



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CAMPUS ARAGÓN**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FRACCIÓN III DEL
ARTÍCULO 26 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:
ARTURO RICO CORNELIO**

ASESOR: LIC. IRENE VÁZQUEZ VÉLEZ



MÉXICO

2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Las dedicatorias y agradecimientos suelen ser injustos, en razón de que no es posible expresar en tan pocas palabras un sinnúmero de pensamientos que florecen al pensar en las personas que estimo y quiero; sin embargo, en estas líneas agradezco enormemente a todos mis familiares y amigos por la amistad, cariño y afecto demostrado hacia mi persona, quienes en buenos y malos momentos han estado presentes.

GRACIAS

Este trabajo lo dedicó especialmente a los seres que más quiero:

A mi Padre, ARTURO RICO RODRÍGUEZ, por el espíritu de lucha y perseverancia que tienes por la vida, ese ejemplo de fortaleza y dedicación, una de tantas razones que me impulsan a cumplir con mis objetivos; a mi Madre, MARILÚ CORNELIO NÁJERA, por esa demostración de amor que día a día nos brinda de manera incondicional, lo que es un motor en nuestra vida. A ustedes, gracias, ya que con su amor y estímulo he llegado a cumplir una de mis principales metas en la vida.

LOS AMO

A mi hermana, Eréndira Rico Cornelio, quien ha sido una valiosa e inseparable amiga, que siempre me ha brindado cariño y apoyo, gracias.

TE QUIERO MUCHO

A Dios, a ese ser divino que me dio la oportunidad de tener la familia que tengo y de llegar a cumplir mis anhelos.

Con gran respeto y admiración a la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente a la entonces Escuela Nacional de Estudios Profesionales, hoy Facultad de Estudios Superiores, Campus Aragón, quien me ha dado las bases para el ejercicio de mi profesión.

A la Licenciada Irene Vázquez Vélez, por su gran e invaluable apoyo al asesorarme en la elaboración del presente trabajo recepcional.

A mis profesores, quienes me proporcionaron las armas para salir avante en la batalla de la vida.

A todos los profesionistas con que he laborado, les agradezco enormemente la transmisión de sus conocimientos y su impulso para seguir progresando.

INDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

	PÁG.
1.1 Constitución de 1857.	2
1.2 Ley del 3 de noviembre de 1870.	7
1.3 La Ley de Responsabilidades de 1896.	10
1.4 Constitución de 1917.	14
1.5 Ley de Responsabilidades de 1940.	20
1.6 Ley de Responsabilidades de 1979.	25
1.7 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.	28
1.8 Actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	38

CAPÍTULO 2. ASPECTOS GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL.

2.1 Concepto de Servidor Público.	46
2.2 Responsabilidad Administrativa.	49

2.3	Obligaciones de los Servidores Públicos .	53
2.4	Autoridad Competente.	60
2.5	Procedimiento Administrativo Disciplinario.	63
2.6	Resolución Administrativa.	70
2.7	Sanciones Administrativas.	72

CAPÍTULO 3. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

3.1	Recurso de Revocación.	86
3.2	Juicio de Nulidad.	104

CAPÍTULO 4. FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1	Propuestas de modificación de la fracción III del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	109
-----	--	-----

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

I N T R O D U C C I Ó N

La Secretaria de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), por conducto de los Órganos de Control Interno, en coordinación con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, tienen la ineludible función de revisar continuamente los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema de control y fiscalización de la gestión pública, para así fortalecer sus facultades y prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que dan lugar al fincamiento de responsabilidades, a fin de lograr una mayor eficacia en su aplicación.

Sin embargo, son las propias Contralorías Internas quienes desvían el propósito de su función al no acatar lo que la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone, toda vez que son omisas en atender los asuntos que no traen inmersa una consecuencia jurídica por su inejecución en un lapso de tiempo previsto en la ley, ya que prioritariamente atienden aquellas diligencias donde la norma prevé un efecto jurídico irrevocable derivado de su inobservancia, como son las contestaciones de demanda ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; así como los informes previos y justificados requeridos por los Juzgados de Distrito en materia Administrativa.

Es el caso del Recurso de Revocación previsto en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, particularmente su fracción III, misma que determina que desahogadas las pruebas la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, sin embargo, la propia Ley es omisa al no establecer a partir de cuando corre dicho término en el supuesto de que no se haga ofrecimiento de pruebas, circunstancia de la cual la autoridad sobrepasa el término precitado, apoyada en las facultades que tiene y de que dicho precepto, ni ningún otro de la ley en estudio, establecen los supuestos que ocurrirían en caso de no atender el plazo previsto.

En consecuencia, con la presente investigación se plantean propuestas de modificación al artículo 26 de la Ley de la materia, a fin de obligar a la autoridad a emitir la resolución al recurso de revocación en el menor tiempo posible, para lo cual se considera que se debe tomar en cuenta el momento en que la autoridad acuerde la admisión del recurso, a fin de que dicho proveído se convierta en parámetro para iniciar el computo del término en que se deberá emitir la resolución al mismo, planteando para ello dos supuestos, el de treinta días cuando no se ofrezcan pruebas y de tres meses, como máximo, cuando se realice ofrecimiento de probanzas; fijando para ambos la consecuencia jurídica que conduciría a los Órganos Internos de Control por no ajustarse a resolver en los términos que se citan, a efecto de constreñir a la autoridad a cumplir con lo que estrictamente le señala la Ley y así consumir una pronta impartición de justicia.

Por lo anterior, con el propósito de brindar una amplia perspectiva sobre la investigación realizada, el presente trabajo recepcional se divide en cuatro capítulos; en el primero de ellos se citan los antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, partiendo desde la Constitución de 1857 hasta la actual Ley de la materia, con el objeto de observar el desarrollo y las modificaciones que ha sufrido dicho ordenamiento, asentando lo relativo al recurso de revocación previsto en la Ley de mérito.

En el capítulo segundo se aluden conceptos generales de la responsabilidad administrativa federal, con la finalidad de orientar y adentrar al lector respecto al sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos

El tercer capítulo se alude a dos de los medios de defensa que puede hacer valer el servidor público que resulte sancionado con motivo de la acreditación de irregularidades dentro del procedimiento administrativo disciplinario, como lo son el Recurso de Revocación y el Juicio de Nulidad; apartado en el que se plantean inquietudes respecto a la interpretación y planteamiento de la substanciación del Recurso de Revocación previsto en la Ley de la materia, lo anterior en aras de una pronta y expedita impartición de justicia.

