, Estatal o Municipal.

1.1.2 DOCTRINAL

Acosta Romero, señala que “funcionario es el que presta al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado”.

“El empleado es la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros, a cualquier órgano del Estado, mediante nombramiento o inclusión en listas de raya y que no tiene facultades de decisión, ni representación al órgano como tal, frente a los particulares”.²

Por su parte, Gabino Fraga, nos dice que la distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado, se encuentra en que: “el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo solo supone una vinculación interna que hace que su titular concorra a la formulación de la función Pública”.³

Luego entonces, si bien Gabino Fraga, hace alusión a una distinción entre funcionario y empleado, no menos cierto es que la doctrina utiliza indistintamente los términos de trabajadores, empleados, funcionarios, así como servidor público para definir a la persona física que mediante un nombramiento, contrato o designación por elección popular le recae la responsabilidad ya sea técnica, política o administrativa según sus atribuciones legales asignadas de la misma función, para desempeñar las tareas o labores propias de los Entes Públicos Federales, del Distrito Federal, Estatales o Municipales.

² ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. quinta edición, Porrúa, México, 1983, p.p. 702 y 703.

³ FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. vigésima tercera edición, Porrúa, México, 1984, p. 130.

Lo anterior, radica en que tanto los funcionarios como los empleados, con independencia de su distinción, constituyen lo que varias leyes como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus reglamentarias y otras ordinarias denominan servidor público, pues en efecto la finalidad de su trabajo es la de servir al público, a través del servicio público propiamente dicho o de alguna otra actividad que en sentido estricto no lo es, pero que forma parte de la actividad del Estado, prestada a través de los órganos competentes.

1.1.3 LEGAL

Si bien nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no define claramente el concepto de servidor público, al señalar solamente en el primer párrafo del artículo 108 que: "...Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y de 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 a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables pro los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...."

Sumado a que Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es omisa en definir con precisión el concepto de servidor público, pese a que le impone a dichos sujetos independientemente

de su ámbito de competencia una serie de obligaciones que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública, sin hacer distinción alguna entre los señalados funcionarios y empleados públicos.

Sin embargo, resulta cierto que la doctrina del derecho administrativo como algunas leyes y reglamentos en la materia, reconocen tanto a los funcionarios como a los empleados públicos, no obstante en la práctica se tienen diversas polémicas, al carecer de un concepto claro de cada una de dichas categorías.

Por lo que, tomando en cuenta que la doctrina excluye de la calidad de servidor público a aquellas personas físicas que no se encuentran sujetas a una relación laboral con el Estado, pese a que pueden ser contratados para la realización de trabajos específicos, en los que no se da una relación de dirección y dependencia, y de que la ley es omisa en conceptuar el vocablo servidor público, es de señalarse que este carácter lo adquiere el individuo que toma un encargo dentro del propio Estado, para atender funciones materiales, intelectuales o físicas dentro de alguno de los Poderes del Estado.

Además de que se encuentra sujeto al régimen jurídico de derecho público, cuyo objetivo es atender necesidades sociales, sin que afecte jurídicamente la utilización de los conceptos de “empleados públicos” y “funcionarios

públicos” de manera indistinta para identificar a todos los trabajadores que de una manera permanente y regular mantienen una relación de servicios con el Estado.

1.2 FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La doctrina del derecho administrativo sostiene que la función administrativa significa el cumplimiento de un deber del Estado, así como los medios de que el ente público se vale para ejercitar sus atribuciones que están encaminadas al logro de sus fines, otorgándoles a cada una de ellos una función Legislativa, Ejecutiva o Jurisdiccional, con sus modalidades y excepciones que se ejercen a través de actos de derecho público emitidos por los órganos antes mencionados.

De acuerdo con esa idea, se tiene que el Estado agota toda su actividad a través de la realización de las tres funciones mencionadas, cuando éstas se consideran desde los puntos de vista formal y material, es decir, por que en el Estado de Derecho, el Estado solamente puede hacer aquello para lo que esta expresamente facultado por la ley, en cumplimiento al principio de legalidad, así como haciendo caso omiso del órgano que la lleva a cabo, respectivamente.

Por tanto, se utiliza el criterio formal y material para estudiar la función administrativa, en el primer supuesto se toma desde el punto de vista de las funciones y procedimientos que tiene encomendados los Poderes Ejecutivo,

Legislativo y Judicial, y en el segundo la distingue por el acto emitido por cada uno de los tres poderes del estado.

Luego entonces, son aquellos emitidos por alguna de las cámaras, de la comisión permanente o de alguna de sus oficinas será legislativo, mientras que los del poder ejecutivo, dígame dependencia o entidad será administrativo y, en su caso, los que efectuó el poder judicial, por medio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales y Juzgados Estatales, y Juzgados Municipales será jurisdiccional.

En ese sentido, Serra Rojas sostiene que: “Comprendiendo el criterio formal y material decimos que la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control”.⁴

Por otra parte, Gabino Fraga, dice: “Con el criterio formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio

⁴ SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo”. Porrúa, México, 1998, p. 67.

del Poder Ejecutivo. “Ya hemos dicho antes que en los regímenes constitucionales modernos no hay coincidencia entre la división de poderes y la división de funciones; que en la legislación positiva, a cada Poder no corresponde una sola categoría de actos de naturaleza homogénea y que, por lo tanto definir la función por el órgano que la realiza es igualar con un criterio externo actos que intrínsecamente se diferencian de un modo radical.

Considerar con el mismo carácter la expedición de un reglamento, la resolución de un expediente de dotación de ejidos y el nombramiento de un funcionario público, solamente por que los tres son realizados por el Poder Ejecutivo, significa prescindir del análisis de la naturaleza jurídica de esas operaciones; equivale a pensar que todas ellas producen idénticos efectos de derecho, lo cual es contrario a los datos de la realidad.”⁵

Así, se tiene que los autores coinciden, en que es la manifestación externa del Poder Ejecutivo, misma que encontramos del artículo 80 al 93 de la Constitución Política Federal, luego entonces la función administrativa se expone en razón de los actos jurídicos y materiales que emiten los entes públicos que integran la administración pública centralizada y paraestatal. La manifestación de voluntad que crea, transfiere, modifica, o extingue derechos y obligaciones en relación con los particulares.

⁵ FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Porrúa, México, 1993, p.p. 53 y 54.

Y, en particular la función contenida en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone: “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...”, de donde se tiene que es obligación del Presidente de la República ejercer la facultad reglamentaria, es decir, hacer cumplir las leyes que expide el Congreso de la Unión, pronunciando para ello las directrices que contemplen su órbita de acción, los sujetos obligados a su cumplimiento, sus alcances y otras instituciones propias de la misma ley para que sea ejecutada y respetada en su ámbito de aplicación.

Sumado a que, dispone al Poder Ejecutivo funciones legales para que preste una serie de servicios públicos y atienda las distintas demandas, y necesidades sociales que reclama la sociedad, que permiten conocer los actos jurídicos y materiales que encarnan en la función administrativa desde el enfoque material del derecho.

Asimismo, el mencionado artículo 89 constitucional establece otra serie de actos administrativos, como el nombramiento y remoción de funcionarios y empleados civiles y militares (frac. II, III, IV, V, XVI, XVII, XVIII y XIX); el de disposición de la fuerza armada y de la Guardia Nacional (frac. VI y VII); el de declarar la guerra (fracción VIII); el de dirigir las negociaciones diplomáticas (frac. X); el de habilitar puertos y establecer aduanas (frac. XIII).

Luego entonces, la función administrativa es aquella que desarrolla el estado a través del órgano conocido como Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la República, quien es electo popularmente cada seis años, y es auxiliado por una serie de personas que dirigen las formas de organización administrativa centralizada y paraestatal, mismas que comprenden a los Secretarios de Estado y al Procurador General de la República, así como a los organismos descentralizados, empresas públicas y de participación estatal, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos.

De donde se colige, que tiene como fin realizar diversos actos jurídicos y materiales para la ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, que repercuten en el ámbito federal, así como en la prestación de los servicios públicos, entre los que se encuentran la seguridad social, la defensa nacional, la educación pública, el régimen de policía, el alumbrado público, los servicios de agua potable y alcantarillado, las centrales de abasto, el impulso de las actividades industriales, comerciales y la prestación de servicios por los particulares para el beneficio de la colectividad.

Actos que de acuerdo con su naturaleza se sujetan a un orden jurídico que determinan situaciones jurídicas individuales que determinan a las personas a que se refieren, la extensión de las obligaciones, que consecuencias nacen de él, su objeto y el autor del acto.

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que son elementos de la función administrativa los siguientes:

- Una actividad preferentemente realizada por el órgano ejecutivo del Estado.
- La actividad se realiza siempre bajo un orden jurídico, es decir, la ejecución de leyes.
- La función administrativa crea, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares.
- La realización de actos materiales y ejecución de hechos de la misma naturaleza, que están directamente o indirectamente vinculados con los actos jurídicos individuales.

En ese sentido, la función administrativa, es la que lleva a cabo el órgano ejecutivo, bajo un orden jurídico, y que consiste en la creación de situaciones jurídicas individuales, es decir, todos los actos por medio de los cuales pueden ser modificados o quedar sin efectos los actos jurídicos.

1.3 SERVICIO PÚBLICO

El origen del servicio público se localiza en la impostergable vigencia de satisfacer una necesidad colectiva, misma que se da en la sociedad jurídicamente organizada, es decir, en el Estado. Así es evidente que el hombre, individualmente considerado, tiene necesidades que satisfacer, y que sumadas estas necesidades y en el cúmulo o reunión de las mismas,

surgen las colectivas, de donde se parte, que corresponde al Estado la satisfacción de las necesidades de sus gobernados, a través de los servicios públicos, que son parte de la actividad que realiza el Estado, como órgano titular de la administración pública, para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Etimológicamente, la expresión proviene del latín “*servitium*: acción y efecto de servir, mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal destinado a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. *Publicus*, significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar.”⁶

Luego entonces, la noción de servicio público fue introducida en el ámbito del derecho administrativo en Francia, donde apareció competencia de las autoridades judiciales y de las administrativas, “regla consagrada en las leyes del 16 y 24 de agosto de 1790, y en el decreto de 16 Fructidor año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos.

⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 23ª edición, Madrid, España, 1992, p. 236.

Esta determinación que impide a los tribunales civiles, conocer de asuntos de la administración, condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar los asuntos meramente administrativos, por Tribunales ubicados en el marco del Poder Ejecutivo.”⁷

“Así fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativas y judiciales que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública. A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia del contencioso administrativo.

“En esas condiciones, tenemos que de una interpretación jurisprudencial destinada a resolver conflictos de competencia, derivó la noción, sin que los propios tribunales franceses tuvieran la intención de determinar el concepto de servicio público y, agregamos que tampoco posteriormente se realizó ese intento en Francia, ni por los Tribunales, ni por el Poder Legislativo, ya que en opinión de Waline y Bourjol, no hay una noción jurisprudencial de servicio público, y en todos los textos de derecho vigente no hay una definición del mismo, pues en su opinión, no se puede tomar como tal la frase siguiente de la Constitución Francesa de 1946: ‘Todo bien, toda empresa en la que la explotación ha adquirido los caracteres de un

⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. “Primer Curso de Derecho Administrativo”. 2ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 41.

servicio público nacional o un monopolio, de hecho debe transformarse en propiedad de la colectividad.”⁸

Los tratadistas han partido de dos elementos para intentar definirlo, es decir, el fin, que consiste en la satisfacción de una necesidad considerada como colectiva, y por otra parte, los medios de que se vale la sociedad para resolver esa necesidad, que estriban en la organización creada por el Estado, o bien la concesión otorgada a los particulares para que lo efectúen bajo el control y vigilancia de éste.

El objeto y finalidad para el que es creado el servicio público, se encuentra desvirtuado, ya que tradicionalmente consistía en satisfacer una necesidad colectiva, pero la denominación legal de servicios públicos a actividades que en sí mismas no tienden a tal objetivo, así como la diversidad de hechos en los que puede ser aplicado el concepto de necesidad colectiva, impiden que dicho objeto o finalidad pueda ser considerada como criterio de distinción en la figura que venimos describiendo.

Y, aun cuando en el artículo 3° de nuestra Constitución, se enumeran un sin número de servicios que debe prestar el Estado, así como se menciona la expresión de servicio público, en particular, en los artículos 27, 73, 115, 123, entre otros, ésta no contempla ninguna definición al respecto, lo que origina incertidumbre por los alcances de la misma, dejando así, a cargo de la

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Porrúa, México, 1999, p.p. 962 y 963.

actividad jurisprudencial, aclarar su sentido.

Gabino Fraga expresa que: “es indudable que dentro de la actividad del Estado se puedan distinguir dos maneras de realizar el servicio público, una confundibles, ni pueden ser comprendidas en una misma denominación. Así, por ejemplo, no puede dudarse que hay una gran diferencia entre el control que el Estado ejerce sobre la enseñanza o beneficencia que imparten los establecimientos privados, y el servicio que el propio Estado presta al abrir una escuela oficial o fundar una casa de asistencia pública...”

El mismo autor concibe al servicio público como: “una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que le imponga adecuación, regularidad y uniformidad.”⁹

Fanny Pineda dice que el servicio público, “es una institución jurídicoadministrativa, en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental, se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.”¹⁰

⁹ FRAGA, Gabino. *op. cit.*, p.p. 22 y 23.

¹⁰ PINEDA, Fanny. “Servicio Público”, Diccionario Jurídico Mexicano. tomo VIII, Porrúa, México, 1985, p. 117.

Para Andrés Serra Rojas, “el servicio público, es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público... “Para caracterizar al servicio público se hace referencia a los criterios siguientes:

a) El orgánico, que designa a la organización pública, es decir al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos; b) el material, que hace referencia a la actividad de interés general que la administración pública tiene a su cargo; c) Jurídico, que afirma que hay servicio público cuando esa actividad está sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del derecho privado. El mismo régimen señala las excepciones a este principio; d) Técnico, que se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales. Dichos criterios se compaginan para formar un concepto general del servicio público.”¹¹

De lo expuesto, se afirma que el servicio público es una tarea estatal que debe realizar el Estado de manera directa, por medio de los actos de su administración, o en forma indirecta, cuando lo concesiona a los particulares

¹¹ SERRA ROJAS, Andrés. *op. cit.*, p. 110 y 111.

o los autoriza para realizarlo. Pero se debe tener presente que la noción, solamente proporciona los elementos necesarios para tener presente al objeto del servicio público, de donde se parte para afirmar que en la doctrina no se tiene una definición aceptada.

Toda vez que la mayoría de tratadistas de la materia han señalado como elementos del servicio público, los que enseguida se mencionan, en particular, los más importantes y que lo caracterizan:

1. La actividad que realiza preferentemente el órgano administrativo y excepcionalmente los particulares.
2. Una actividad técnica para la satisfacción de una necesidad colectiva.
3. La existencia del régimen jurídico de Derecho Público, bajo el cual se realiza el servicio público.
4. La generalidad del servicio público traducida en el derecho que todos los habitantes o la población del Estado tiene para usar de los servicios públicos, cumpliendo con las normas que lo rigen.
5. La uniformidad o igualdad que tienen los habitantes, de disfrutar de los servicios públicos, en igualdad de condiciones, siempre cumpliendo con las disposiciones normativas correspondientes.
6. La continuidad que en el servicio público debe presentarse.
7. La regularidad de la prestación del servicio público.
8. La obligatoriedad del Estado.

Como quedo señalado los servicios públicos forman parte de la actividad del Estado, no solamente lo presta la autoridad en sus tres niveles, sino que a través de la concesión y de la autorización, también lo hacen los particulares, y que inclusive, no toda actividad que realiza el Estado son servicios públicos.

Visto lo anterior, y al margen de las referencias constitucionales y legales al término “servicio público”, se tiene que no existe una definición legislada sobre el mismo, sin embargo, La Suprema Corte, ha aportado un concepto jurisprudencial del servicio público, al afirmar que: “...El Estado para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general, puede determinar que actividades pueden ser consideradas como un servicio publico y establecer, desde luego, un régimen jurídico especial que tenga por objeto facilitar el que se satisfagan rápida y cumplidamente las necesidades que determine la declaración del servicio público. El Estado puede prestar directamente el servicio o bien darlo en concesión que se otorgue a particulares o empresas, pero en ambos casos es indispensable que mediante el Poder Legislativo se haga la declaración respectiva y se reglamente el servicio...”¹²

¹² Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia del Pleno. Primera Parte, número 6, p. 18, 19 y 20.

1.4 OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO

La calidad de servidor público, pone al sujeto frente al Estado en dos planos: Uno regulado por el artículo 123 constitucional y el otro por el Título IV de la misma. De ello encontramos relaciones de derecho laboral y de derecho disciplinario. Así, de la primera surge la responsabilidad laboral y de la segunda, la responsabilidad administrativa.

Por lo que tomando en cuenta, que el Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad. Los servidores públicos colaboran en esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores origina obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como una compensación a sus actividades.

En ese orden de ideas, las principales obligaciones de los servidores públicos con un sentido general, son aquellas que impone la Ley reglamentaria al mencionado artículo 123, es decir, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en particular, las señaladas en los artículos 43 y 44 de dicho dispositivo legal. Por su parte, el artículo 43 dispone las obligaciones de los titulares de las dependencias, entre las que se encuentran las de igualdad, seguridad social e higiene, reinstalación, indemnización, proporcionar los instrumentos de trabajo, centros recreativos, escuelas de administración pública, fondo de vivienda, conceder licencias, hacer las deducciones correspondientes e integrar los expedientes de los trabajadores.

Asimismo, el artículo 44 señala las obligaciones del personal subordinado, tales como: I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; II. Observar buenas costumbres dentro del servicio; III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo; IV. Guardar reserva de los asuntos que llegaren a su conocimiento con motivo de su trabajo; V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; VI. Asistir puntualmente a sus labores; VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y VIII. Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Por otra parte, para tratar la responsabilidad administrativa nos situaremos en el Título IV, artículo 109, fracción IIII y 110 constitucionales, así como 7° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los cuales se establecen los principios básicos que todo servidor público debe observar en su actuación como tal. Estos principios son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia a que hace referencia en forma expresa el artículo 109 constitucional, en su fracción III, y el artículo 7° de la ley de la materia.

Con base en estos cinco principios el legislador desarrollo en XXIV fracciones las obligaciones a que todo servidor público queda sometido. Estas obligaciones son:

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 período 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 aquéllos 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 directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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 éstos;

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 omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de 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.”

En ese orden de ideas, las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la administración son muy numerosas y se encuentran reguladas tanto a nivel constitucional, como legal y reglamentario. Sin embargo, y a efecto de clarificar el contenido de la obligación que tienen los servidores públicos de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, el Alto Tribunal emitió el siguiente criterio jurisprudencial:

“SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA

ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS. El artículo 47, fracción XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que éstos tienen, entre otras obligaciones, la de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, por lo que aun cuando los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público no tienen la calidad de leyes o reglamentos, en virtud de que en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deben contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia a fin de optimizar el funcionamiento de sus unidades administrativas, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar una causa de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en el caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público. Lo anterior es así, ya que la mencionada ley federal establece que las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo

incumplimiento de lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, son señaladas en el referido artículo 47. Contradicción de tesis 121/2003-SS. Resuelta en sesión de 30 de enero de 2004, por un Unanimidad de 4 votos.- Magistrado Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo. Novena Época, Tomo XIX, Febrero de 2004, Pág. 230.

De donde se colige, que además de observar las hipótesis normativas previstas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los servidores públicos tienen la obligación de observar los manuales institucionales del ente público al que pertenecen, a fin de no incurrir en responsabilidad administrativa.

1.5 ACTOS ADMINISTRATIVOS

Para que el Estado cumpla con la actividad administrativa que tiene encomendada; la cual comprende las operaciones materiales y los actos administrativos, es decir, las medidas de precaución o de ejecución, ambas necesarias en la actividad administrativa.

Requiere de la variedad de tareas que realizan sus órganos administrativos, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial; en donde se toman dos aspectos fundamentales que caracterizan la administración; lo jurídico de los actos; y su aspecto técnico, para que los actos sean válidos en cuanto a su

contenido y forma de la voluntad de la administración, que como ya mencionamos, se expresa a través de la diversidad de tareas.

En sentido amplio el acto administrativo se aplica a toda clase de manifestaciones de la actividad de los sujetos de la administración pública; y en el sentido estricto, comprende y abarca a las "Manifestaciones de la voluntad del Estado para crear efectos jurídicos", particularmente esta última, de trascendencia más restringida y específica, se constituye en el verdadero eje del derecho administrativo. Andrés Serra Rojas define al acto administrativo como: "Una manifestación de la voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."¹³

Por su parte, Miguel Acosta Romero, señala que: "...el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."¹⁴

¹³ SERRA ROJAS, Andrés. ídem, p. 238.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". décima edición, Porrúa, México, 1991, p.p. 633 y 634.

Así, se tiene que la expresión actos administrativos esta referida a la actividad del Estado, quien ejerce la función administrativa, a través de la manifestación de su voluntad, es decir, mediante el conjunto de actos de administración, para alcanzar sus fines políticos, jurídicos, económicos y sociales. Y, que los efectos del acto administrativo son directos e indirectos, mediante los primeros se producen obligaciones de dar, de hacer, de no hacer, declarar un derecho, y tienen por contenido la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos. Por su parte, los efectos indirectos son la realización de la actividad que efectúa el órgano administrativo y de la decisión o contenido del acto administrativo.

Además, como se ha mencionado, el acto administrativo crea, modifica, extingue o declara respecto a los gobernados, situaciones jurídicas particulares y concretas, y por regla general, son de naturaleza personal e intransferible, es decir, no crean situaciones o derechos reales. Por ello los actos administrativos siempre producen efectos jurídicos entre las partes, propiamente entre un órgano administrativo y el particular, persona física o moral con quienes se realiza o se dirige el acto, sin embargo los efectos del acto administrativo también son oponibles a terceros, inclusive frente a los demás órganos de la administración pública y a otras entidades públicas.

Por ello, los actos administrativos son una parte esencial de la administración pública del Estado, para el logro de sus objetivos que éste

pretende alcanzar, consecuentemente, son una rama del Derecho Administrativo que busca brindar a la sociedad por medio de los servicios públicos, la satisfacción de las necesidades colectivas.

La doctrina del derecho administrativo ha sostenido que el acto administrativo, cumple con una función análoga a la sentencia judicial, por que tiene como objetivo ejecutar la ley y se convierte en condición previa a toda operación material que realiza la administración. Además de que ante la falta de pronunciamiento por parte de los órganos que conforman el Estado, se configura el silencio administrativo.

Sin embargo es menester aclarar que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, no regula tal figura, toda vez que se concretiza a mencionar elementos, nulidad, eficacia y extinción del acto administrativo. Así, se tiene que ante la falta de pronunciamiento de los órganos del Estado, se da una total falta del ejercicio de la función administrativa o potestad de estos.

Así tenemos, que los actos administrativos son aquellos que generalmente produce el Poder Ejecutivo por la vía del derecho público y que tienden a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas, y en algunos casos sus efectos son generales y en otros son particulares.

1.6 PARTICULAR

La doctrina del derecho, coincide en conceptualizar al particular como el gobernado o ciudadano, sin hacer distinción alguna entre las personas físicas o morales que se encuentran sujetas a derechos y obligaciones. Así, se deduce que es el elemento esencia que integra la sociedad del Estado, y el cual se encuentra sujeto a los derechos y obligaciones que éste le impone.

Sin embargo, en el presente estudio, se tiene que es el portador de la personalidad jurídica, que lo faculta para comparecer como parte, válidamente, en un proceso jurisdiccional, y ejercitar sus derechos. Etimológicamente, la expresión personalidad, proviene del latín, “*PERSONALITAS-TIS*”, derivado de “*PERSONALIS-E*”, y éste “*PERSONA*”, de origen etrusco, que significaba “Máscara de teatro”.

Como lo hemos señalado, el Estado ejerce sus actos de gobierno a través de los entes públicos que lo integran, es decir, Ejecutivo, Legislativo o Judicial; y éstos órganos a su vez requieren de las personas físicas que asumen el carácter de servidores públicos, quienes propiamente se encargan de emitir los actos administrativos ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales. La emisión irregular de estos actos administrativos, pueden afectar a la persona, la moral y el patrimonio de los particulares de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En ese contexto, particular es la persona física o moral que acude ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para reclamar el resarcimiento de un daño o perjuicio ocasionado por un servidor público y, en su caso, por lo Entes Públicos Federales, que afecta su persona, moral o su patrimonio. De donde se colige que es uno de los sujetos vinculados en la relación jurídica que regula la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuyo fin es determinar los daños y perjuicios que se ocasionen a los particulares durante el ejercicio de la función administrativa y, en su caso, determinar la indemnización correspondiente.

1.7 ENTES PÚBLICOS FEDERALES

En razón de la competencia territorial, los órganos del Estado, se pueden clasificar en federales, locales y municipales, y podemos decir que sus formas de la organización administrativa están en íntima relación. En ese sentido, la Administración Pública Federal tiene su fundamento en el artículo 90 constitucional, que refiere:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

Así, se tiene que será Centralizada y Paraestatal, conforme a lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Los tratadistas de Derecho Administrativo coinciden en sostener que las formas en que se organiza la administración pública, son Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada.

La Centralización Administrativa, consiste en la relación de subordinación que existe entre los órganos superiores y los inferiores, respecto al principio de jerarquía de los mismos.

En ese sentido, el segundo párrafo del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que: “La Presidencia de la República, las Secretaría de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.”

La Desconcentración Administrativa, consiste en un acto jurídico por medio del cual el titular del órgano ejecutivo o de uno de sus órganos derivados, a través de una ley o un acuerdo, faculta a un órgano secundario, creado por la administración pública central para que lleve a cabo una serie de actos de procedimiento, trámite o decisión, para que en su nombre realice las funciones propias de su competencia, otorgándole la autonomía técnica necesaria para el eficaz y pronto cumplimiento de sus funciones.

En ese orden de ideas, los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por lo que carecen de personalidad jurídica, a manera ejemplificativa se mencionan el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Politécnico Nacional, etc.

Por otra parte, la Descentralización Administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

Esta forma de organización esta conformada por las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos públicos, es decir, lo que la ley denomina como Administración Pública Paraestatal.

Es importante mencionar, que la doctrina no clarifica un concepto de Entes Públicos Federales, toda vez que a lo largo de los argumentos para explicar las formas de organización administrativa del Estado, sólo hacen alusión a organismo y entes, para denotar a aquellos organismos que forman parte de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal o de los Estados.

No obstante ello, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, dispone que se debe entender por entes públicos federales a: "...los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación,

organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.”

Por lo que los entes públicos federales, son aquellas personas jurídicas que constituyen la forma de organización de la Administración Pública Federal del Estado, es decir, la administración pública centralizada y paraestatal.

CAPÍTULO 2

RESPONSABILIDAD

La idea de responsabilidad la encontramos dentro de diferentes campos en que el ser humano se desenvuelve. Así, etimológicamente, la expresión proviene del latín “*RESPONDERE*”, que significa responder, estar obligado, y de la raíz “*SPONDEO*”, fórmula por la cual se ligaba solamente al deudor, en los contratos verbales del derecho romano.

2.1 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

La noción de responsabilidad generalmente implica la culpabilidad; de ahí que un individuo es responsable de un hecho cuando éste le es imputable. Visto así, la responsabilidad presupone un ente libre de obrar, que ha infringido con su acción u omisión alguna norma jurídica. En términos generales, una persona es responsable siempre que se encuentra en la obligación de reparar un daño o perjuicio causado, o bien, cuando tiene la obligación de indemnizar o sujetarse a una sanción, una censura, o una pena, cuya gravedad debe ser proporcional a la falta cometida o al daño que se ha causado.

Los autores mexicanos al referirse al concepto de responsabilidad; coinciden, aún cuando se refieran a distintas ramas del Derecho, en que un sujeto es responsable cuando ha faltado a lo que dispone un precepto legal,

esto es, la obligación que la norma jurídica impone a aquellos que se colocan dentro del supuesto normativo y, en que a tal conducta debe recaer una sanción prevista por la ley, con el propósito de evitar la inobservancia de la misma.

2.2 NATURALEZA JURÍDICA

Visto que el servidor público es quien hace funcionar a los órganos o entes públicos federales, del distrito federal, estatales y municipales mediante la función administrativa, resulta primordial que dicha actividad se desarrolle en apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, es decir, de acuerdo con los preceptos normativos contenidos en leyes y reglamentos que persiguen el bien común, así como el cumplimiento de los fines del Estado.

En ese sentido, está claro que en un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos, quienes en el desempeño del cargo respectivo, deben enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley, es decir, ningún funcionario público puede anteponer sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de las facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano administrativo que representa.

Siendo así, a partir de la Constitución de 1917 se fijaron las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos, en particular, en el artículo 108 al 114 que disponían entre otras cosas lo siguiente: “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo”.

“Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por las violaciones a la Constitución y leyes federales”.

“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”.

De donde se colige que no se refiere en forma expresa a la responsabilidad de carácter administrativa o disciplinaria, toda vez que se mencionaba solamente las faltas u omisiones oficiales que podrían identificarse como tal, luego entonces no fue sino hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó el Título IV Constitucional para establecer el sistema de responsabilidades de los servidores públicos de la Federación.

Así, se tiene que en dicho sistema se incluyó en caso de que los servidores públicos actuaran con desobediencia, negligencia, descuido, torpeza, desvío

de poder, desproporción o injusticia manifiesta; los medios jurídicos para reclamar los derechos que fueron presuntamente violados con las actuaciones arbitrarias e ilegales de los servidores públicos, mismos que se pueden accionar a instancia de parte o de oficio según lo establezcan los propios mecanismos jurídicos conducentes.

Luego entonces, ante la falta de cumplimiento de los dispositivos normativos contenidos en las leyes y reglamentos, es que el hecho genera el incumplimiento de las obligaciones que se deben seguir como servidor público, por ende, una serie de responsabilidades que la propia legislación federal, estatal y municipal, permiten identificarlas por su falta o tipo de infracción, así como la instancia competente que debe conocer de tal infracción bajo el principios de legalidad, es decir, Tribunales judiciales o administrativos que en su momento procesal oportuno emitirán la sanción aplicable para cada caso en particular.

Sin embargo, en el artículo 109 de la Constitución Política Federal se continúa ambiguamente con las bases jurídicas de las responsabilidades de los servidores públicos tanto federales como locales en las materias política, administrativa y la penal, y no así de la responsabilidad civil que ha provocado mucha polémica, ya que dispone lo siguiente:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas

conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones

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

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

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

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

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten

substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

En esa virtud, se tiene que la responsabilidad es una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de otra obligación; el Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza misma y tendientes al logro de sus fines y objetivos, consagrados expresamente en la carta fundamental; consecuentemente, su incumplimiento da lugar al fincamiento de responsabilidad administrativa, penal y política en contra de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

En ese sentido, se aplicara la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o, en su caso, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002; Código Penal Federal; Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Código Civil Federal.