Por último, en el capítulo cuarto se plasman las propuestas al planteamiento trazado, las cuales son medidas de carácter inmediato con acciones justas y eficaces, con el objeto de lograr una pronta impartición de justicia en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La responsabilidad se encuentra expresada en la Biblia Judía, en el Código de Hamurabi, en las Constituciones Griegas de Solón, así como en el Derecho Romano Clásico, siendo este último donde proliferan las disposiciones protectoras de los intereses del Estado y la ciudadanía en contra de la desleal e indebida gestión de sus empleados; razón por la cual se le considera como el punto de irrupción de diversos sistemas jurídicos, ya que su estructura y principios inspiraron la conformación y dieron contenido al Derecho Español, que es el antecedente directo de nuestro sistema jurídico.

Así pues, cabe destacar que en la conformación de nuestro sistema jurídico destaca un amplio contenido social en materia de responsabilidad, establecido en los Derechos de los Aztecas, Maya y Tarasco, en algunas Leyes expedidas en la época de la Colonia y en los albores de la revolución de Independencia; sin embargo, los antecedentes nacionales de la responsabilidad administrativa en México, parten de la Constitución de 1857, la que en su Título Cuarto estableció el primer sistema de responsabilidades públicas, hasta llegar a constituir la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

1.1. CONSTITUCIÓN DE 1857.

Seguido al movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez, el que concluyó con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el Gobierno de Santa Anna, se convocó a un Congreso Extraordinario, el que se reunió en la Ciudad de México en febrero de 1856, siendo un año después, el 5 de febrero de 1857, cuando fue aprobada y jurada la nueva Constitución por el Congreso Constituyente y el Presidente Ignacio Comonfort. "Los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, señala la Constitución, y entre sus preceptos resaltan el mantenimiento al federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de asociación, de petición y de comercio."¹

De igual manera, en esta Constitución, tomando en consideración las experiencias de las anteriores disposiciones legales, "los nuevos constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los servidores públicos y establecieron un Título, el Cuarto, para esta materia"²; mismo que tenía un enfoque eminentemente penal y político, que encerraba los ideales democráticos más avanzados, cuya entrada en vigor provocó graves reacciones entre los diversos grupos que estaban en pugna por el poder, los conservadores y los liberales.

¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Historia de las Constituciones Mexicanas. Edt. Sista. México, 2003. p. 191

² JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Edit. Porrúa. México, 2004. p. 39

El Título Cuarto, denominado de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, se componía de seis artículos (del 103 al 108). El primero de ellos definía quienes eran los sujetos de responsabilidad, donde "aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previo las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes."³ Lo que quedó de manifiesto en el artículo 103, el cual para pronta referencia a continuación se transcribe:

Artículo 103.- *Los Diputados al Congreso de la Unión, los Individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, 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 ese mismo encargo.*

Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes Federales.

Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Los artículos 104 y 105 determinaron las autoridades competentes y el procedimiento a seguir cuando se tratara de delitos oficiales y delitos comunes; resultando autoridades competentes el Congreso, los Tribunales del orden común o la Suprema Corte si se trataba de delitos oficiales.

³ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. México, 1999. p. 43.

En tratándose del procedimiento de delitos comunes, la Cámara de Diputados actuaba como Gran Jurado y por mayoría simple decidía si había lugar o no a proceder en contra del acusado; sino había elementos para proceder no habría ningún procedimiento ulterior, en caso contrario, se suspendía al funcionario acusado y se ponía a disposición de los tribunales ordinarios, quienes procedían conforme a la Ley. Respecto al procedimiento por delitos oficiales, el Congreso, integrado por la Cámara de Diputados, fungía como Jurado de Acusación, el que por mayoría de votos declaraba si era o no culpable el acusado; si no resultaba culpable continuaba en su cargo, pero en caso de que lo fuera, este se ponía a disposición del Jurado de Sentencia, formado por la Suprema Corte, el que por mayoría de votos y dando participación al reo, fiscal y acusador, determinaba la sanción correspondiente.

Es pertinente mencionar que en aquel tiempo el Congreso se encontraba integrado solo por la Cámara de Diputados, por lo que en un principio esta Constitución no hace mención alguna a la Cámara de Senadores, siendo que "las disposiciones anteriores fueron modificadas el 13 de noviembre de 1874 al reformarse en esa fecha el artículo 105 que las contenía, por virtud del establecimiento del sistema bicameral en nuestra Constitución, correspondiendo fungir --a partir de entonces-- con el carácter de Jurado de Acusación y de Jurado de Sentencia, respectivamente, a la Cámara de

Diputados y a la de Senadores, con las mismas atribuciones que se habían conferido inicialmente al Congreso y a la Suprema Corte"⁴

Una vez pronunciada la sentencia, conforme a lo previsto en el artículo 106, no podía concederse al acusado la gracia del indulto; asimismo, el artículo 107 preveía que el término para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, solo era durante el periodo en que el funcionario ejerciera su cargo y hasta un año después. Es dable mencionar que el artículo 108, "dentro de la filosofía política liberal en que se inscribe la Constitución de 1857, determina lo que en materia privada debe observarse: en las demandas civiles no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario."⁵ Para una pronta referencia y mayor exactitud, me permito transcribir los preceptos jurídicos mencionados en los párrafos citados con antelación:

Artículo 104.- *Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría de votos, si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.*

Artículo 105.- *De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como Jurado de Acusación, y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia. El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere contraria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Está, en Tribunal Pleno, y erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría de votos, la pena que la Ley designe.*

⁴ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica. México, 1987. p. 158.

⁵ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. Ob. Cit.. p. 42.

Artículo 106.- *Promulgada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.*

Artículo 107.- *La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.*

Artículo 108.- *En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.*

De lo anterior se desprende que este Título de la Constitución estableció el principio del antejuicio, denominado declaración de procedencia, el cual se contraía a los delitos comunes que cometieran los funcionarios a que hace referencia el artículo 103; reguló el Juicio Político para el caso de los delitos oficiales; así mismo, se negaba la gracia del indulto respecto a las responsabilidades en los delitos oficiales y el fuero e inmunidad a todo funcionario en las demandas del orden civil; refería que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales podrían exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su cargo y hasta un año después.

La Constitución de 1857 al regular las responsabilidades de los funcionarios públicos, “no consignó la responsabilidad disciplinaria, debido a que sus disposiciones solo se ocuparon en el Título IV, artículos 103 a 108, de procedimientos penales por delitos comunes y procedimientos políticos por delitos, faltas u omisiones oficiales, cometidos durante el tiempo de su encargo”.⁶

⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Edit. Porrúa. México, 2002. p. 624.