Y, si bien el precepto constitucional habla de la responsabilidad penal, no menos cierto es que a efecto de hacer valer lo conducente ante las instancias judiciales competentes, es necesario remitirnos al Libro Segundo, Título Décimo y Título Decimoprimer del Código Penal Federal, para identificar el posible acontecimiento de conductas que pueden constituir un delito, a cargo de servidores públicos, así como el tipo de sanción que por su gravedad se deba aplicar.

2.3 CLASES DE RESPONSABILIDAD

Vista que la participación de los trabajadores en el ejercicio de la función pública es indispensable, el Derecho Positivo Mexicano regula que cuando incumplen con las obligaciones que la ley les impone, incurrirán en distintos tipos de responsabilidad, por lo que abordaremos los distintos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, en particular, la administrativa, penal, civil y política, mismas que analizaremos a continuación.

2.3.1 ADMINISTRATIVA

Esta clase de responsabilidad radica en la exigencia o reproche que el Estado hace a los servidores públicos que se encuentran adscritos a los Entes Públicos Federales, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios, que con sus actos u omisiones han afectado los principios de legalidad,

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Lo anterior, en apego a lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone lo siguiente: “Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como de sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

En ese sentido, y con el objeto de erradicar dentro de toda la administración pública las conductas ilícitas o contrarias a los principios indicados, es que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone quienes son sujetos a la misma, las obligaciones que deben observar los servidores públicos durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que en las dependencia y entidades se establecerán unidades para que cualquier persona pueda presentar quejas o denuncias

en contra del actuar de los servidores públicos, así como el procedimiento que se deberá incoar en contra de éstos y las sanciones administrativas a las cuales se puede hacer acreedor.

Es menester aclarar que por lo que respecta a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, será aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente a partir del año de 1982.

Por tanto, la responsabilidad administrativa se origina, comúnmente, en el hecho de que el servidor público, no cumple con sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal.

2.3.1.1 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Tomando en cuenta que la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa, se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto, éste se organiza en forma especial, constituyéndose así la administración pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como el ente público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Y desde el punto de vista material como la actividad de este ente considerado en sus problemas de gestión y de existencia propias, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Desde el punto de vista formal la administración pública es parte de uno de los poderes en que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo, sin embargo esta organización requiere de personas físicas que asumen la calidad de servidores públicos que manifiestan la voluntad del ente público, es decir, los actos administrativos que hacen posible la organización administrativa del Estado.

En ese sentido, y al incorporarse los particulares al órgano público, como parte esencial del Estado, durante el desarrollo de las funciones propias de su encargo, dejan de actuar como particulares y se sujetan al conjunto de obligaciones, derechos y situaciones de hecho que nacen entre el Estado y ellos.

Así, las obligaciones que integran esta relación tienen como fin la realización de la función administrativa, que generan en el individuo una serie de deberes para con el Estado, adicionales a las que tiene como gobernado, toda vez que la contratación o el nombramiento del servidor público le impone un valor disciplinario que debe observar durante su empleo, cargo o comisión.

Por lo que de conformidad con el artículo 108 de nuestra Ley Suprema, los sujetos de la responsabilidad administrativa son todos los servidores públicos desde los representantes de elección popular, hasta los que desempeñan un empleo cargo o comisión en la administración pública

federal o del Distrito Federal, independientemente de su relación laboral, es decir, base, de confianza o supernumerarios, así como los de alta jerarquía que se encuentran sujetos a juicio político.

Luego entonces, se tiene que los sujetos de responsabilidad administrativa son aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública, y que con su conducta han infringido alguna de las hipótesis previstas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en particular, los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

A efecto de robustecer lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, enuncia en su artículo Segundo que "...Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales...".

De lo anterior, podemos concluir que conforme a nuestro derecho positivo, la responsabilidad administrativa es a cargo de diversos sujetos con características diferentes, pero que se identifican, todos ellos, en la calidad de Servidores Públicos, por tanto, en esta materia, no tiene trascendencia que hablemos de empleados o funcionarios públicos, ya que, todos ellos se identifican en un solo grupo, denominado servidores públicos.

Cabe comentar que los sujetos de responsabilidad administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de Los Servidores Públicos, únicamente comprende a los servidores públicos en el ámbito federal, haciendo alusión en su artículo segundo transitorio, que las disposiciones de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal.

2.3.2 PENAL

Como hemos visto, la responsabilidad administrativa acontece durante el desempeño de las funciones que tiene encomendadas los servidores públicos, sin embargo una conducta violatoria de los preceptos legales de contenido administrativo puede lesionar bienes jurídicos protegidos por las leyes penales, toda vez que además de constituir faltas administrativas encuadran en alguno de delitos previstos y sancionados por el Código Penal aplicable al caso concreto.

En ese sentido, independientemente de que se haya fincado el procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor público, se puede instar a la autoridad judicial a fin de que conozca del posible ilícito penal, ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 109 constitucional, que refiere:

“La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal... Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.”

Vista la independencia de la materia administrativa y penal, así como que se puede accionar al órgano judicial a través de una denuncia por parte de aquel individuo que tenga conocimiento del acto delictivo o, en su caso, querrela de la parte sufrió la lesión un su bien jurídico protegido, es que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 19 impone la obligación a la Secretaría de la Función Pública y Contralores Internos de denunciar los delitos en que incurran los servidores públicos ante el Ministerio Público Federal ó instar al área jurídica de la dependencia o entidad para que formulen denuncia de hechos a que hubiere lugar.

En tal sentido, los actos u omisiones del servidor público pueden obedecer al apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, al incumplimiento de las funciones encomendadas, al ejercicio indebido de las mismas, al recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho de parte del público, al disponer para provecho personal de dinero público, al revelar asuntos secretos del Estado, al usurpación de funciones, al encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado

o de particulares, por tráfico de influencia y actos contra la administración de justicia.

Conforme a la fracción II del artículo 109 de nuestra Constitución Política Federal: “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”, en esa virtud en el Libro Segundo, Título Décimo y Decimoprimer del Código Penal Federal, de sus artículos 212 al 225, se establecen doce figuras delictivas en las que los servidores públicos pueden incurrir como sujeto activo, y ser sancionados con penas privativas de libertad, con multa, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes por enriquecimiento ilícito.

En ese orden de ideas, se encuentran: I. Ejercicio indebido del servicio público; II. Abuso de autoridad; III. Coalición de servidores públicos; III BIS. Desaparición forzada de Personas; IV. Uso indebido de atribuciones y facultades; V. concusión; VI. Intimidación; VII. Ejercicio abusivo de funciones; VIII. Tráfico de influencia; IX. Cohecho; X. cohecho a Servidores Públicos Extranjeros; XI. Peculado, y XII. Enriquecimiento ilícito, así como los cometidos en contra de la Administración de Justicia.

Sin embargo, es menester señalar que en la materia penal se halla la protección constitucional para los servidores públicos de alta jerarquía, que es un privilegio procesal que se otorga para proteger el ejercicio de la función pública que despliegan dichos sujetos, mismo que consiste en que

no se puede proceder penalmente en contra de los servidores públicos sin la autorización previa de la Cámara de Diputados

Al respecto, el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los servidores públicos que se encuentran en este supuesto son: "...los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral... durante el tiempo de su encargo..."

Y, si bien dicha medida se aplica en caso de detenciones arbitrarias o privaciones injustas de libertad para los servidores públicos indicados en el párrafo que antecede, resulta cierto que el propio artículo 111 de la Constitución Federal dispone la "declaración de procedencia", es decir, el llamado "desaforar o desafuero", que consiste en destituir de un puesto público a un trabajador del Estado de alta jerarquía, o que goza de "fuero constitucional", con lo cual puede ser puesto a disposición de las autoridades judiciales y juzgado penalmente, previa autorización de la Cámara de Diputados, quien mediante el un juicio político declarara por mayoría

absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Luego entonces, “Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su cargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

“Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen como arreglo a la ley. Por lo que toca el Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá como base en la legislación penal aplicable.”

“Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para el efecto de que atribuciones procedan como corresponda.

“Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

“El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

“En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

“Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la Legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

“Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

Dicho procedimiento se rige por lo dispuesto de los artículos 25 al 29 y demás relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y consiste en que se integra una Sección Instructora, formada por cuatro diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara de

Diputados, en los términos del artículo 11 de dicha ley, y procurará establecer: la subsistencia del fuero constitucional, la existencia del delito y la probable responsabilidad del acusado.

De lo anterior, se colige que el Estado tiene instrumentos jurídicos que permiten reclamar el cumplimiento de los actos que afecten el buen proceder de la función pública, a los trabajadores de cualquier nivel de gobierno ó jerarquía cuando incumplen con sus obligaciones en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, instrumentos que corresponde ejercitarse tanto a instancia de parte como de oficio, en el primer supuesto cuando el servidor publico causa daños o perjuicios a particulares, y en el segundo cuando afectan intereses administrativos del Estado.

Sin embargo, es necesario estar atentos a la jerarquía de aquellos que hubieran cometido el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará, toda vez que los funcionarios que se mencionan en el artículo 111 constitucional, gozan de inmunidad procesal.

2.3.3 CIVIL

Por su parte, la responsabilidad civil tiene su origen en el principio de que “nadie tiene derecho de dañar a otro”, cuya base jurídica se encuentra en los artículos 1º, 12, 13 y 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rezan la igualdad ante la Ley, la inviolabilidad de la propiedad, que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la

Carta Magna, que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales y garantiza el derecho de propiedad, con las limitaciones que solo ella impone.

En consecuencia, nadie está obligado a sufrir un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio sin causa justificada, por ello, cuando una persona física o moral sufre una violación por parte de un servidor público que afecte alguna de las hipótesis mencionadas, este debe afrontar la obligación jurídica de pagar los daños causados, es decir, indemnizar los daños y perjuicios que haya causado.

Gabino Fraga, sostiene que: “los particulares tienen tres importantes derechos públicos subjetivos, que son:

- a) Derechos de los administrados al funcionamiento correcto de la administración pública y a las prestaciones de los servicios administrativos;
- b) Derechos relativos a la legalidad de los actos de la administración, y
- c) Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

Creemos que, dentro de nuestro régimen legal, no está asentado francamente el principio de la responsabilidad del Estado.”¹⁵

Por tanto, si bien en el Título Cuarto de la Constitución Política de los

¹⁵ FRAGA, Gabino. op. cit., p. 427.

Estados Unidos Mexicanos solamente se hace referencia a tres diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, es decir, administrativa, penal y política, sin mencionar la responsabilidad civil, no menos cierto es que el párrafo octavo del artículo 111 de la misma Constitución, alude a esa responsabilidad que debe enfrentar cualquier servidor público y que deberá exigirse mediante una demanda ante los tribunales competentes, dicho párrafo literalmente dispone que: “En demandas de orden civil que se establecen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

Además de que el Código Civil Federal, en su artículo 1910 dispone que: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”

Así como su “Artículo 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.”

Y, de que en el artículo 1927 del Código Civil Federal, se encontraba en forma concreta la responsabilidad civil que asumía el Estado por el actuar de sus servidores públicos frente a los particulares, sin embargo con decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 2004, se derogo el mismo, no obstante ello disponía que:

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

Así, se tiene que la responsabilidad civil aplicada al servidor público proviene de la conducta que despliega el mismo, es decir, cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, los cuales deben ser resarcidos o indemnizados por el servidor público presunto responsable de conformidad con las normas jurídicas observables.

Por su parte, Serra Rojas señala que: “La responsabilidad civil de los servidores del Estado se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicio a la administración o a los particulares en los casos que señalaremos.

“Todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente.

Corresponde a la legislación administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerlos efectivos...

“La responsabilidad civil de los funcionarios presenta en la realidad administrativa diversas formas: según que la persona lesionada y que reclame la reparación al funcionario, sea un tercero o el propio Estado. No se debe actuar lo mismo contra un ministro, que en contra de un mozo de una dependencia.

“Sin embargo la doctrina precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque este último obra por su cuenta y el funcionario en ejercicio de sus funciones. El funcionario tiene que actuar en un mundo de disposiciones diversas, que hace a veces excusable su culpa; cualquier hecho administrativo por sencillo que sea puede tener consecuencias incalculables, finalmente una responsabilidad demasiado pesada paralizaría la iniciativa del funcionario. “La administración tiene derecho a exigir de los servidores públicos: 1. Respondan por los daños o perjuicios en los bienes estatales. 2. Respondan por los daños o perjuicios que ocasionan al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores.”¹⁶

Además de que el tratadista José Luis Soberanes Fernández argumenta:

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. p.p. 444 y 445.

“Cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de la sanción respectiva se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios ocasionados, pues se contempla la configuración de la referida responsabilidad civil.”¹⁷

Es importante mencionar que el daño que pueden causar los servidores públicos a los particulares, durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión serán de carácter económico y moral, el primero de ellos, consiste en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del agraviado; el segundo debe entenderse como la afectación que sufre una persona física en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación o en su vida privada.

En ese sentido, los particulares podían exigir a través de los tribunales del orden civil el resarcimiento de los daños y perjuicios que le fueron ocasionados por los servidores públicos del Estado; imputando la responsabilidad directamente al Estado, toda vez que los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones actúan en nombre y representación de los Poderes Públicos, y no a título personal o individual, por lo que los daños que ocasionaban a los bienes, derechos o intereses de los particulares

¹⁷ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. “La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos”. Porrúa, México, 1984, p. 13.

debían ser imputados al ente público, para que éste respondiera por ellos, con independencia de la responsabilidad administrativa que el gobierno les pudiera fincar por la ilegalidad de esos actos, conductas u omisiones.

Así, se tiene que esta responsabilidad reposaba en el propio Estado por irregularidades en la elección o vigilancia de sus servidores públicos. Además, sólo tenía lugar por hechos o actos ilegales, cuando hubiera mediado culpa de los servidores públicos, con lo cual se reducía la responsabilidad cuando el daño se produjera sin que existiera culpa, como es el caso de la llamada responsabilidad objetiva.

Luego entonces, en el campo del Derecho las situaciones que guardan los sujetos entre sí deriva de la institución conocida como relación jurídica, la cual, obviamente se produce entre los sujetos de derecho. A través de esta relación la pretensión de uno implica la obligación del otro sujeto; y frente al derecho de alguien existe correlativamente la obligación de otro

Conforme a esta idea y de acuerdo con lo que disponía el artículo 1927 de Código Civil Federal, la relación jurídico-administrativa se da entre el gobernado o afectado moral o patrimonialmente como sujeto activo, y como sujeto pasivo el funcionario que causó el daño, quien responde directamente, y el Estado, en forma subsidiaria.

Sin embargo, en la actualidad el derecho positivo mexicano sustituyó tal acción ante los tribunales civiles, con la emisión de la Ley Federal de

Responsabilidad Patrimonial del Estado, que permite a los particulares reclamar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los daños y perjuicios que hayan ocasionado los servidores públicos durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

2.3.4 POLÍTICA

El Título Cuarto constitucional sentó las bases legales, en materia de responsabilidad política, que actualmente se contemplan en su ordenamiento reglamentario, entre las que sobre salen las siguientes:

1. Se identifica a los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad.
2. Se consideran como conductas irregulares que dan lugar a responsabilidad política, aquellas que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.
3. El juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo, y dentro del año siguiente en que haya concluido.
4. Se contemplan como sanciones políticas la destitución y la inhabilitación, que pueden ser impuestas por la Cámara de Senadores.
5. Las sanciones correspondientes deberán aplicarse en un periodo no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inicio el procedimiento del juicio político.