En esta Constitución no se contempló la obligación del Congreso de expedir una ley que tipificara los delitos oficiales, siendo la ley de 1870 en donde por primera vez se enumeraron tales delitos.

1.2. LEY DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870.

El decreto del Congreso, de fecha 4 de noviembre de 1870, conocido como Ley Juárez de Responsabilidades, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución de 1857, es el primer ordenamiento que se expide en México en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, producto de la ejemplar gestión del Presidente Benito Juárez, “su expedición obedeció a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales”.⁷

Esta legislación definió los delitos, las faltas y omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, así como las penas correspondientes a cada uno de ellos, designando como sujetos a los señalados en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, siendo estos los Diputados, integrantes de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República.

⁷ CÁRDENAS,, Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Edit. Porrúa. México, 1982. p. 36.

Estableció como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación los siguientes:

- ▶ Ataque a las instituciones democráticas;
- ▶ El Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- ▶ Ataque a la libertad de sufragio;
- ▶ La usurpación de atribuciones;
- ▶ La violación de garantías individuales, y
- ▶ Cualquier infracción grave a la Constitución o a Leyes Federales;

Conductas que más que delitos, establecían situaciones políticas que hacían posible la separación del cargo del funcionario inculpado, en razón de haber perdido la confianza del pueblo.

Determinó como faltas oficiales las infracciones no graves de la Constitución y Leyes Federales en materia de poca importancia. Fijó como omisión la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a los cargos de los funcionarios.

De conformidad a la disposición Constitucional, la Ley desarrolló el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 de la Carta Magna, diferenciando los procedimientos cuando se trataban de delitos oficiales y delitos comunes. "En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la

Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió el sistema bicamaral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores."⁸ Este procedimiento comprendía las faltas y omisiones oficiales, siendo el jurado de acusación el que emitía la resolución, determinando la culpabilidad o no, siendo el jurado de sentencia el que tenía la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

Declarada la culpabilidad de los funcionarios, quedaba indemne el derecho de la Nación o de los particulares para demandar ante los tribunales competentes las pretensiones económicas que por concepto de daños y perjuicios se hubieren ocasionado como consecuencia de los delitos, faltas u omisiones oficiales, cometidas en el desempeño de su cargo. El propio ordenamiento consideraba el supuesto de que se le imputara a un funcionario, además de un delito oficial, un delito común, en cuyo caso después de ser sentenciado por la responsabilidad oficial, sería puesto a disposición del Juez competente para que de oficio o a petición de parte fuera juzgado y sentenciado.

Para los delitos oficiales precisó como sanciones la destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni mayor a diez. Tratándose de faltas oficiales, se sancionaban con suspensión en el cargo en que se hubiera cometido, privación del sueldo y la inhabilitación para desempeñar ese cargo u otro por un tiempo

⁸ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. p. 45

comprendido entre uno y menos de cinco años; en lo supuestos de omisiones, la pena se reducía a suspensión del cargo y de las remuneraciones y con inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo federal por un lapso entre seis meses y menos de un año.

La diferencia entre delitos oficiales y del orden común, estribaba en que los primeros solo podían ser cometidos por los individuos citados en el artículo 103 del Pacto Federal, es decir, resultaba necesario tener la calidad de funcionario para poder ser sujeto activo de esta clase de delitos; en cambio los segundos podían ser cometidos por cualquier individuo.

1.3. LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896.

El entonces Presidente de México, Porfirio Díaz, el 6 de junio de 1896 expidió la segunda ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución de 1857, la que reguló la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios de la federación, mismos sujetos a que hacía mención la Ley Juárez, ya que ambas se remitían al artículo 103 de la Carta Magna; ordenamiento jurídico que se integraba por sesenta y cuatro artículos contenidos en seis capítulos.

En el capítulo primero, titulado “Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales”, establece que eran considerados como altos funcionarios de la Federación: los Diputados y Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios de Despacho; quienes eran responsables de los delitos comunes en que incurrieran durante el tiempo de su cargo y por los delitos oficiales que cometieran en el desempeño de sus funciones. El Presidente de la República, a quien solo se le podía acusar por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de los Estados, eran responsables por infracciones a la Constitución y Leyes Federales.

Por lo que en tratándose de responsabilidad oficial de los altos funcionarios, quien debía de conocer era el Congreso General; tratándose de delitos comunes, el Gran Jurado debía declarar la procedencia para que se pudiera actuar penalmente en contra del acusado, ya que los funcionarios gozaban de fuero desde el día de su elección, en tanto que los Senadores y Diputados desde el día que se les llamaba para el desempeño del cargo.

El capítulo segundo, nombrado “Secciones Instructoras”, se encargaba de regular la designación de los individuos que habían de integrar las secciones del gran jurado en los delitos, faltas y omisiones oficiales, así como la forma en como se integraban, funcionaban y operaban, ya sea la Cámara de Diputados

como jurado de acusación o la Cámara de Senadores como jurado de sentencia.

Respecto al capítulo tercero, llamado “Procedimiento en los casos de delitos del orden común”, este normaba la forma que debía de seguirse en los supuestos de comisión de delitos comunes, el que se caracterizaba por la facultad de la Cámara de Diputados para investigar si el hecho atribuido al alto funcionario era delito y ponerlo a disposición de los Tribunales Comunes. En dicho procedimiento se contemplaba la posibilidad de que un funcionario que gozará de fuero, solicitará a la Cámara de Diputados la Declaración de Inmunidad cuando se ejerciera acción penal en su contra, lo que podía culminar con la Declaración de Procedencia o de no ha lugar a proceder.

El capítulo cuarto, titulado “Procedimiento del Jurado de Acusación”, establecía el procedimiento que debía observarse en los casos de acusación por responsabilidad oficial y cuando concurren con esta la de un delito común.

En el capítulo quinto, intitulado “Procedimiento del Jurado de Sentencia”, se consignaba el papel a desempeñar por la Cámara de Senadores en su carácter de jurado de sentencia, el cual consistía en aplicar la pena que la ley designara; establecía que los veredictos de acusación y sentencia eran irrevocables y que no podía otorgarse la gracia del indulto a los sentenciados por responsabilidad oficial.

Si además del delito oficial existía alguno del orden común y que se hubiere tomado por parte de la Cámara de Diputados la declaración de haber lugar a proceder, una vez sentenciado por la responsabilidad oficial se pondría a disposición del Juez competente para que conociera del delito común.