Por tanto, “La responsabilidad política, es la que se le atribuye a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación común.”¹⁸

Así, la responsabilidad política, consiste en el acto u omisión que cometen los funcionarios señalados en la propia Constitución con repercusión en los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violaciones a las leyes federales y a las leyes que de ellas emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

Luego entonces, son sujetos de Juicio Político, de acuerdo con la Constitución Federal:

- I.- Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
- II.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- III.- Los consejeros de la Judicatura Federal.
- IV.- Los Secretarios de Despacho.
- V.- Los Jefes de Departamento Administrativo.
- VI.- Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
- VII.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

¹⁸ OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús. “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Porrúa, México, p. 117.

- VIII.- El Procurador General de la República.
- IX.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- X.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- XII.- El Procurador General de la República.
- XIII.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- XIV.- Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.
- XV.- Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
- XVI.- El Consejero Presidente.
- XVII.- Los Consejeros Electorales.
- XVIII.- El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
- XIX.- Los Magistrados del Tribunal Electoral.
- XX.- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.
- XXI.- Los Gobernadores de los Estados.
- XXII.- Los Diputados Locales.
- XXIII.- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

En ese sentido, el ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tiene como objeto reglamentar a los sujetos de responsabilidad política; las causales de responsabilidad política; las autoridades competentes para instaurar el Juicio Político; el procedimiento del Juicio Político y; las sanciones por comisión de conductas infractoras que dan lugar a la responsabilidad política.

Al respecto, la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, precisa que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.”

Como podemos darnos cuenta, las conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, son muy ambiguas en gran parte, ya que hablan de violaciones sistemáticas que requieren la precisión del momento en que una violación, se convierte en sistemática.

En razón de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los sujetos que pueden incurrir en este tipo de responsabilidad, son servidores públicos que tienen a su cargo funciones de gobierno y funciones políticas, por lo que no cualquier servidor público puede incurrir en esta responsabilidad.

Luego entonces, de conformidad con el artículo 110 constitucional, corresponde al Congreso de la Unión valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones que constituyen responsabilidad política, toda vez que el procedimiento sancionatorio se desarrolla ante él, con la actuación de la

Cámara de Diputados como Órgano de Acusación e Instrucción, y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

Criterio que coincide con lo señalado por el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: “Corresponde a la Cámara de Diputados substanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como jurado de sentencia.

La Cámara de Diputados substanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de examen previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley.”

Cabe mencionar, que el Juicio Político y la Declaratoria de Procedencia son dos procedimientos distintos, el primero busca imponer a los funcionarios federales que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas como la destitución de sus funciones y la inhabilitación hasta por veinte años, dependiendo de la gravedad, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún órgano de gobierno.

2.4 FUNDAMENTO LEGAL

De lo narrado anteriormente, se tiene que el actual marco constitucional del sistema de responsabilidades de los servidores públicos surgió a partir de la reforma de 1982 al título IV de la Constitución General de la República, que contiene los principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidad de los servidores públicos.

Dicho marco constitucional está contenido en los artículos 108 al 114. Para mayor claridad el artículo 108 proporciona una lista de aquellas personas que deben ser consideradas como servidores públicos para los efectos de la aplicación de las reglas contenidas en el Título IV. Por otra parte, el artículo 109 brinda la base constitucional para la expedición de leyes federales y locales sobre la responsabilidad de los servidores públicos; el fundamento del juicio político (fracción I), de la responsabilidad penal, así como de la responsabilidad administrativa.

Además del principio de *non bis in ídem*, que prohíbe la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza por la comisión de una misma conducta. Asimismo, el artículo 109, faculta, en su último párrafo, a cualquier ciudadano para que denuncie ante la Cámara de Diputados cualquiera de las conductas constitutivas de responsabilidad.

Por su parte, el artículo 110 contiene los principios y lineamientos constitucionales que deben ser seguidos en materia de juicio político, y

contiene precisiones respecto de los sujetos, las autoridades competentes, el procedimiento y las sanciones que pueden ser impuestas al término del mismo.

Los artículos 111 y 112 regulan en forma más detallada que el 109, fracción II, el procedimiento que debe seguirse para hacer la declaración de procedencia de un juicio penal en contra de los servidores públicos que menciona en su párrafo primero.

Mientras que el artículo 111 contiene las reglas generales, el 112 se refiere específicamente a los casos de los funcionarios que se encuentren separados de sus cargos o que hayan vuelto a ocuparlo u ocupen uno distinto. El artículo 113, que regula la responsabilidad administrativa, señala cual debe ser el contenido que deben tener las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos. El artículo 114 contiene las reglas de prescripción para iniciar los procedimientos relativos al juicio político y a las responsabilidades penal y administrativa de los servidores públicos.

CAPÍTULO 3

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE CONOCEN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS AL PARTICULAR POR EL ACTUAR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, al realizar la figura denominada servidor público, las funciones administrativas que competen a los organismos que conforman el Estado, éstos pueden controvertir el contenido de alguna de las hipótesis previstas por las Leyes y Reglamentos, que rigen el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como el contenido de los manuales institucionales que detallan las funciones inherentes a sus cargos.

En ese sentido, los actos u omisiones que cometen los servidores públicos pueden afectar el patrimonio, la persona o la moral de los particulares, por ello nuestro sistema jurídico ha instituido los procedimientos administrativos mediante los cuales el particular puede exigir la indemnización de los daños y perjuicios causados por el actuar de los servidores públicos, así como la forma en que el Estado puede repetir de los servidores públicos las erogaciones que afecten a su presupuesto, por concepto de indemnizaciones otorgadas a los particulares.

Así, entraremos al estudio del Procedimiento de Reclamación contenido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y Procedimiento

Administrativo Disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.1 PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Nuestra Constitución Política, indica de manera expresa la responsabilidad del Estado, en particular, en su párrafo segundo del artículo 113, así como de su texto se derivan los principios de igualdad ante la Ley, de inviolabilidad, de la propiedad, e igualdad de las personas, puesto que ningún individuo tendrá ventajas especiales.

En ese contexto, el recurso de reclamación surgió ante la necesidad de que el Estado, se hiciera responsable de los daños y perjuicios que ocasionaran los servidores públicos adscritos a los Entes Públicos Federales o, en su caso, por los concesionarios de los servicios públicos a los particulares, toda vez que con anterioridad podían recurrir vía civil y administrativa el pago de los daños y perjuicios, sin embargo con decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 2004, se derogaron los artículos que hacían posible exigir tal obligación por las vías indicadas.

Sumado a la controversia que surgía, al tenor de considerarse las resoluciones en las que se impusieran sanciones económicas a los servidores públicos, créditos fiscales a favor del Erario Federal, no así indemnizaciones a favor de los particulares. Además de desvirtuarse el

propósito que persigue la incoación del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Por ello, ahora el particular puede interponer reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para el pago de los daños y perjuicios a partir del día siguiente a aquél en que se hubieran producido y, en su caso, hasta un año después de que hayan cesado los efectos del acto que lo lesionó, si se consideran de carácter continuo. Siempre y cuando, los daños y perjuicios materiales sean reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

El escrito de reclamación se deberá presentar conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir, se acciona la vía administrativa, debiéndose precisar el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, del representante legal, domicilio para recibir notificaciones, la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que la originan, el órgano administrativo a que se dirige, en otras palabras, la dependencia u organismo descentralizado que emitió el acto administrativo que se considera irregular, en su caso, el o los servidores públicos involucrados, lugar y fecha de su emisión, y firma de quien promueve.

Adicional a lo anterior, la firma de su representante legal, en caso de que no sepa firmar, debiendo imprimir su huella digital, y adjuntar los documentos

que acrediten su responsabilidad, por otra parte, el promovente puede adjuntar aquella documentación que este relacionada con el fondo del asunto, en orinal o en copia certificada, acompañando copias simples para que se efectuó el cotejo de los mismos, caso en que se regresaran al recurrente los originales o la certificación o, en su caso, el particular deberá señalar los datos de identificación de los documentos en su escrito.

En ese sentido, la Ley de la materia no hace alusión al procedimiento que se seguirá una vez presentado el escrito principal ante la autoridad correspondiente, los plazos y términos que se concederán a las partes, ni cual será el efecto de la resolución que se emita con motivo del escrito, así como los medios legales para recurrir la misma.

Con independencia de lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado contempla la interposición de reclamación en vía distinta a la indicada en párrafos anteriores, toda vez que de conformidad con el artículo 19 de la Ley de la materia, se tiene la vía jurisdiccional que se deberá sujetar a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en particular, al Título IV de dicho Código Adjetivo, que regulaban el juicio contencioso administrativo, sin embargo su aplicación fue derogada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1° de diciembre de 2005, que dio lugar a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del 1° de enero de 2006.

De donde se colige, que para promover el juicio contencioso, el escrito de reclamación deberá contener: Nombre y domicilio del servidor público; La resolución en la que se contenga la sanción administrativa que se pretende nulificar; La autoridad o autoridades demandadas; Los hechos que dieron motivo a la sanción administrativa impugnada; Las pruebas que ofrezca el servidor público sancionado; y La expresión de los conceptos de impugnación que a juicio del servidor público sancionado, le cause la sanción administrativa impugnada.

Además de que se tiene, que el procedimiento contencioso administrativo seguido ante el indicado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, concurren los siguientes momentos procesales.

3.1.1 AUDIENCIA

En ese orden de ideas, el Tribunal garantiza el derecho de audiencia corriendo traslado del escrito de reclamación al Ente Público Federal o, en su caso, al servidor público de que se trate, para que en el término de cuarenta y cinco días de contestación a la demanda, es decir, su derecho de audiencia y alegue lo que a su derecho convenga. En el escrito de contestación a la demanda los Entes Públicos Federales deberán expresar de conformidad con el artículo 20 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, lo siguiente:

“I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; II. Las consideraciones que, a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso; IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación; V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora; VI. Las pruebas que ofrezca; y VII. En caso de que ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos...”.

Asimismo, deberá anexar a su escrito de contestación, las copias del mismo y de los documentos que acompañe para el demandante; los que acrediten su personalidad, el cuestionario que deberá desahogar el perito y, en su caso, la ampliación del mismo, y las pruebas documentales que ofrezca. En el entendido de que en caso de no emitir contestación, se tendrán por ciertos los hechos que el demandante impute.

Las notificaciones podrán realizarse de manera personal, es decir, con el interesado, representante legal o persona autorizada para tales efectos, en el domicilio señalado para ese fin, en caso de no encontrarse se dejara citatorio con la persona que se encuentre para que a una hora fija del día

siguiente lo espere, y de no querer aceptar el citatorio se hará por instructivo que se fijara en un lugar visible del domicilio; por correo certificado con acuse de recibo; por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado, publicando la misma por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en el territorio nacional y; a través de medios electrónicos, previa solicitud del interesado.

Asimismo, y en caso de que las partes no señalen domicilio las notificaciones se realizarán por lista que se fijará en un lugar visible del local que ocupe la Sala correspondiente, así como esta lista puede ser incluida en la página electrónica del Tribunal, para los efectos a que haya lugar.

3.1.2 OFRECIMIENTO DE PRUEBAS

Se podrán ofrecer toda clase de pruebas, con excepción la de confesión a cargo de los Entes Públicos Federales mediante posiciones y la petición de informes, salvo que conste en documentos que tengan en su poder las autoridades.

Así, se tiene que pueden ser los documentos públicos y privados; los dictámenes periciales; el reconocimiento o inspección judicial; los testigos; las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y las presunciones, así como las pruebas supervenientes, siempre y cuando no se

haya emitido resolución definitiva, caso en el cual se dará vista a la contraparte para que en el término de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga.

Lo anterior, siempre y cuando se ofrezcan conforme a derecho, tengan relación con el fondo del asunto y no sean contrarias a la moral y al derecho; propiamente las que acrediten la responsabilidad del Estado y, en su caso, las que acrediten la participación de terceros o la participación del recurrente en la producción de los daños y perjuicios.

El Tribunal tendrá dichos elementos de prueba por ofrecidos al momento de su presentación, sin embargo la ley le permite reservarse el derecho de acordar su admisión con posterioridad. En el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas mencionadas, puede ser en el sentido de “tenerlas por ofrecidas y admitidas”; “reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo”, “o admitirlas señalando fecha para su desahogo”, ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda.

Se reitera, que el servidor público o el Ente Público Federal deberá ofrecer las documentales públicas o privadas, en original o certificación por funcionario competente, y cuando el servidor público no hubiere podido obtenerlas, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren, para que

a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión para su cotejo.

En la prueba pericial se tomará en cuenta las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte. Por ello, se deberá precisar los hechos sobre los que ésta debe versar, señalando el nombre y domicilio del perito, sin estos señalamientos se tendrá por no ofrecida dicha prueba. Además de que en caso de tenerse por ofrecida, la autoridad señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, así como exigirles la práctica de nuevas diligencias.

Por otra parte, para desahogo del reconocimiento o inspección judicial, dado que no requiere de conocimientos especiales, el Tribunal lo puede practicar en compañía de las partes, diligencia en la cual se deberá tomar fotografías del lugar u objetos inspeccionados; sin embargo debe ofrecerse para aclarar o fijar los hechos relativos a la contienda.

En ese orden de ideas, para el desahogo de la prueba testimonial es preciso, que el oferente presente a sus testigos y, en caso, de que éste manifieste su imposibilidad de poder presentarlos, la autoridad los citará para que comparezcan el día y hora que para el efecto se señale. Asimismo, es necesario que se señalen los hechos que se pretende probar con la testimonial, así como los nombres y domicilios de sus testigos, ya que sin estas indicaciones se tendrá por no ofrecida tal probanza.

Y, tratándose de todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, es necesaria la participación de peritos ofrecidos por las partes o, en su caso, por el Tribunal para poder apreciar el elemento de prueba que se ofrece, quedando a su arbitrio la apreciación de las mismas.

Las presunciones se desahogan por su propia y especial naturaleza, toda vez que son el cúmulo de razonamientos de hecho y de derecho a los que llega la autoridad que conoce del asunto.

Es importante mencionar que iniciado el juicio pueden presentarse diversos incidentes de previo y especial pronunciamiento, es decir, el de incompetencia en razón de territorio; de acumulación de juicios; de nulidad de notificaciones; recusación por causa de impedimento; reposición de autos; y interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

El incidente de incompetencia en razón de territorio puede promoverse, cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio que otra debe conocer, es decir, cuando una sala esté conociendo de un asunto que sea de la competencia de otra, y no se haya declarado incompetente, mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal, y sin más requisito que la copia certificada de la demanda y documentos que a juicio del promovente sean necesarios. Así, corresponder al Pleno del Tribunal resolver la cuestión de

competencia y ordenar la remisión de los autos a la Sala Regional correspondiente.

El incidente de acumulación de autos tiene por objeto evitar que se dicten resoluciones contradictorias; es por ello que la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución, puede hacerse valer hasta antes del cierre de instrucción. Y es procedente en los siguientes casos:

- I.- Cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- II.- Siendo las partes diferentes e invocándose distintos agravios, el actor impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.
- III.- Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

La acumulación se tramitará ante el Magistrado que conoció primero de la demanda, una vez promovido este incidente el magistrado deberá formular un proyecto de resolución en un plazo de cinco días que someterá a la Sala, la cual dictará la resolución procedente.