Dichos capítulos especifican la forma de proceder de los Jurados de Acusación y Sentencia en los casos de responsabilidad oficial, "de los derechos de los acusados (hacerle de su conocimiento de qué se le acusa y quien es su acusador, garantía de audiencia, nombramiento de dos defensores, admisión y desahogo de pruebas, alegatos) todo dentro del marco establecido por el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal."⁹

Por último, el capítulo seis, nombrado "Reglas Generales", se ocupó de cuestiones generales del procedimiento, tales como la recusación y la excusa, el exhorto, la integración del expediente, así como las formulas para la publicación de las declaraciones y veredictos.

Esta ley reglamentaria "no enunciaba los delitos oficiales como lo hacía la ley de 1870, en razón de que la definición de tales delitos estaba contenida en el artículo 1059 del Código Penal de 1872, que continuo en vigor hasta su derogación en 1929 por el Código de esa fecha."¹⁰

⁹ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. Ob. Cit.. p. 45.

¹⁰ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica. México, 1987. p. 162

Finalmente es necesario mencionar que la Constitución de 1857 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentan su Título Cuarto, de 1870 y 1896, significaron un antecedente importante a la responsabilidad disciplinaria administrativa, ya que se precisaron los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y se determina el Código adjetivo en que se fundamentara el mismo, no obstante que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal.

1.4. CONSTITUCIÓN DE 1917.

A consecuencia de las condiciones sociales, políticas y económicas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de treinta años, en 1910 dio inicio el movimiento armado de la Revolución Mexicana. Años después, el entonces encargado del Poder Ejecutivo, Venustiano Carranza, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, documento que tuvo numerosas modificaciones y adiciones ajustadas a la realidad social del país; así pues, el 5 de febrero de 1917 se promulgo la nueva Carta Magna.

Dicha Constitución, entre otras cosas, "determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores." ¹¹

¹¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ob. Cit.. p. 191-192

En el texto original de su Título Cuarto, denominado “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, se encontraba integrado por siete artículos, 108 al 114. En su artículo 108 estableció quienes serían los sujetos de responsabilidad, considerando como tales a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los Secretarios de Despacho, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Unión y al Procurador General de la República, a quienes se señaló como responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, así como por los delitos oficiales en que incurrieran en el ejercicio de esa comisión.

Asimismo, determinó que los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales incurrían en responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales; por lo que hace al Presidente de la República, se fijó que durante el tiempo de su mandato sólo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Artículo 108.- *Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de 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 ese mismo encargo.*

Los Gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

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

El artículo 109 reguló lo concerniente a la Declaración de Procedencia respecto de delitos del orden común, donde disponía que la Cámara de Diputados constituida en gran jurado declararían por mayoría absoluta si hubiere o no lugar a proceder en contra del acusado; en caso afirmativo, el funcionario quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, a excepción del Presidente de la República, a quién únicamente podría acusársele ante la Cámara de Senadores.

Para el caso negativo, “no habría lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no era obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado hubiera dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzgaba absolutamente los fundamentos de la acusación, no absolvía ni condenaba, únicamente llevaba a cabo o no el acto indispensable para que el inculpado quedará a merced de la potestad judicial común” .¹²

Es dable mencionar que se reconoce la existencia del fuero de los funcionarios sujetos de responsabilidad, "pues para proceder en contra del acusado se requerirá la declaración previa de la Cámara de Diputados, en su calidad de Gran Jurado, de si es procedente la acusación."¹³

¹² TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1983. p. 526

¹³ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. Ob. Cit. p. 55.

Artículo 109.- *Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha lugar o no a proceder contra el acusado.*

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente de los fundamentos de la acusación

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los Tribunales Comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues, en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

Concatenado con lo anterior, el artículo 110 disponía que no gozarían de fuero los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran por el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado, lo mismo sucedía respecto de los delitos comunes cometidos durante el desempeño de dicho empleo.

Artículo 110.- *No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto de los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.*

El artículo 111 estableció el Juicio Político del mismo modo que la Constitución de 1857, toda vez que determinó que la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores tomaban conocimiento de los delitos oficiales, la primera

como acusadora y la segunda como instructora y de sentencia, en la inteligencia de que esta última no podía actuar sin la previa acusación de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores iniciaba un verdadero juicio, debiendo practicar las diligencias que estimara convenientes, para concluir con una declaración que era una sentencia, misma que podía ser absolutoria, en la que ningún otro tribunal se ocuparía del asunto, o bien condenatoria, en la que aplicaba como pena la privación definitiva del puesto. Las resoluciones dictadas por el Gran Jurado, en todos los casos eran inatacables.

Artículo 111.- *De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarare, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determine la ley.*

Quando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen o castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar ha acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, el precitado artículo se reformó, destacando el hecho de que en el mismo se determinó la obligación al Congreso de la Unión para expedir a

la mayor brevedad posible una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, ello en razón de que la que se encontraba vigente era la derivada de la Constitución de 1857.

Por otra parte, el artículo 112 determinaba que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no se concedía al reo la gracia del indulto; el artículo 113 preveía que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podría exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su cargo y dentro de un año después; y por último, el artículo 114 disponía que en demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

Artículo 112.- *Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia del indulto.*

Artículo 113.- *La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.*

Artículo 114.- *En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.*

Es de advertirse que el texto original del Título Cuarto de la Constitución de 1917, no hacía alusión a las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, debido a que dicho ordenamiento se orientó a regular los delitos comunes y oficiales.

1.5. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940.

De conformidad con lo establecido por el artículo 111 de la Constitución de 1917, el Congreso de la Unión tenía que expedir a la mayor brevedad una ley de responsabilidades, en virtud de que la existente era reglamentaria de la Constitución de 1857; "sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el breve término se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940"¹⁴; siendo esta la primer ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución de 1917.

Esta Ley, conocida también como Ley Cárdenas de Responsabilidades, se compuso de seis títulos, de los cuales solo el primero y el segundo eran conceptuales y los otros cuatro meramente procedimentales, tomó como base la estructura del articulado que integraba la anterior ley de responsabilidades, la de 1896.