Por otra parte, el incidente de nulidad de notificaciones, es procedente cuando las notificaciones no se efectúen conforme a la Ley de la materia; el promovente podrá solicitar la nulidad dentro de los cinco días siguientes a

aquel en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas que considere pertinentes en el mismo escrito en que promueva el incidente. Admitida la promoción las demás partes cuentan con un plazo de cinco días para formular manifestaciones, además de que si se declarase la nulidad la Sala ordenará reponer la notificación anulada, así como el procedimiento desde la fecha de la notificación.

El incidente de recusación por causa de impedimento procederá cuando los magistrados o peritos del Tribunal, tengan interés personal, sean cónyuges, parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes, patronos o representantes, cuando hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio, tengan amistad o enemistad con alguna de las partes, patronos o representantes, cuando haya emitido o intervenido en la resolución o acto impugnado, figuren como parte en un juicio similar pendiente de resolución y cuando se encuentren en una situación que pueda afectar su imparcialidad.

Se tramitará con escrito dirigido a la Sala o Sección ofreciendo las pruebas que considere pertinentes en el mismo escrito en que promueva el incidente; el Presidente de la Sala o Sección dentro de los cinco días siguientes, turnara al Presidente del Tribunal el escrito de recusación junto con el informe que emita el magistrado recusado para someterlo al Pleno.

Si es procedente la recusación el magistrado será sustituido en términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En el caso de los peritos del Tribunal, el incidente se promoverá ante el

Magistrado Instructor, dentro de los seis días siguientes a la notificación del acuerdo donde se le designe, quien le solicitará al perito dentro de los tres días siguientes, si es procedente la recusación se sustituirá al perito. Es importante mencionar que a falta de informe del Magistrado o perito recusado se presumirá cierto el impedimento.

Asimismo, el incidente de reposición de autos procede a petición de parte o de oficio, cuando faltare el expediente o actuaciones por lo que se suspenderá el juicio y términos. En ese sentido la Sala deberá instrumentar acta para hacer constar tal circunstancia, de la cual se dará vista a las partes a fin de que en un término de diez días exhiban en copia simple o certificada, las constancias relativas al expediente que se encuentren en su poder; una vez repuesto el expediente la Sala en un plazo de cinco días, declarará repuestos lo autos, levantada la suspensión y se continuará el procedimiento.

El incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad, debe tramitarse ante el Magistrado Instructor y procede antes del cierre de instrucción, cuando alguna de las partes se encuentre en uno de los supuestos mencionados. La interposición de este incidente trae como consecuencia la interrupción del juicio por un plazo máximo de un año, contado a partir de que se tenga conocimiento de tal circunstancia, por lo que de no comparecer el albacea, representante legal o tutor, la Sala ordenará la reanudación del juicio, ordenando que se notifique a la parte que se encuentre en los supuestos indicados por lista.

Finalmente, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé el incidente de falsedad de documentos, el cual es procedente, cuando alguna de las partes sostenga que las actuaciones y promociones en el juicio son falsas; este incidente se hará valer ante el magistrado instructor hasta antes de que se cierre la instrucción.

Transcurridos diez días después de que no exista ninguna cuestión pendiente que impida la resolución del asunto principal, el Tribunal notificará a las partes para que formulen alegatos, los cuales deben obrar por escrito y presentarse en un término de cinco días. En el entendido de que con alegatos o sin ellos se emitirá el acuerdo en el que se declare cerrada la instrucción.

3.1.3 RESOLUCIÓN

Una vez concluida la etapa probatoria y esgrimidos o no los alegatos, la autoridad estará en aptitud de emitir la resolución que termine con el recurso de reclamación, la cual deberá emitirse en el término de sesenta días siguientes a aquel en que se haya dictado el acuerdo de cierre de instrucción y notificarse en un plazo máximo de tres días, constados a partir de su turno a los actuarios.

En caso de que no se emita la resolución una vez emitidos los indicados alegatos por las partes, así como transcurrido el término para emitir

resolución, las partes podrán solicitar ante el Presidente del Tribunal excitativa de justicia.

Las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberán contener como elementos mínimos la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, la valoración del daño o perjuicio causado, el monto en dinero o en especie de la indemnización y criterios utilizados para su cuantificación, y serán en los siguientes sentidos:

- a) Se otorga la indemnización reclamada.
- b) Se niega la indemnización reclamada.

En ese orden de ideas, los Entes Públicos Federales estarán exceptuados de cubrir indemnizaciones en los siguientes casos:

- 1.- Fuerza mayor y casos fortuitos.
- 2.- Cuando los daños y perjuicios no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.
- 3.- Cuando los daños y perjuicios deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar, en cuyos casos deberán mediar los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes al momento de su acaecimiento.
- 4.- Cuando el solicitante sea el causante de los daños.

Cuando las indemnizaciones excedan el monto fijado en el presupuesto, serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal, por lo que se deberán registrar por parte de los Entes Públicos Federales, y estas deberán ser cubiertas de conformidad con el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en:

- I. Moneda nacional.
- II. Especie.

La indemnización se cuantificara de acuerdo a la fecha en que la lesión se produjo, a la fecha en que haya cesado tratándose de carácter continuo, al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución y, en caso, de retraso se actualizara conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación. En ese contexto, el artículo 17-A de dicho Código Adjetivo, refiere que:

“El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, no se actualizarán por fracciones de mes.”

Por otra parte, se calcularán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que dispone lo siguiente:

“Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

- I. En el caso de daños personales:
 - a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo; y
 - b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

- II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por el daño moral que el Estado éste obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado; y

III.- En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.”

En ese sentido el segundo párrafo del artículo 1915 del Código Adjetivo indicado, refiere: “Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.”

Por su parte, el párrafo cuarto del artículo 1916 del Código Civil Federal, dispone que el monto del daño moral se calculará: “...tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.”

En ese sentido, cuando el promovente del recurso de reclamación se encuentre entre los causantes de los daños y perjuicios que exige, su participación producida se deducirá del monto de la indemnización total y, en caso, de que no se pueda determinar la exacta participación de los causantes de la lesión reclamada, la indemnización correspondiente se distribuirá en partes iguales. Además de que si los Entes Públicos Federales se percatasen que alguien ha participado directa o indirectamente, coadyuvado, asistido o simule la producción de daños, con el propósito de acreditar indebidamente responsabilidad a cargo del Estado, deberá denunciarlos ante el Ministerio Público.

En caso de que concurran varios Entes Públicos Federales en la producción de los daños y perjuicios, se deberán tomar en cuenta los criterios que prevé el artículo 27 de la ley de la materia, para el pago de la indemnización, los cuales consisten en que:

- a)** Deberá atribuirse a cada ente público federal los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados;
- b)** Los entes públicos federales responderán únicamente de los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos;

- c) Los entes públicos federales que tengan atribuciones o responsabilidad respecto de la prestación del servicio público y cuya actividad haya producido los hechos o actos dañosos responderán de los mismos, sea por prestación directa o con colaboración interorgánica;

- d) Los entes públicos federales que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras responderá de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, los entes públicos federales ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado, y

- e) Cuando en los hechos o actos dañosos concurra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga.”

3.1.4 SUSPENSIÓN

En materia de suspensión las Leyes aplicables al procedimiento de reclamación disponen dos clases de suspensión, es decir, la suspensión del

acto y del juicio principal. Así, el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que la suspensión provisional del acto impugnado procederá cuando no afecte al interés social; se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio; que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable; que se le causen al recurrente daños mayores de no decretarse la suspensión; y que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone en su artículo 18, que el procedimiento de responsabilidad patrimonial, se suspenderá cuando se encuentren pendientes alguno de los procedimientos por lo cuales el particular haya impugnado el acto de autoridad que reputa como dañoso, en tanto la autoridad que conozca de ellos no emita resolución que cause estado.

Asimismo, el artículo 39 de la mencionada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, refiere que se suspenderá el juicio cuando se promueva alguno de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, es decir, el de incompetencia en razón de territorio; de acumulación de juicios; de nulidad de notificaciones; recusación por causa de impedimento; reposición de autos; y interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Con independencia de lo anterior, la causal que puede poner fin al procedimiento de reclamación, es el convenio celebrado entre el particular y el Ente Público Federal, sin embargo se requiere de la aprobación de la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública y, en su caso, del Órgano Interno de Control que se encuentre en la entidad de que trate.

3.1.5 REPETIR

La doctrina no hace referencia a un concepto jurídico del término repetir, sin embargo en el capítulo V de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se tiene que éste puede repetir de los servidores públicos las indemnizaciones que se hayan otorgado a los particulares por concepto de daños y perjuicios durante el desarrollo de las funciones administrativas.

En ese sentido, el concepto de repetir, consiste en la acción jurídica que tienen los Entes Públicos Federales de exigir a los servidores públicos que se encuentran adscritos a ellos, el pago de las indemnizaciones erogadas de su presupuesto por concepto de daños y perjuicios ocasionados a los particulares.

Sin embargo, para que el Estado pueda hacer exigible a los servidores públicos el pago de las indemnizaciones erogadas de su presupuesto, es necesario que previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario, se determine su responsabilidad y que la misma se considere como grave en términos de la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos. Ordenamiento jurídico que en su artículo 13, dispone como infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de esa Ley, que disponen:

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

...

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 aquéllos 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 directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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;

...

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 éstos;

...

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;

...

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

XXIII.- Abstenerse de 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..."

Por otra parte, se deben tomar en cuenta los criterios de los estándares promedio de la actividad administrativa; la perturbación de la misma; la existencia o no de intencionalidad; la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

3.1.6 RECURSOS

Cuando las resoluciones nieguen la indemnización o que por monto no satisfagan a los particulares, éstos podrán recurrirlas dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución que se pretenda refutar, ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del recurso de revisión.

Por otra parte, y de conformidad con el artículo 33 de la ley de la materia, el servidor público podrá impugnar las resoluciones administrativas en las que se le imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado, a través del recurso de revocación o juicio de nulidad. Es importante mencionar que la presentación de las impugnaciones mediante el recurso de revocación o juicio de nulidad se deben efectuar en los términos que dispone la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.1.6.1 REVOCACIÓN

En ese sentido, mediante este recurso, el servidor público se inconforma ante la propia autoridad que hubiese emitido el acto a revocar, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, ello en términos del artículo 26 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en parte conducente establece lo siguiente: “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.”

Por lo que si el afectado por el acto de autoridad, presenta fuera de ese término su recurso, se le tendrá por conforme con la resolución, y procederá desecharle su recurso por extemporáneo, ya que se considerará que se consintió la resolución administrativa, al no ser recurrida en los términos que la ley de que se trata señala. Asimismo, dicho precepto dispone que la tramitación del recurso, deberá sujetarse a las siguientes reglas:

“1.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán 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 admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

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

Y, en términos del artículo 27 del citado ordenamiento, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, siempre que se sujete a los siguientes lineamientos:

I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación;

II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso,
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente,
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servidor público.

La autoridad resolverá sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueron idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Con estos elementos, la autoridad

que conoce del asunto emitirá la resolución que corresponda y la notificará al interesado. En ese sentido, se debe resolver dentro de los treinta días siguientes al cierre de la instrucción, sin embargo ello no puede afectar la validez de la resolución que se dicte en forma extemporánea, puesto que no es una causa de prescripción, o de caducidad.

3.1.6.2 JUICIO DE NULIDAD

En ese orden de ideas, el juicio de nulidad representa para el servidor público la posibilidad de defender sus intereses frente a las resoluciones de la administración pública. En este juicio el servidor público debe seguir las formalidades que prevé la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, las cuales consisten en: presentar la demanda por escrito ante la Sala del Tribunal, en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que haya surtido efectos la notificación, así como verse afectado en su esfera jurídica con la resolución que lo sanciona.

Asimismo, el escrito de demanda debe contener los siguientes requisitos:

- 1.- Nombre y domicilio del servidor público.
- 2.- La resolución en la que se contenga la sanción administrativa que se pretende nulificar.
- 3.- La autoridad o autoridades demandadas.

4.- Los hechos que dieron motivo a la sanción administrativa impugnada.

5.- Las pruebas que ofrezca el servidor público sancionado.

6.- La expresión de los conceptos de impugnación que a juicio del servidor público sancionado, le cause la sanción administrativa impugnada.

Por otra parte, deberá adjuntar las copias de traslado para las partes involucradas, los documentos que acrediten su personalidad, el documento en el que conste el acto impugnado, el cuestionario firmado por el actor, en caso, de desahogo de peritos, y las pruebas documentales que ofrezca.

Una vez que han sido desahogadas todas y cada una de las pruebas ofrecidas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitirá la sentencia definitiva, la cual tendrá los siguientes efectos de conformidad con el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo: Reconocer la validez de la resolución impugnada; Declarar la nulidad de la resolución impugnada; Declarar la nulidad de la resolución impugnada, para determinados efectos y; Declarar la nulidad de la resolución y la existencia de un derecho subjetivo y condenar el cumplimiento de una obligación.

Por otra parte, si el Tribunal no emite resolución en el término de sesenta días siguientes a aquel en que se haya emitido el acuerdo de cierre de

instrucción, las partes podrán formular la excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal.

3.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Al respecto es importante mencionar que: "...somos herederos de una de las más sabias instituciones que se nos dio durante la Colonia: el juicio de residencia... Esta institución nació en España, en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con ese acto quedó establecido el juicio en cuestión..."¹⁹

En ese sentido, debe entenderse que la residencia es la cuenta que un funcionario toma a otro o a otra persona que ha ejercido cargo público, de la conducta que en su desempeño ha observado y de la administración de su oficio.

Así, se tiene que al juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier persona que se sintiera agraviada por ellos su reclamación ante el tribunal ad hoc, personificado en un juez designado por el virrey, y si el fallo le era adverso, podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que, durante el esplendor

¹⁹ F. CÁRDENAS, Raúl. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". Antecedentes y Leyes Vigentes en México. primera edición, Porrúa, México, 1982, p. 13.

de su autoridad, tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario aún antes de la expiración del plazo de su gestión gubernativa.

Seguido a lo anterior, con el decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, es decir, “Constitución de Apatzingan” del 22 de octubre de 1814, se estableció en sus artículos 59, 196 y 224 la responsabilidad de los servidores públicos mediante el mencionado juicio de residencia en contra de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno y Tribunal de Justicia, así como a todo empleado público.

Sin embargo, no es sino hasta la promulgación de la Constitución de 1824, en que se instaura el sistema del juicio de responsabilidad, en donde se estableció que el Presidente y Vicepresidente de la Federación, los Secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y los demás empleados públicos, serían juzgados por sus responsabilidades ante la Corte Suprema de Justicia y, en el caso, de los miembros de ésta, en un Tribunal Especial.

Y, como se menciona en el capítulo que antecede, no fue sino hasta que en la Constitución de 1917 se fijaron las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos, Luego entonces el procedimiento administrativo disciplinario es la forma en que el Estado pretende imponer una sanción a los servidores públicos que presuntamente han infringido los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el funcionamiento de la administración pública.

Por otra parte, es importante mencionar que el presente estudio se basará en el procedimiento administrativo disciplinario previsto en el Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el cual previo a su incoación se llevan a cabo diligencias preparatorias para la debida integración del expediente administrativo, toda vez que se inicia como queja o denuncia ante la infracción de alguna de las hipótesis señaladas en el artículo 8° de la Ley indicada, la cual puede ser presentada por particulares, servidores públicos o, en su caso, por los Órganos Internos de Control en ejercicio de sus facultades de fiscalización a la administración pública.