El título primero, denominado Disposiciones Preliminares, dispuso la existencia de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la

¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. p. 48.

federación respecto de los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de sus cargos, denominando altos funcionarios a:

- ▶ El Presidente de la República;
- ▶ Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- ▶ Ministros de la Suprema Corte de Justicia;
- ▶ Secretarios de Estado;
- ▶ Jefes de Departamento Autónomo;
- ▶ Procurador General de la República, y
- ▶ Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

En el título segundo, llamado de los Delitos y Faltas Oficiales, realizó una diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo a estas por exclusión, ya que determinaba que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptuaban como faltas oficiales, por lo que los delitos oficiales imputables a los altos funcionarios eran:

- ▶ Ataque a las instituciones democráticas;
- ▶ El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- ▶ Ataque a la libertad de sufragio;
- ▶ La usurpación de atribuciones;
- ▶ La violación de garantías individuales;
- ▶ Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios Estados.

Tocante a las sanciones, las hizo diferir conforme se tratase de delitos o faltas oficiales, estableciendo para los primeros la destitución el cargo o privación del honor y la inhabilitación de cinco a diez años; para los segundos, la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor a seis. Al respecto, "en la definición de los delitos y faltas oficiales, sin ser satisfactorias, es más conceptual la Ley Juárez (1870) de responsabilidades."¹⁵

Por otra parte, el título tercero, nominado Del Procedimiento respecto de los Delitos y Faltas Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados, refiere al procedimiento que debe seguirse en los delitos comunes y oficiales cometidos por los funcionarios con fuero y señalados en el artículo 108 Constitucional. Para los delitos oficiales estableció el Juicio Político, en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la Cámara de Senadores fungía como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados se erigía en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia; en caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, este quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, individuo que podía solicitar la declaración de inmunidad a efecto de que se suspendiera la substanciación del juicio.

El título cuarto, Del Procedimiento respecto de los Delitos y Faltas Oficiales de los demás Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, así como el título quinto, Del Jurado de

¹⁵ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. Ob. Cit.. p. 70

Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, hacen alusión a los procedimientos de responsabilidades de los demás funcionarios y empleados. En cuanto a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se sustanciaba en forma ordinaria con arreglo al Código de Procedimientos Penales aplicable: el juez que conocía del asunto, una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado o de su defensor, remitía el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación para que se emitiera la respectiva sentencia.

Por último, el título sexto, denominado Disposiciones Complementarias, establece el procedimiento de remoción por mala conducta de los Funcionarios Judiciales, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Jueces del Orden Común, la que debía de ser solicitada por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados.

Este ordenamiento jurídico instituye la figura jurídica de enriquecimiento inexplicable, y aparejado a este el aseguramiento de bienes y la obligación del funcionario de hacer la manifestación de sus bienes al tomar posesión de su encargo, “para cuya mayor efectividad no debía atenderse solo el caso en que pudiera probarse que el enriquecimiento indebido era fruto de un delito, sino a todos aquellos en los que no fuera posible lograr la prueba del acto de origen del enriquecimiento, bien porque no se hubiera dejado huella o porque el

enriquecimiento proviniera de otros medios, aunque sin constituir delito, no fueran los legítimamente idóneos para adquirir".¹⁶ Por lo anterior, todo funcionario o empleado público, tenía que hacer la manifestación de sus bienes ante el Procurador General de la República, del Distrito Federal o del Estado respectivo, a fin de comparar el patrimonio de aquel antes y después de desempeñar el mencionado cargo público.

Asimismo, en dicho título se concedía acción popular para denunciar los delitos y faltas oficiales, así como el enriquecimiento inexplicable.

De lo antes expuesto se advierte que "esta Ley consigno cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios de acuerdo a la naturaleza de los delitos que se tratará, ya fueran oficiales o del orden común; tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales; para lo cual estableció el Jurado Popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro por enriquecimiento inexplicable".¹⁷

Esta ley no logró desarrollar un avance en la implantación de un sistema de responsabilidades administrativas, debido a que el enfoque se centro a las responsabilidades de naturaleza penal y política de los empleados, funcionarios y altos funcionarios públicos, conforme a lo previsto en el Título Cuarto Constitucional.

¹⁶ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Ob. Cit.. p. 459.

¹⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. p. 50.

1.6. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1979.

La segunda ley de responsabilidades vigente al amparo de la Constitución de 1917, fue la de fecha 27 de diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, conocida como Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados; "ordenamiento que continuó con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinarios a leyes y reglamentos."¹⁸

Esta Ley determinó que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo.

Definió a los delitos oficiales como los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siendo estos:

¹⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. p. 51.

- ▶ El ataque a las instituciones democráticas;
- ▶ Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- ▶ El ataque a la libertad de sufragio;
- ▶ La usurpación de atribuciones;
- ▶ Cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma;
- ▶ Omisiones de carácter grave;
- ▶ Violaciones a las garantías individuales y sociales.

La ley distinguía el procedimiento para sancionar los delitos oficiales, ya que cuando lo cometían los altos funcionarios, el procedimiento se realizaba a través del juicio político ante el Congreso de la Unión, donde la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y el Senado, erigido en Gran Jurado, como jurado de sentencia; cuando incurrían en este tipo de delitos los demás empleados y funcionarios, estos eran sujetos a un procedimiento especial, estructurado en dos etapas: la primera en forma ordinaria, ante el Juez Penal hasta la formulación de conclusiones; la segunda ante un jurado popular, “del que había uno por cada Juzgado de Distrito con jurisdicción en materia penal”.¹⁹ El criterio utilizado para diferenciar a los funcionarios y empleados es el fuero Constitucional.

Las faltas oficiales eran aquellas infracciones en que incurrían los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

¹⁹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Ob. Cit. p. 461.

Para exigir responsabilidad por delitos o faltas oficiales, esta podía hacerse efectiva durante el tiempo de encargo o dentro de un año posterior de concluido aquél, teniéndose por exigida la responsabilidad desde el día en que las autoridades, los partidos, las asociaciones políticas o los particulares se dirigían a la Cámara de Diputados a formular su acusación, la que debería de ser ratificada ante alguno de los Secretarios de dicha Cámara o de la Comisión Permanente, lo que resultaba acorde al procedimiento establecido para los altos funcionarios. Por lo que se refiere a los delitos comunes, la prescripción se sujetaba a las reglas establecidas en el Código Penal.

Se establecieron como sanciones, por la comisión de delitos oficiales, la destitución del cargo e inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez; y por lo que hace a las faltas oficiales, la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor a seis o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo, en el caso de los aforados, estos solo eran acreedores de una amonestación..

Así mismo, “las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos federales o del Distrito Federal, fueron reguladas en forma similar a la contemplada por la ley de 1940, con la misma rigidez extremada y extensiva a los bienes de la esposa, cualquiera que fuera el régimen matrimonial, y a los de los hijos”²⁰. Se precisa que la manifestación de bienes ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, según sea el

²⁰ Ibidem. p. 461

caso, será en dos ocasiones, al tomar posesión del cargo y al dejarlo, fijando un plazo de sesenta y treinta días para presentarse, respectivamente.

En esta Ley aparecen dos conceptos que representan avances en la forma de entender la responsabilidad: responsabilidad oficial para referirse a aquella en la que incurren todos los funcionarios y empleados públicos, sean o no aforados; el adjetivo público para caracterizar a todos los funcionarios y empleados.

1.7. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982.

Con la intención de superar una deficiencia que se había mostrado en nuestra legislación y la falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa sin perjuicio de las de naturaleza penal, civil y política, se reformaron y adicionaron diversos artículos de nuestra Constitución, fundamentalmente en el Título Cuarto, en el que se establecieron las bases de la responsabilidad administrativa en las que se incurre por actos u omisiones que afectan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficiencia que deben orientar a la Administración Pública para garantizar el buen servicio público, de lo que se advierte que el propósito de esta reforma constitucional fue prevenir y sancionar la inmoralidad social, estableciendo que

los funcionarios y empleados, con fuero o sin él, altos y no altos, directivos y de servicios, tiene la misma obligación de servir a los intereses del pueblo.

Por tanto, con las reformas realizadas al Título Cuarto Constitucional, la ley de responsabilidades en vigencia resultaba inoperante, en razón de ello el 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la tercera reglamentaria del precitado Título de la Constitución de 1917; "ley que debe mucho a sus antecesoras al mismo tiempo que ha significado un avance sustancial en el tratamiento jurídico de las responsabilidades públicas u oficiales y, en especial, de las responsabilidades administrativas."²¹

Dicha legislación originalmente estaba integrada por cuatro Títulos, sin embargo, mediante reforma del año 1997 se adiciono un Título más.

El Título primero, denominado Disposiciones Generales, señala las materias que tiene por objeto regular dicha ley, siendo estas:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público.
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público así como las que se deban de resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimiento para aplicar dichas sanciones;

²¹ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. Ob. Cit. p. 113.

- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Fija las autoridades que tienen competencia para aplicar esta Ley, siendo las siguientes:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I-bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El Órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de instituciones que determinen las leyes.

Establece las bases de la responsabilidad administrativa, donde el procedimiento que contempla esta ley es autónomo del político y del penal, ofreciendo al inculcado las garantías que prevén los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, originando una vía expedita para sancionar y prevenir conductas que afectan el buen funcionamiento del Estado.

El Título segundo, denominado Procedimientos ante el Congreso de Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, se encuentra integrado por cuatro capítulos.

El primer capítulo, titulado sujetos, causas de juicio político y sanciones, prevé que los individuos sujetos a juicio político son los servidores públicos referidos en el primer párrafo del artículo 110 Constitucional, quienes son:

- ▶ Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- ▶ Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- ▶ Consejeros de la Judicatura Federal y del Distrito Federal;
- ▶ Secretarios de Despacho;
- ▶ Jefes de Departamento Administrativo;
- ▶ Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- ▶ Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- ▶ Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- ▶ Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- ▶ Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
- ▶ Presidente, Consejeros y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
- ▶ Directores Generales y Equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos;

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, pueden ser sujetos de juicio político solo por violaciones graves a la Constitución y leyes federales.

Dispone que redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho las siguientes conductas:

- ▶ El ataque a las instituciones democráticas;
- ▶ El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- ▶ Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- ▶ El ataque a la libertad de sufragio;
- ▶ La usurpación de atribuciones;
- ▶ Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma;
- ▶ Las omisiones de carácter grave;
- ▶ Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

El capítulo segundo, denominado Procedimiento del Juicio Político, establece que cualquier ciudadano puede formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por haber incurrido en conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos, denuncia que es investigada y analizada por la precitada Cámara a efecto de determinar si esta es admitida o rechazada.

De ser admitida la denuncia, esta se remitirá a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Sistema Federal de Justicia y Derechos Humanos para que se formule la resolución que debe turnarse a la Sección Instructora, a fin de que ésta realice las diligencias de emplazamiento, audiencia, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, y emita sus conclusiones; de ser

condenatorias, la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación, donde previa participación y posterior retiro de los interesados, las discute, vota y resuelve; de ser condenatorio su veredicto, presenta la acusación ante el Senado.

La Cámara de Senadores recibe la acusación y la turna a la Sección de Enjuiciamiento, a efecto de que emplace al denunciante y al acusado, para que presenten sus alegatos y formule las conclusiones correspondientes; el Senado constituido en jurado de sentencia discutirá y votará las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento y formulará su declaración, la que podrá ser condenatoria o absolutoria.

A grosso modo, se puede establecer que las fases del procedimiento del juicio político van desde la presentación y ratificación de la denuncia en la Cámara de Diputados hasta la acusación ante el Senado por el órgano de acusación y la resolución del Jurado de Sentencia, donde, de resultar condenatorio, las sanciones que podrán recaer consistirán en destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años.

En cuanto al capítulo tercero, llamado Procedimiento para la Declaración de Procedencia, establece el procedimiento a seguir cuando se presente denuncia o querrela por particulares, para así proceder penalmente en contra de

los servidores públicos que refiere el primer párrafo del artículo 111 Constitucional, quienes son:

- ▶ Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- ▶ Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- ▶ Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
- ▶ Consejeros de la Judicatura Federal;
- ▶ Secretarios de Despacho;
- ▶ Jefes de Departamento Administrativo;
- ▶ Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- ▶ Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- ▶ Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- ▶ Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral;

Para poder proceder penalmente en contra de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que conforme a sus atribuciones actúen conforme proceda.

Esto obedece al hecho de que los precitados servidores públicos tienen protección Constitucional, la que se otorga con el fin de proteger el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo, ya que no se puede proceder penalmente en su contra sin la autorización previa de la Cámara de Diputados.

El procedimiento para la declaración de procedencia es similar al correspondiente para el juicio político ante la Cámara de Diputados, "la finalidad de este procedimiento no es quitar el fuero al servidor público, sino separarlo del cargo protegido con el fuero constitucional, con lo que el servidor público pierde el privilegio que se deriva de la función que tenía encomendada y, de esta forma, dejar a la autoridad competente en posibilidad de ejercitar la acción penal."²²

Respecto al capítulo cuarto, denominado Disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo, como su nombre lo indica, prevé criterios que deben ser observados tanto en el Juicio Político, como en la Declaración de Procedencia.