Lo anterior, tiene su fundamento en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo objetivo es respetar el Derecho de Petición que tiene los gobernados frente al Estado, y en la practica solamente tiene como limitante que la queja o denuncia sea presentada en escrito libre donde se señale el nombre, domicilio del quejoso o denunciante, así como las presuntas infracciones, los datos del denunciado y su lugar de adscripción, así como los daños y perjuicios que le fueron causados por la conducta desplegada del servidor público.

Luego entonces, de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Función Pública y Órganos Internos de Control, en particular, a los Titulares de las

Áreas de Quejas practicar las investigaciones correspondientes para presumir el acontecimiento de alguna infracción a las hipótesis normativas que deben observar los servidores públicos, ya que solamente puede atribuírsele responsabilidad por incumplimiento a las disposiciones legales y administrativas que debía observar con motivo de las funciones que tiene encomendadas; de tal manera que no puede imponerse una sanción administrativa si no existe una norma que se encuentre obligado a observar.

Así, resulta indispensable que el área de quejas agote todas aquellas diligencias que le permitan contar con la evidencia documental en la que conste la irregularidad que se atribuye, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar necesarias para acreditar el acontecimiento del hecho generador, de tal manera que al momento de ser citados, en su caso, al procedimiento administrativo disciplinario queden debidamente salvaguardadas las garantías de legalidad, certeza y seguridad jurídica, toda vez que en el caso de una sanción económica que por tal conducta pudiera imponerse, afectará directamente los bienes o el patrimonio del servidor público involucrado.

3.2.1 INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Una vez concluida la fase de investigación en el área de quejas, en donde es importante mencionar que no se encuentra debidamente normado el procedimiento que se sigue en la misma, además de la carencia de términos

jurídicos para la substanciación del mismo, hasta su remisión al área de responsabilidades.

A diferencia de la incoación del procedimiento administrativo disciplinario por parte de la Secretaría de la Función Pública, Titulares de los Órganos Internos de Control, y Titulares de las Áreas de Responsabilidades establecidos en los Entes Públicos Federales, quienes deben estar apegados a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es decir, a los plazos de prescripción previstos, que se computan desde la fecha en que sucedieron los hechos presuntamente irregulares.

Lo anterior, radica en que, si se esta en el supuesto de prescripción, se emite un acuerdo de no inicio de procedimiento por prescripción. En caso, contrario se iniciara la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el auto de inicio de procedimiento en donde se ordenara citar al servidor público presunto responsable a la Audiencia de Ley.

3.2.2 AUDIENCIA DE LEY

En esta etapa se otorga a los servidores públicos presuntos responsables, la garantía de audiencia señalada en el indicado artículo 21 de la Ley de la materia, mediante citatorio dirigido al presunto responsable para que

comparezca ante la autoridad, entre la notificación de la citación y la celebración de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, además de hacerle del conocimiento la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente.

Al respecto, la Ley Federal de Responsabilidades dispone que: “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.”

Visto lo anterior la audiencia de ley, es el momento procesal que se torga al servidor público encausado, para que refute los hechos y/o irregularidades que se le imputan durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, misma que se llevara a cabo en los días y horas señalados en la notificación que se efectuó, y a la que puede acudir acompañado de su defensor.

En ese contexto, se le deberá hacer el apercibimiento de que en caso de no comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los hechos que se le atribuyan. La notificación se deberá realizar de manera personal, es decir, con el presunto responsable, en el domicilio señalado para ese fin, en caso

de no encontrarse se dejara citatorio con la persona que se encuentre para que a una hora fija del día siguiente lo espere, y de no querer aceptar el citatorio se hará por instructivo que se fijara en un lugar visible del domicilio; por correo certificado con acuse de recibo; por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado, publicando la misma por tres días consecutivos en los periódicos de mayor circulación en el territorio nacional.

Sí, durante el desarrollo se adviertan irregularidades distintas a las que hayan originado la incoación del procedimiento, se deberá citar nuevamente al servidor público con las mismas formalidades que se efectuaron, a fin de no conculcar o violar su garantía de audiencia. En tales condiciones se afirma, que las autoridades administrativas están obligadas a cumplir y respetar la garantía de audiencia que deben contener las leyes administrativas, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, puesto que debe considerarse como una de las formalidades esenciales del procedimiento.

El día de la celebración de la audiencia se levantará el acta correspondiente en la que obre la declaración del presunto responsable, con las formalidades ya señaladas, en la que deberán estar apercibidos de declarar con verdad, todos aquellos que así lo hagan, y deberá ser firmada por todos los que en ella intervinieron.

Por otra parte, el procedimiento administrativo disciplinario en cuestiones procedimentales se apoya en el Código Federal de Procedimientos Civiles,

en términos del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que refiere: “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.”

En tales condiciones procederemos a estudiar los elementos de prueba que pueden ofrecerse durante tal procedimiento.

3.2.3 OFRECIMIENTO DE PRUEBAS

Seguido a lo anterior, y una vez concluida la mencionada audiencia de ley, al presunto responsable se le otorgará el derecho de ofrecer pruebas, es decir, se abrirá la etapa de ofrecimiento de pruebas en donde podrá presentar todos aquellos elementos de prueba que le permitan desvirtuar la presunta responsabilidad que se le atribuye; en el término de cinco días hábiles, en la inteligencia de que deberán estar relacionadas con los hechos controvertidos.

Tomando en consideración que el procedimiento administrativo se desarrolla en apego a lo dispuesto por el indicado Código Federal de Procedimientos Civiles, es menester señalar que los elementos de prueba que son aceptados dentro de mismo, son los que prevé dicho Código Adjetivo, es decir, la confesión; los documentos públicos; los documentos privados; los dictámenes periciales; el reconocimiento o inspección judicial; los testigos;

las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y las presunciones.

Elementos probatorios que se tienen por ofrecidos al momento de su presentación, sin embargo la ley le permite a la autoridad reservarse el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo, deberá emitirse antes de declarar el cierre de la instrucción y notificarse al oferente.

En este contexto, el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de las pruebas mencionadas, puede ser en el sentido de “tenerlas por ofrecidas y admitidas”; “reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo”, “o admitirlas señalando fecha para su desahogo”, ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Entrando al estudio de los elementos de prueba, el artículo 31 de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone la prueba confesional, en el sentido de que si el servidor público confesare su responsabilidad, se procederá de inmediato a dictar resolución, a menos que quien conoce del asunto considere necesario recabar pruebas para acreditar la veracidad de la confesión y, en caso, de aceptarse la misma, el servidor público presunto responsable gozará del beneficio de que se le aplique solamente dos tercios si la sanción es de naturaleza

económica, pero tratándose de indemnizaciones, deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados.

El servidor público podrá ofrecer las documentales publicas o privadas, las cuales deben ser legibles y constar en original o copia legible autógrafa o certificada por funcionario competente, así como deberán obrar dentro del expediente administrativo respectivo, sin embargo cuando el servidor público no hubiere podido obtenerlas, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren, para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión para su cotejo.

La prueba pericial será procedente en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte, así como en los casos que prevea la Ley. En caso de ofrecerse este medio de prueba, el servidor público deberá precisar los hechos sobre los que ésta debe versar, señalando el nombre y domicilio del perito, sin estos señalamientos se tendrá por no ofrecida dicha prueba.

En caso de tenerse por ofrecida, la autoridad señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, así como exigirles la práctica de nuevas diligencias.

Por otra parte, para desahogo del reconocimiento o inspección judicial, dado que no requiere de conocimientos especiales, lo puede practicar la propia autoridad acompañada del servidor público y su representante legal,

tomando fotografías del lugar u objetos inspeccionados, sin embargo debe ofrecerse para aclarar o fijar los hechos relativos a la contienda.

En cuanto a la prueba testimonial, el servidor público puede ofrecer hasta cinco testigos sobre cada hecho que se le atribuya, y para su desahogo es preciso, que el servidor público oferente presente a sus testigos y, en caso, de que éste manifieste su imposibilidad de poder presentarlos, la autoridad los citará para que comparezcan el día y hora que para el efecto se señale.

Asimismo, es necesario que el servidor público señale los hechos que pretende probar con la testimonial, así como los nombres y domicilios de sus testigos, ya que sin estas indicaciones se tendrá por no ofrecida tal probanza.

Por lo que se refiere a todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, es necesaria la participación de peritos ofrecidos por las partes o, en su caso, por la Secretaría, Titular del Órgano Interno de Control o Titular del Área de Responsabilidades, para poder apreciar el elemento de prueba que se ofrece, quedando a su arbitrio la apreciación de las mismas.

Las presunciones se desahogan por su propia y especial naturaleza, toda vez que son el cúmulo de razonamientos de hecho y de derecho a los que llega la autoridad que conoce del asunto.

Asimismo, la Ley, le otorga a la Secretaría de la Función Pública, Titular del Órgano Interno de Control o Titular del Área de Responsabilidades, la facultad de practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad de los servidores públicos, así como de requerir a las dependencias o entidades involucradas información y documentación relacionada con la presunta responsabilidad.

Esto al tenor de que un procedimiento debe ser justo y se debe tomar una determinación de acuerdo al resultado de las constancias o elementos de prueba aportados por las partes, por ello podrá practicar auditorías, solicitar documentos públicos a las autoridades correspondientes, desahogar pruebas testimoniales y en su caso peritajes, etc.

No se omite mencionar, que la Secretaría de la Función Pública, Titular del Órgano Interno de Control u del Área de Responsabilidades, para el cumplimiento de sus atribuciones puede hacer efectivos los medios de apremio previstos en el artículo 32 de la Ley de la materia, los cuales consisten en: “I. Multa de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; y II. Auxilio de la fuerza pública. Si existe resistencia al mandato legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.”

Finalmente cuando son desahogados todos y cada uno de los elementos de prueba, se procederá a dictar un acuerdo con el que se cierra la instrucción y se ordena la elaboración de la resolución, a fin de cumplir con los términos

señalados por el artículo 21, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.2.4 RESOLUCIÓN

Una vez concluida la etapa de instrucción se estará en posibilidad de que la Secretaría de la Función Pública u Órgano Interno de Control, según el caso, procedan a dictar la resolución que pondrá fin al procedimiento, la cual deberá estar debidamente fundamentada y motivada, es decir, enunciar todos aquellos dispositivos normativos que fueron infringidos por el servidor público, así como las razones que les permitieron llegar a la conclusión de que el hecho generador se encuadra en alguno de los supuestos establecidos en los preceptos legales.

La resolución deberá ser dictada dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, después de cerrada la instrucción, y notificarla en un plazo no mayor de diez días hábiles al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia o el titular de la misma.

“Las actuaciones, acuerdos y resoluciones emitidos en relación y durante el procedimiento administrativo por la Secretaría de la Función Pública, y/o las contraloría internas, deberán constar por escrito y tratándose de sanciones de inhabilitación, éstas se asentarán en el registro correspondiente de dicha secretaría.

La emisión de las resoluciones dentro del procedimiento disciplinario administrativo, deberán estar apegadas a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, el cual previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamientos escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Esta exigencia busca garantizar al presunto infractor las garantías necesarias para que acuda a un procedimiento que le permita ser escuchado y aporte pruebas en su defensa, para que, derivado de ello, al emitirse una resolución, ésta contenga las disposiciones legales en que se basan su actuación y justifique legalmente sus proveídos; de igual manera les exige que señalen las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto autoritario, sin que pueda admitirse que esa motivación consista en expresiones generales abstractas, sino que siempre deben ser razones y causas concretas inherentes a los hechos.”²⁰

Y, en ella se puede contener alguna de las sanciones que dispone el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales consistirán en:

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

²⁰ MARTÍNEZ ANZURES, Luis Miguel. “Controles y Responsabilidades en el Sector Público”. primera edición, Académica, México 2004, p.p. 150 y 151.

IV.- Sanción económica, e

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

3.2.4.1 AMONESTACIÓN PÚBLICA O PRIVADA

Por su parte, la Amonestación Pública o Privada, consistirá en la corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable, que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve, generalmente es por escrito e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones de mayor gravedad en caso de reincidencia.

3.2.4.2 SUSPENSIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN

La Suspensión radica en que el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

Es importante mencionar, que en cualquier momento del procedimiento administrativo disciplinario, la Secretaría de la Función Pública, Titular del Órgano Interno de Control o Titular del Área de Responsabilidades, podrá decretar la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del servidor público presunto responsable, si así conviniere para la conducción o

continuación de las investigaciones, sin embargo dicha suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute al servidor público.

Esta suspensión empezará a correr desde el momento en que le sea notificada al interesado, y cesará cuando así lo resuelvan las autoridades antes indicadas, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento administrativo y, en su caso, cuando se dicte la resolución en el procedimiento.

En ese contexto, cuando los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultarán responsables, deberán ser restituidos en el goce de sus derechos, es decir, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, además de cubrirseles las percepciones que debieron haber percibido durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

3.2.4.3 DESTITUCIÓN DEL PUESTO

La Destitución es la sanción administrativa que implica la separación definitiva del empleo, cargo o comisión, es decir, deja sin efectos el nombramiento que se formaliza con la relación jurídica laboral entre el servidor público y el Estado.

3.2.4.4 SANCIÓN ECONÓMICA

En ese orden de ideas, la Sanción Económica consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable, de pagar a la Tesorería de la Federación una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en tres tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios, y por la obtención indebida de beneficios económicos.

En este supuesto, la Ley de la materia prevé que cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes, a juicio de la Secretaría de la Función Pública; del Contralor Interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo disciplinario, 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 Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En donde se establece que las resoluciones en las que se impongan sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, así como que se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos, y que se sujetaran en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

3.2.4.5 INHABILITACIÓN PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN

Finalmente, la sanción administrativa consistente en Inhabilitación, es la privación temporal para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión dentro de los órganos de gobierno.

Esta sanción implica conductas sumamente graves, es decir, cuando los actos u omisiones traigan consigo, lucro indebido o daños y perjuicios que no excedan de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, será de uno hasta diez años y, en caso, de que exceda será de diez a veinte años.

Visto lo anterior, y para efectos de la imposición de cualquiera de las sanciones administrativas descritas con anterioridad se debe observar lo dispuesto por el artículo 16 de la invocada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.2.5 RECURSOS

Para proteger lo derechos del servidor público sancionado por la Secretaría de la Función Pública o, en su caso, por los titulares de los Órganos Internos de Control y área de responsabilidades; nuestro sistema jurídico ha implantado los procedimientos que permiten recurrir las resoluciones

dictadas por estas autoridades mediante el recursos de revocación ante la propia autoridad, o bien, mediante la impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mejor conocido como Juicio de Nulidad.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 25 de la ley de la materia, que dispone lo siguiente:” 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.”

Al respecto, Luis Humberto Delgadillo señala que: “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como en todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de sanción disciplinaria”.²¹

3.2.5.1 REVOCACIÓN

Mediante este recurso, el servidor público se inconforma ante la propia autoridad que hubiese emitido el acto a revocar, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, ello en términos del artículo 26 de Ley Federal de

²¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. tercera edición, Porrúa, México, 1999, p. 179.

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en su parte conducente establece lo siguiente: “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.”