Por lo que hace al Título tercero, nombrado Responsabilidades Administrativas, esta compuesto por dos capítulos. El primero de ellos, Sujetos y Obligaciones del Servidor Público, precisa un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador y que sujetan el actuar de todos los servidores públicos, disponiendo que quienes estarán encargados de vigilar su cumplimiento serán los superiores jerárquicos y los órganos de control interno de las dependencias y entidades.

El capítulo segundo, bajo el nombre de Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, regula el procedimiento disciplinario, donde la

²² Ibidem. p.107

antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, fue designada como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, identificar las responsabilidades administrativas en que incurren por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias, ello sin eludir las formalidades esenciales del procedimiento, para no infringir las garantías de seguridad jurídica y legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Esta ley contempla dos medios de defensa ante la imposición de sanciones administrativas: el recurso de revocación y el juicio de nulidad. Ambos revisan la legalidad del procedimiento y de las sanciones impuestas.

La interposición del recurso de revocación era optativa respecto al juicio de nulidad; debía de interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los quince días siguientes a la fecha en surtiera efectos la resolución; el recurrente debía expresar los agravios que le causara la resolución que recurría; resultando importante destacar que en su primer contexto se preveía que la resolución que recayera al recurso debía de ser emitida de manera inmediata o dentro de los tres días siguientes al término del desahogo de la pruebas, sin embargo, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, se amplió el término a treinta días, dicha resolución es impugnabile.

El juicio de nulidad se tramitaba ante el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; podía intentarse directamente en contra de la resolución sancionadora emitida por la autoridad administrativa, sin agotar el recurso de revocación; si el fallo emitido por el Tribunal decretaba la nulidad del impugnado, la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, le debía de restituir en el goce de los derechos e que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas.

El Título cuarto, integrado por un solo capítulo, denominado Registro patrimonial de los servidores públicos, establece la obligación a cargo de servidores públicos de alta jerarquía dentro de la Administración Pública, de presentar su declaración de situación patrimonial ante la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, quien se encargaría de llevar el registro y seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos. Se establecieron tres modalidades de declaración patrimonial: la de inicio, sesenta días naturales después de asumir el cargo; la de conclusión, treinta días naturales después de la conclusión del empleo, y la anual, en el mes de mayo.

Mediante decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, entre ellas la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997, se adicionó a dicha ley el Título quinto, denominado de las

disposiciones aplicables a los servidores públicos del órgano ejecutivo del Distrito Federal, en el cual se establecieron las funciones principales de la Contraloría General del Distrito Federal y se ordenaba que ésta tendría las mismas facultades que las Contralorías Internas de la Administración Pública Federal.

La ley Federal de Responsabilidades de 1982 tuvo como finalidad controlar la irresponsabilidad del servidor público, toda vez que las anteriores legislaciones no determinaban realmente obligaciones que pudieran ser exigibles a los servidores públicos, lo que significó un avance trascendente; esta ley en sus articulados vino a definir las obligaciones de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrían por el incumplimiento de esas obligaciones, los medios para identificarlo, así como las sanciones y el procedimiento para prevenirlo y corregirlo.

1.8. ACTUAL LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, es la cuarta reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, consta de 51 artículos distribuidos en cuatro Títulos; el primero se refiere a las disposiciones generales, el segundo a las responsabilidades administrativas, el tercero al registro patrimonial de los servidores públicos y el cuarto a las acciones para

garantizar el adecuado ejercicio del servicio público, "este último contiene disposiciones que están relacionadas con lineamientos de política o programa para prevenir la comisión u omisión de conductas que impliquen faltas administrativas y, en este contexto, representan una convocatoria a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, a los sectores social y privado y a los gobiernos de los estados y municipios para participar en una cruzada preventiva de las conductas irregulares de los servidores públicos."²³

En tal orden de ideas, el Título primero, integrado por un capítulo, denominado Disposiciones Generales, señala las materias que tiene por objeto regular dicha Ley, siendo estas:

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

Fija las autoridades que tienen competencia y facultades para aplicar esta Ley, siendo las siguientes:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;

²³ Ibíd. p. 194

- II. La Suprema Corte de Justicia e la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de la Función Pública;
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V. Los Tribunales de Trabajo y Agrarios;
- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México, y
- X. Los demás Órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Determina que para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recurso establecidos en la ley, serán autoridades competentes los Contralores Internos y los Titulares de la Áreas de Auditoría, Quejas y de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control en la Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, lo que viene a dar seguridad jurídica a las diligencias que estos servidores públicos realicen, para así evitar que las resoluciones que estos emitan queden expuestas a la nulidad por inexistencia de los cargos de quienes hayan integrado la investigación y resuelto los expedientes.

Establece que cuando los actos y omisiones de los servidores públicos queden comprendidos en los supuestos para iniciar el Juicio Político, la Responsabilidad Administrativa o la Responsabilidad Penal, los procedimientos

respectivos se llevaran a cabo de manera autónoma según su naturaleza y por la vía procesal correspondiente, no pudiendo imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

El Título segundo, denominado Responsabilidades Administrativas, se encuentra integrado por dos capítulos; el primero de ellos intitulado Principios que rigen la Función Pública, Sujetos de Responsabilidad Administrativa y Obligaciones en el Servicio Público, determina las obligaciones a que se encuentra sujetos los servidores públicos; así mismo, preceptúa una conducta restrictiva, esto es que, cuando el servidor público deje de desempeñar su empleo, hasta una año después de haber concluido el mismo, no deberá de aprovechar su influencia u obtener ventaja derivada de la función de la desempeñaba, ni usara en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en el desempeño de su cargo.

El Capítulo segundo, denominado Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas, fija los procedimientos de investigación y determinación de responsabilidad administrativa, describiendo las sanciones adecuadas para castigar las conductas contrarias al Derecho Disciplinario de la Función Pública; sobre el particular, es pertinente citar que esta Ley contempla cambios con lo preceptuado en su antecesora, entre algunas novedades destacan las siguientes:

- Dentro de las sanciones administrativas, elimina al Apercibimiento.