En consecuencia, el afectado por el acto de autoridad, que presente fuera de ese término su recurso, se le tendrá por conforme con la resolución, por lo que procederá desecharle su recurso por extemporáneo, ya que se considerará que se consintió la resolución administrativa, al no ser recurrida en los términos que la ley de que se trata señala.

Asimismo, dicho precepto dispone que la tramitación del recurso, deberá sujetarse a las siguientes reglas:

“I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán 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 admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

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

Y, en términos del artículo 27 del citado ordenamiento, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, siempre que se sujete a los siguientes lineamientos:

I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación;

II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso;
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente y;
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servidor público.

La autoridad resolverá sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueron idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Con estos elementos, la autoridad que conoce del asunto emitirá la resolución que corresponda y la notificará al interesado.

En ese sentido, se debe resolver dentro de los treinta días hábiles siguientes al cierre de la instrucción, sin embargo la emisión extemporánea de la resolución, no afecta la validez de la misma, puesto que no es una causa de

prescripción, o de caducidad y, en su caso, sólo podría dar lugar a sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los plazos, cuando la demora no sea justificable.

3.2.5.2 JUICIO DE NULIDAD

El juicio de nulidad representa para el servidor público sancionado, la posibilidad de defender sus intereses frente a las resoluciones de la administración pública, en la que le imponga sanciones administrativas.

“El procedimiento contencioso-administrativo tuvo origen como una respuesta de las necesidades de defensa de los particulares frente a los actos de la administración pública, cuya materia nace del conflicto jurídico que crea un acto administrativo al agravar intereses legítimos de algún particular, por haber infringido la norma legal que regula los actos de la autoridad, y proteger los derechos o intereses de los particulares”²²

Este juicio se encuentra regulado en el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual señala que: “En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada.”

²² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. “Principios de Derecho Tributario”. primera edición, Porrúa, México, 1985, p. 191.

Así, el juicio de nulidad puede intentarse directamente en contra de la resolución mediante la cual se hubiese impuesto una sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa que emitió el acto, sin embargo si utiliza la vía del recursos de revocación, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva dicho recurso para poder impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En ese orden de ideas, las formalidades que debe seguir el servidor público sancionado para la interposición del Juicio de Nulidad, son presentar la demanda por escrito ante la Sala del Tribunal, en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que haya surtido efectos la notificación, así como verse afectado en su esfera jurídica con la resolución que lo sanciona.

El escrito de demanda debe contener los siguientes requisitos:

- 1.- Nombre y domicilio del servidor público.
- 2.- La resolución en la que se contenga la sanción administrativa que se pretende nulificar.
- 3.- La autoridad o autoridades demandadas.
- 4.- Los hechos que dieron motivo a la sanción administrativa impugnada.
- 5.- Las pruebas que ofrezca el servidor público sancionado.

6.- La expresión de los conceptos de impugnación que a juicio del servidor público sancionado, le cause la sanción administrativa impugnada.

Asimismo, el servidor público deberá adjuntar las copias de traslado para las partes involucradas, los documentos que acrediten su personalidad, el documento en el que conste el acto impugnado, el cuestionario firmado por el actor, en caso, de desahogo de peritos, y las pruebas documentales que ofrezca.

Luego entonces, dentro de este juicio existen las siguientes partes:

- a) El servidor público sancionado.
- b) La autoridad emisora de la resolución en la que se impugna la sanción administrativa.
- c) El titular de la Secretaría de Estado u Organismo Descentralizado del que dependa la autoridad mencionada en el inciso anterior.

Y, durante la substanciación del procedimiento, pueden presentarse diversos incidentes de previo y especial pronunciamiento, es decir, el de incompetencia en razón de territorio; de acumulación de juicios; de nulidad de notificaciones; recusación por causa de impedimento; reposición de autos; y interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

En ese sentido, y una vez que han sido desahogadas todas y cada una de las pruebas ofrecidas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitirá la sentencia definitiva, la cual tendrá los siguientes efectos de conformidad con el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo: Reconocer la validez de la resolución impugnada; Declarar la nulidad de la resolución impugnada; Declarar la nulidad de la resolución impugnada, para determinados efectos y; Declarar la nulidad de la resolución y la existencia de un derecho subjetivo y condenar el cumplimiento de una obligación.

Por otra parte, si el Tribunal no emite resolución en el término de sesenta días siguientes a aquel en que se haya emitido el acuerdo de cierre de instrucción, las partes podrán formular la excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal.

Y, en caso de las resoluciones anulatorias que dicte el Tribunal, y que tengan el carácter de cosa juzgada, provocarán efectos de restitución de los derechos al servidor público sancionado, pero éstas pueden ser impugnadas a su vez por la Secretaría.

CAPÍTULO 4

INEFICACIA DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN PARA EL CASO DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS AL PARTICULAR POR EL ACTUAR DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En este capítulo trataremos lo concerniente a la participación de los particulares, dentro de los procedimientos detallados en el capítulo que antecede, con motivo de la lesión que sufre en su persona, patrimonio o moral. Por ello instan a las autoridades correspondientes, a fin de que sea resarcida la lesión mediante una indemnización en moneda nacional o especie, así como para que se erradiquen las conductas que afectan a la Administración Pública Federal.

4.1 EL PARTICULAR EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECLAMACIÓN Y ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

La participación del particular en el Procedimiento de Reclamación, es de sujeto activo, al tenor de que la Ley de la materia le otorga la facultad de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para reclamar el resarcimiento de los daños personales, morales y patrimoniales que le ocasionen los servidores públicos adscritos a los Entes Públicos Federales, en ese sentido, dentro de este procedimiento se relacionan los siguientes sujetos:

- a) El particular.
- b) Los Entes Públicos Federales o servidores públicos.
- c) La Sala que conoce del asunto.

Luego entonces, forma parte de la relación jurídica que se origina por el funcionamiento irregular de la actividad administrativa del Estado, es decir, el particular interviene en forma activa durante la substanciación del procedimiento de reclamación.

Pese a ello, en la Ley de la materia se mencionan dos vías procesales distintas, una iniciada conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que constituye un recuso administrativo que se debe promover ante la propia dependencia u organismo descentralizado que emite el acto administrativo irregular, no así ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sumado a que se omite mencionar procedimiento, plazos y términos, resolución y medios para recurrir la misma dentro de éste procedimiento.

Y el otro que se sigue de acuerdo con lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, un medio de impugnación que forma un juicio contencioso en donde si tiene competencia dicho Tribunal, y en donde se le permite al particular interponer y ampliar su escrito de demanda, ofrecer los elementos de prueba como documentos públicos y privados; dictámenes periciales; reconocimiento o inspección judicial; testigos; fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general,

aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, las presunciones legal y humana, así como las pruebas supervenientes, siempre y cuando no se haya emitido resolución definitiva.

Además de estar en aptitud de hacer valer los incidentes de previo y especial pronunciamiento, en particular, el de incompetencia en razón de territorio; de acumulación de juicios; de nulidad de notificaciones; recusación por causa de impedimento; reposición de autos; y interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Sumado a que puede recurrir la resolución que ponga fin al procedimiento de reclamación ventilado en esta vía jurisdiccional, a través del recurso de revisión presentado ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de los siguientes quince días en que surta efectos la notificación de la resolución. En ese sentido, se tiene que nuestra Carta Magna le otorga la garantía de solicitar ante el órgano jurisdiccional competente, dígase Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado, en forma objetiva y material.

Entendiéndose, por objetiva la responsabilidad directa que tiene el Estado de responder por los actos desplegados por los servidores públicos o concesionarios de los servicios públicos, que causen daños y perjuicios a los particulares. Y material al daño que se haya causado con motivo de la actividad administrativa, es decir, dejando fuera el acto u omisión

desplegado por los servidores públicos adscritos a los Entes Públicos Federales.

En ese orden de ideas, el particular hace valer su interés legítimo, que tiende a proteger su esfera jurídica de los actos de autoridad que implique una violación al orden jurídico existente, como lo es la garantía consagrada en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, es decir, esta en pleno ejercicio de sus derechos como gobernado. A diferencia del Procedimiento de Queja o Denuncia, así como Administrativo Disciplinario, donde intervienen las siguientes partes:

- a) El o los servidores públicos presuntos responsables.
- b) La Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, Titulares de los Órganos Internos de Control o Titulares de las Áreas de Responsabilidades y de Quejas.

En ese contexto, la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, Titulares de los Órganos Internos de Control o Titulares de las Áreas de Responsabilidades y de Quejas, fungen dentro del procedimiento como parte y juez, es decir, por un lado defiende los intereses del Estado, recabando los elementos de prueba que hagan presumir la existencia de presunta responsabilidad administrativa a cargo de los servidores públicos que se encuentren adscritos a la Administración Pública Federal, y por otro lado se encarga de valorar los elementos de prueba que son aportados

dentro del procedimiento de queja o denuncia, y administrativo disciplinario, así como de emitir la resolución que conforme a derecho proceda.

Luego entonces, pese a que los particulares instan a la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública u Órganos Internos de Control, para investigar presuntas infracciones a las hipótesis del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que traen aparejado un daño o perjuicio a su patrimonio, persona o moral, no tienen cabida para participar en forma activa en los procedimientos de queja o denuncia, así como procedimiento administrativo disciplinario, toda vez que la Ley de la materia es omisa en señalar cual es la colaboración de los particulares.

Lo anterior, al tenor de que el procedimiento de queja o denuncia, y administrativo disciplinario no protege intereses particulares, sino los del Estado, es decir, el desarrollo correcto y normal de la función pública que ejercen los servidores públicos en su empleo, cargo o comisión, y la cual se ve afectada por las conductas irregulares que despliegan los servidores públicos. Criterio que se sustenta con el siguiente discernimiento de la Corte, el cual dispone:

***“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS
SERVIDORES JUDICIALES, LAS NORMAS QUE
COMPONEN EL RÉGIMEN DE, NO RECONOCEN NI
TUTELAN INTERESES PARTICULARES Y SUS TITULARES***

CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE PRODUZCAN EN MATERIA DE. *Las normas que componen el régimen de responsabilidad administrativa... no reconocen ni tutelan intereses particulares pues su único objeto es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública... En este sentido, es evidente que tales normas, al no estar dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, no conceden a ningún particular la facultad de exigir a los Órganos Estatales que actúen en una forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización... como titular de la potestad disciplinaria... y sus miembros como subordinados a ella... sin que al denunciante se otorgue alguna intervención que se traduzca en la posibilidad... de oponerse a los proveidos y providencias que se adopten en cada caso. En este orden de ideas, si dichas normas no reconocen ni tutelan intereses individuales, ni tampoco conceden a los particulares... facultad de exigir la imposición de sanciones por faltas disciplinarias, es incuestionable que tales particulares carecen de interés jurídico para impugnar los actos que se produzcan en materia de responsabilidad administrativa... no solo por que la ley no les confiere derechos subjetivos, sino porque además no sufrirán ningún perjuicio ni obtendrán ninguna ventaja de los actos de aplicación de normas disciplinarias. Así las cosas, aunque*

cualquier miembro de la colectividad este interesado en que se apliquen debidamente las normas disciplinarias sobre las personas físicas que encarnan a los órganos... lo cierto es que tal interés al carecer del rango de derecho subjetivo por no recibir una protección jurídica directa, persiste únicamente como interés simple, de este modo, el único papel que pueden desempeñar los particulares... es de denunciantes... Su labor será la de poner en marcha los mecanismos necesarios para que la organización... ejerza su potestad disciplinaria... haciendo de su conocimiento las irregularidades cometidas por el servidor... cuando a su parecer puedan ser constitutivas de alguna falta administrativa...". Tesis 737, por un Unanimidad de votos.- Magistrado Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Séptima Época, Tomo III, Pág. 549.

Visto lo anterior, y toda vez que el particular no sufre una lesión, cuando el servidor público infringe las hipótesis del indicado artículo 8° de la citada Ley Federal, además de que no tiene interés jurídico, es decir, un derecho subjetivo dentro de las normas que regulan la actividad disciplinaria del Estado, no puede interponer medio de defensa alguno en contra de la resolución que recaiga al procedimiento que se siga como queja o denuncia o, en su caso, contra la resolución que ponga fin al multireferido procedimiento administrativo disciplinario, al no ser considerado parte en la

relación jurídica que da origen a la aplicación de las normas en materia de responsabilidad administrativa.

No obstante lo anterior, el particular solamente puede impetrar el juicio constitucional, ante la falta de pronunciamiento por parte de los Titulares de las Área de Quejas y de Responsabilidades. En ese orden de ideas, la Corte emitió la siguiente jurisprudencia:

QUEJA ADMINISTRATIVA CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO, CUANDO ALEGA SU FALTA DE PRONUNCIAMIENTO. *Es de explorado derecho que tratándose de resoluciones que se dictan como consecuencia de la denuncia o queja administrativa, en la que se hace del conocimiento de las autoridades respectivas, determinados hechos que involucran presuntas irregularidades cometidas por funcionarios públicos; los denunciantes carecen de interés jurídico para reclamar el fallo que recae a dicha queja. Sin embargo, cuando el reclamo descansa no en el sentido que debe regir la resolución recaída a la denuncia, sino, en falta de pronunciamiento respecto de la denuncia o queja administrativa; tal omisión derivada del derecho que asiste al gobernado para denunciar la comisión de presuntas faltas de los funcionarios, es lo que le da el interés jurídico necesario para impetrar el juicio constitucional. Tesis Aislada 247/2005.*

Resuelta por Unanimidad de votos.- Magistrada Ponente: María Rocío Ruiz Rodríguez.- Secretario: Mario de Jesús Sosa Escudero. Novena Época, Tomo XVI, Octubre de 2002, Pág. 1438.

Y, si bien el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, derogado con decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 2004, disponía lo siguiente:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños y perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.”

De donde se tiene, que no disponía de manera objetiva la responsabilidad del Estado, sino de manera directa la del servidor público, ya que el Estado solamente concurría cuando éste se declaraba insolvente para responder por los daños y perjuicios, es decir, se encontraba en el supuesto de responsable solidario para efectos del artículo 1927 del Código Civil Federal. Sumado a que el acto emitido por los servidores públicos, no debía considerarse como resultado de una persona física, sino despedido por los entes u órganos que integran la Administración Pública Federal.

Además de que, los particulares no pueden obligar a las autoridades a resolver positivamente la queja o denuncia, así como el procedimiento administrativo disciplinario; sin embargo las autoridades sí se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, es decir, si el hecho generador del procedimiento administrativo disciplinario, se determina como responsabilidad administrativa a cargo de algún servidor público y, si causo o no daños y perjuicios al particular.

En tales condiciones, se concluye que se otorgaba un interés jurídico a éste, al estar en aptitud de acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que reconocieran dicha responsabilidad, en otras palabras, la indemnización del daño sufrido, como lo disponía el artículo 33 transcrito.

4.2 INTERÉS JURÍDICO

En ese sentido, la noción de interés jurídico tiene un significado general propio de la filosofía del derecho y, en particular, para el derecho administrativo, consiste en el derecho subjetivo que tienen los gobernados para exigir el cumplimiento de un derecho inmerso en el Derecho Objetivo, es decir, un derecho humano que se tiene que respetar, que hace titular a una persona para exigir se respete ese derecho, y crea la obligación correlativa de otros de cumplir con esa exigencia.

Así, se tiene que el derecho objetivo tiende a proteger los intereses fundamentales de los individuos o grupos sociales, a través del establecimiento de facultades y derechos, así como procedimientos para solucionar los conflictos sociales.

Luego entonces, puede identificarse como aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole al gobernado una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Por tanto, es la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual faculta al gobernado para ejercitar las instancias correspondientes, a fin de defender un derecho presuntamente lesionado, es decir, un derecho tutelado y que al ser transgredido por la actuación de la autoridad, faculta al agraviado para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando la reparación de dicha trasgresión.

Por otra parte, el Alto Tribunal emitió el siguiente criterio jurisprudencial:

INTERÉS JURÍDICO. INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD.

CUANDO EXISTEN. *El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio la clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por el mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un “poder de exigencia imperativa”; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca a favor de persona alguna*

ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o sea benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que se consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquel un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquier autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a sus superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener la revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se

trate le concedan “el poder de exigencia” correspondiente. Pleno Séptima Época.

De donde se tiene, que el derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, toda vez que se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal, y que al verse ofendido, dañado o perjudicado otorga a su titular la facultad o potestad de exigir se cumpla con una obligación.

Sumado a que del criterio de la Corte se desprenden los siguientes elementos del interés jurídico:

1. La existencia de un derecho establecido en una norma jurídica (derecho objetivo);
2. La titularidad de ese derecho por parte de una persona;
3. La facultad de exigencia para el respeto de ese derecho, y
4. La obligación correlativa a esa facultad de exigencia.

De donde se colige, que los ciudadanos o gobernados pueden exigir el cumplimiento de un derecho, con independencia de que la Ley le reconozca notoriamente ese derecho, que le permite accionar a los Tribunales y/o autoridades para que se cumpla el mismo.

A diferencia del interés legítimo que no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia

jurisdiccional. En donde la observancia o inobservancia de las normas de acción y, por ende, la buena marcha de la administración puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados respecto a los demás y es, en esos casos, que surge el interés legítimo cuando se da la conexión entre tal o tales sujetos calificados y la norma.

En otras palabras el interés legítimo, es aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el orden jurídico, es decir, es una situación jurídica activa que permite la actuación o facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven.

En ese contexto, son características del interés legítimo, las siguientes:

1. Requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo.
2. Está garantizado por el derecho objetivo.
3. Requiere la existencia de una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio.
4. Que los poderes públicos incidan en el ámbito del interés propio.
5. Es un interés jurídicamente relevante.
6. Su anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

Por tanto, en materia procesal, el interés jurídico es la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado. Mientras que el concepto de interés jurídico procesal se refiere al derecho sustantivo que se pretende salvaguardar mediante el proceso. Y, el interés procesal no es otra cosa que la necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales para proteger el derecho sustantivo, que es la materia del litigio.

4.3 DAÑOS Y PERJUICIOS

Son elementos objetivos o esenciales de la responsabilidad, ya que sin el daño y sin perjuicio no se puede hablar de la existencia de una responsabilidad, en virtud de que esta tiene como fin la reparación o, en su caso, la indemnización respectiva, la cual no se puede lograr sino existe algo que reparar.

4.3.1 DEFINICIÓN

El daño es aquel deterioro o menoscabo, destrucción, ofensa o dolor que se provoca en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien. Ahora bien tiene diferentes acepciones en el campo del derecho; en virtud de que para el derecho civil se reputa al daño, como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

Mientras que en materia de amparo es el menoscabo o restricción de las garantías individuales que se infiere al gobernado mediante una ley o acto de una autoridad del Estado.

En ese contexto, para el derecho penal es una alteración a la salud y moral de una persona, así como la destrucción o inhabilitación total o parcial de las cosas corpóreas.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el daño material no es el único reconocido por nuestra legislación, ya que el daño también puede ser moral, porque no recae en el patrimonio de la víctima, el cual se conceptúa como afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos, o bienes en la consideración que de si misma tienen los demás y que deberá repararse mediante una indemnización en dinero, independientemente del daño material que también se hubiere ocasionado.

Luego entonces, la obligación de reparar los daños y perjuicios, estriba en que el autor de un hecho ilícito debe reparar los daños y perjuicios que con tal hecho cause a otra persona, a menos que demuestre que el daño o el perjuicio se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima. Mientras que los derechos que se protegen al implementarse la figura del daño moral son aquellos que protegen la paz, integridad, honorabilidad, y la salud mental y espiritual.

Por otra parte, el perjuicio se traduce en la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido en el cumplimiento de la obligación. En ese sentido, mientras que el daño invoca una lesión a la persona, su patrimonio o moral, el perjuicio impide que el patrimonio se incremente lícitamente por los frutos que debería producir la cosa dañada.

Asimismo, puede denotarse como una ofensa a los intereses o derechos de una persona, es decir, a un derecho legítimamente tutelado, que al verse trasgredido por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante los Tribunales para demandar que tal trasgresión cese.

Así, tenemos que el concepto daño va normalmente asociado al perjuicio o privación de cualquier ganancia lícita que debería haberse obtenido del cumplimiento de la obligación.

En consecuencia, podemos definir al daño como la disminución en los intereses patrimoniales, personales o morales, y perjuicio como la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de una obligación.

4.4 PROPUESTA

Visto lo anterior, se tiene que al particular se le faculta para actuar activamente en el procedimiento de reclamación instado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a diferencia del procedimiento

administrativo disciplinario seguido ante la Secretaría de la Función Pública a través de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en donde no tiene injerencia alguna, pese a que recurre ante dichas autoridades para que le sean restituidos los daños y perjuicios que le fueron ocasionados por el actuar de los servidores públicos.

Sin embargo, es importante mencionar que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado contempla supuestos normativos contrarios a los requisitos de procedencia y competencia de la autoridad administrativa y jurisdiccional, al tenor de que es inoperable señalar que la reclamación debe presentarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Lo anterior, radica en que se está ante la presencia de un recurso de carácter administrativo, el cual se debe promover ante la propia autoridad administrativa que emitió y/o ejecutó el acto que se considera irregular, es decir, dependencia u organismos descentralizados, quienes se encuentran obligados a seguir el procedimiento indicado en la referida Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En otras palabras, se trata de un procedimiento interno, en donde la autoridad administrativa otorga la garantía de audiencia, ofrecimiento de pruebas, impedimentos, excusas, recusaciones y resuelve en tres meses

salvo que otra disposición determine un plazo diferente, por lo que no tiene cabida la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Además de que no constituye un recurso eficaz para que los Entes Públicos Federales, respondan por los daños y perjuicios que ocasionen a los particulares, en virtud de que se cuenta con escasas probabilidades de que la autoridad administrativa reconozca que la emisión y/o ejecución de su acto fue irregular u ofensivo, así como que cause daños y perjuicios a los particulares.

Sumado a que, es incierto el cumplimiento de la obligación a cargo de los servidores públicos, de resarcir los daños y perjuicios que causen a los particulares, en el caso de buscar la nulidad de los actos administrativos por ésta vía administrativa, al estatuir la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, el convenio entre los particulares y los Entes Públicos Federales, para dar por concluida la controversia.

Lo anterior, al tenor de que se requiere, que Contraloría Interna u Órgano de Vigilancia emita la declaratoria de responsabilidad dentro del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el que deberá quedar plenamente demostrado que el daño o perjuicio causado al particular emana de un acto u omisión de carácter grave dentro de su empleo, cargo o comisión y que contravenga alguna disposición legal, para que los Entes

Públicos Federales puedan repetir de los servidores públicos los montos económicos que haya erogado como indemnizaciones a los particulares.

Aunado a que, las resoluciones que pongan fin al procedimientos de reclamación, así como al procedimiento administrativo disciplinario, pueden ser contrarias, en cuyo caso, es incierto que se pueda exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones a los servidores públicos, en particular, cuando han trascendido a un daño o perjuicio económico que repercute al presupuesto de los Entes Públicos Federales.

Y de que se causaría incertidumbre social y legal, a los particulares, servidores públicos y Entes Públicos Federales, en los casos en que las dependencias u organismos descentralizados, a quienes compete conocer jurídicamente la vía administrativa, nieguen tajantemente que su actuar fue irregular y que causó daños y perjuicios; mientras que se condene al pago de la indemnización por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Además de que dentro de queja o denuncia se emita acuerdo de archivo por falta de elementos, improcedencia e incompetencia o, en su caso, en el procedimiento administrativo se resuelva que el servidor público no tiene responsabilidad administrativa alguna en la producción, emisión y ejecución de los actos presuntamente irregulares, susceptibles de ser sancionados conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y viceversa. Lo anterior, en virtud de que dichas

autoridades conocen del mismo acto administrativo que dio origen a los daños y perjuicios ocasionados a los particulares en el ámbito de sus competencias.

Sumado a que de conformidad con el artículo 1928 del Código Federal Civil, una vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió resolución condenatoria, los Entes Públicos Federales se encuentran en aptitud de acudir ante los Tribunales para repetir de los servidores públicos las cantidades que haya cubierto por concepto de indemnizaciones a los particulares. Sin embargo las autoridades, civil y administrativa deberán estar a lo que se determine en el primero de los procedimientos, a fin de que no se contravenga lo dispuesto por el artículo 109 de la Constitución Política Federal, que dispone entre otras cosas lo siguiente:

“No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”

Por ello es importante crear una reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En ese orden de ideas, se propone reformar el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que dispone: *“La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”*

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

Por: Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

Por otra parte, el artículo 26, que señala: *“Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.”*

Por: Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, para el pago de las indemnizaciones que se encuentren obligados a cubrir, previa substanciación del procedimiento de reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que se determine su responsabilidad objetiva y material. Siempre y cuando sus compromisos programados, recursos presupuestados o asignados en el ejercicio fiscal no le permitan cubrir las indemnizaciones por concepto de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Asimismo, al artículo 31, que reza: *“El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.*

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.”

Por: El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, conforme a lo dispuesto por el artículo 1928 del Código Federal Civil. El monto que se exija al servidor público por este concepto deberá actualizarse conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, el artículo 33, que señala: *“Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”*

Por: Los Entes Públicos Federales podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios a los particulares, a través del recurso de revisión impetrado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Conforme al Título IV de la Carta Magna, todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, que infrinjan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos, serán sujetos al régimen de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, en su caso, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como al Código Penal y Código Civil aplicables al caso concreto.

SEGUNDA. De conformidad con el artículo 90 y Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedan sujetos al régimen de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, los organismos públicos que integran las formas de organización centralizada y paraestatal, que con su actividad administrativa irregular causen daños y perjuicios a los particulares de manera objetiva y material.

TERCERA. En la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se plantea como supuesto normativo que el particular debe presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo cual es a todas luces contrario, en virtud de que en la citada Ley se contempla la incoación de un recurso de carácter administrativo, que no es

competencia del Tribunal conocer y resolver, al tenor de que se debe promover, ventilar y resolver ante las dependencias u organismos descentralizados en términos de la referida Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

CUARTA. La presentación de escrito ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el que se demande la indemnización por concepto de daños y perjuicios ocasionados por los Entes Públicos Federales en el patrimonio, persona o moral de los particulares, constituirá la vía jurisdiccional, es decir, un procedimiento contencioso administrativo, no así un recurso administrativo, y el cual se deberá sujetar a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

QUINTA. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece la incoación de un procedimiento de reclamación vía administrativa, es decir, un recurso administrativo en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con motivo de los daños y perjuicios que le sean causados a los particulares por la actividad administrativa irregular de los Entes Públicos Federales, sin embargo es ambigua en señalar cuales son las fases procesales que se deberán seguir una vez presentado el escrito de reclamación o, en su caso, si se sujetará el mismo, a la multireferida Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con lo cual adolece de las garantías de audiencia y seguridad jurídica que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTA. El convenio a que se refiere el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y que puede poner fin a la controversia dígase vía administrativa o jurisdiccional, no es eficaz para el cumplimiento de la obligación que nace para los servidores públicos de cubrir los daños y perjuicios causados a los particulares, toda vez que el Estado requiere la declaratoria de responsabilidad dentro del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y que sea considerada grave conforme al artículo 13 de la Ley en cita, es decir, que se encuentre en alguno de los supuestos normativos que se encuentran en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de dicho ordenamiento, para poder repetir de los servidores públicos las indemnizaciones que hayan cubierto de su presupuesto.

SÉPTIMA. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, dispone que el particular puede impetrar el pago de los daños y perjuicios ocasionados por los Entes Públicos Federales a través de las vías administrativa y jurisdiccional, pero es vaga en determinar si es requisito indispensable agotar previamente la vía administrativa promovida en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para recurrir a la vía jurisdiccional conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dígase juicio contencioso administrativo o, en su caso, si se puede acudir directamente a ésta última.

OCTAVA. En la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial se concede el derecho al particular para solicitar vía administrativa los daños y perjuicios que le ocasionen los Entes Públicos Federales por su actividad administrativa irregular, sin embargo se omite señalar cuales son los medios de defensa que tiene tal persona para recurrir las resoluciones que pongan fin a dicha vía administrativa, así como términos en que se tiene para recurrir la misma, así como la autoridad que en todo caso conocería de los mismos.

NOVENA. En el procedimiento que se siga vía jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, los particulares como los Entes Públicos Federales pueden recurrir las resoluciones que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, negando la indemnización o que su monto no satisfagan a los particulares, así como las que imponga la obligación de cubrir indemnizaciones a los particulares, a través del recurso de revisión.

NOMBRE DE FUENTES CONSULTADAS

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. quinta edición, Porrúa, México, 1983.

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. décima edición. Porrúa. México, 1991.

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1999.

Bueno Arus, Francisco. El Procedimiento Sancionador de Funcionarios Públicos. Documentación Administrativa. núm. 56-57, Madrid, España, agosto-septiembre de 1962.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1999.

Correas, Oscar. Metodología Jurídica I, Una Introducción Filosófica. 2ª reimpresión, Distribuidores Fontamara, S.A., México, 2003.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Porrúa, México, 1985.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. tercera edición, Porrúa, México, 1999.

Eugene Gaudemet. Teoría General de las Obligaciones. 2ª edición, Porrúa, México, 1984.

F. Cárdenas, Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes Vigentes en México. primera edición, Porrúa, México, 1982.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. vigésima tercera edición, Porrúa, México, 1984.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1993.

Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. octava edición, Harla, México, 1990.

Herrera Pérez, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Carsa, México, 1991.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

María Diez, Manuel. Derecho Administrativo. tomo II, Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1973.

Martínez Anzures, Luis Miguel. Controles y Responsabilidades en el Sector Público. primera edición, Académica, México 2004.

Monserri Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Porrúa, México, 1999.

Orozco Enríquez, José de Jesús. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa, México, 1999.

Rodríguez Cepeda, Bartola Pablo. Metodología Jurídica. Oxford (University Press), México, 1999.

Ruiz Massieu, José Francisco. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.

Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. 2ª edición, Porrúa, México, 2000.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1998.

Soberanes Fernández, José Luis. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Porrúa, México, 1984.

Walter Frisch, Philipp, González Quintanilla, José Arturo. Metodología Jurídica en Jurisprudencia y Legislación. tercera edición, Porrúa, México, 2000.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Código Civil Federal

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código Fiscal de la Federación

Código Penal Federal

Reglamento Interior de la Secretaria de la Función Pública

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, Jurisprudencia del Pleno, Primera Parte,
Número 6

HEMEROGRAFÍA

Cabrera Aceves, Lucio. Ponencia de Lucio Cabrera Acevedo, Simposio: los abogados mexicanos y el ombudsman (memoria), Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 3ª edición, Madrid, España, 1992.

Pineda, Fanny. Servicio Público. Diccionario Jurídico Mexicano. tomo VIII, Porrúa, México, 1985.