- En el procedimiento que alude el artículo 21 de la ley, ya no se da vista a la Dependencia o Entidad para que designe a un representante y este acuda a la audiencia.
- Precisa cuales son las infracciones graves por el incumplimiento de obligaciones, resultando ser las previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIV del artículo 8 de dicha Ley.
- Advierte que una vez concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes, ya que antes el ofrecimiento se hacia en la audiencia.
- Excluye la antigüedad del servidor público como criterio para determinar la sanción que corresponde a la falta administrativa cometida y precisa lo que debe entenderse por reincidencia.
- Se amplia el plazo de la autoridad competente para emitir resolución administrativa, de treinta días a cuarenta y cinco, el que se podrá ampliar por una sola vez por otros cuarenta y cinco días hábiles, ello cuando exista causa justificada.

Por otra parte, prevé que cuando los servidores públicos resulten responsables, pueden optar entre interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; al respecto, es necesario hacer mención que la tramitación y substanciación del recurso de revocación se mantiene igual a como lo contemplaba la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la salvedad de que ahora no es necesario acompañar al escrito de agravios copia de la resolución administrativa, ni de la constancia de notificación.

El Título tercero, integrado por un solo Capítulo, llamado Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, establece las facultades con que cuenta la Secretaría de la Función Pública para llevar el registro de referencia, así como dar seguimiento y control a la evolución del patrimonio de los servidores públicos, a través de investigaciones y auditorías, mismas que determinarán el origen lícito o ilícito de los bienes.

Preceptúa de manera clara y precisa que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero, así como en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El Título cuarto, conformado por un solo Capítulo, denominado De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público, determina que las Dependencias y Entidades Federales, deberán elaborar un diagnóstico con el objeto de delimitar sus funciones y poder establecer acciones para definir conductas apropiadas para el desempeño de los empleos, las cuales se evaluarán y actualizarán anualmente.

Es importante citar que de conformidad a lo previsto en el artículo segundo transitorio de esta Legislación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos quedo derogada en sus Títulos primero, por lo que se refiere a materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto, únicamente en materia federal, quedando vigente ésta para su aplicación a los servidores públicos del Distrito Federal.

Por lo anterior podemos decir que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula el juicio político y el procedimiento para la declaración de procedencia, así como la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos regula las responsabilidades administrativas de los servidores públicos adscritos a la Federación.

CAPÍTULO 2

ASPECTOS GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL

El ejercicio del poder con que cuenta el Estado constituye un acto singular con características propias, por lo que los individuos que participan en él se distinguen de los otros miembros del grupo social, con aspectos que los diferencian, entre ellos, un cierto sentido de responsabilidad, ya que se trata de personas que en la realización de sus actividades utilizan recursos materiales y económicos de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto nivel de responsabilidad, les son confiados para la consecución de los fines del Estado. Dichos individuos son definidos por las normas legales como servidores públicos, quienes poseen una condición jurídica especial o status jurídico que difiere de los demás rangos normativos y que mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde deriva su responsabilidad por el desempeño de su empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Por ende, la pretensión más importante del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es la establecer la regulación del fenómeno disciplinario en la expresión del poder estatal, ello con la finalidad de prevenir el incumplimiento de las obligaciones que impone la ley a los servidores públicos, así como para imponer a los infractores, con base a la facultad disciplinaria, las sanciones a que se hagan merecedores, previa instrucción del respectivo procedimiento.

2.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

El Derecho Mexicano dio un gran paso con la reforma que en diciembre de 1982 se realizó al Título Cuarto de la Constitución Política de nuestro País, al fijar las bases para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, marcando el establecimiento de la institución del servidor público, mismo que se encuentra sujeto a un régimen especial y participa en el ejercicio de la función pública; por consiguiente, con esta denominación se pretende incluir a todos los trabajadores del Estado y no por la Dependencia o Entidad en la que trabajen.

En tal tesitura, “servidor público se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin alguna distinción de la Dependencia u Órgano, que desempeñe cualquier empleo, cargo o comisión.”²⁴

Por otra parte el párrafo primero del artículo 108 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece lo siguiente:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a

²⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Elementos de Derecho Administrativo, 2º curso. Edit. Limusa, México, 1986. p. 56

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

El artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina que:

Artículo 2. 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.

Asimismo, y a efecto de abundar sobre el concepto de servidor público, el artículo 212 del Código Penal Federal señala:

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

De los preceptos jurídicos señalados se advierte que “los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero si enuncian a quienes se les debe dar tal carácter”,²⁵ ya que estos solo indican quienes son servidores públicos, omitiendo precisar su definición.

Con base en lo anterior, podemos decir que servidor público es toda persona que desempeñe empleo cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, toda vez que, el solo hecho de trabajar en cualquiera de los Órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato de prestación de servicios o designación de cualquier naturaleza.

Es importante mencionar que el término de servidor público se emplea para identificar a las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los diferentes ámbitos de gobierno, para así demandar el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes a la prestación de sus servicios.

²⁵ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa, México, 2004. p.3

2.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La regulación y el estudio de la responsabilidad administrativa comenzó a desarrollarse en México a partir de la Reformas que sufrió el Título Cuarto de la Constitución de 1917 y de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de 1982, ello en función del interés del Estado por proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública y las garantías de los administrados.

El título Cuarto Constitucional reconoce que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades penales, civiles, administrativas y políticas, circunstancia que queda de manifiesto en la tesis siguiente que a la letra dice:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.-

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A). La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B). La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C). La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D). La

responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

No. Registro: 903,162. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice 2000. Tomo: Tomo I, Const., P.R. SCJN. Tesis: 2489. Página: 1731. Genealogía: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 128, Pleno, tesis P. LX/96

Luego entonces, en el presente apartado nos avocaremos al estudio de la responsabilidad administrativa, donde dicho concepto es empleado bajo dos enfoques: “en el primero se habla de las responsabilidades de los servidores públicos, haciendo alusión a sus deberes y obligaciones que deben observar en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones; en el segundo enfoque, se utiliza el vocablo responsabilidad como sujeto de sanciones penales, civiles, políticas y administrativas, derivado del incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos.”²⁶

²⁶ RAMOS TORRES, Daniel. Manual de Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos. Escuela Nacional de administración Pública. México, 2003. p. 183

El maestro Rafael de Pina Vara define a la responsabilidad administrativa como “aquella a que están sujetos los funcionarios o empleados públicos por la infracción de las disposiciones administrativas referentes al ejercicio de su actividad, en relación con el servicio que les esta encomendado”.²⁷

Por lo anterior, la responsabilidad administrativa se conceptualiza como aquella en que incurren los servidores públicos por actos u omisiones ilegales, que se caracterizan por ser deshonestos, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los cuales deben ser investigados por la autoridad competente, y de resultar elementos instruir el procedimiento administrativo disciplinario, y en su caso, imponer las sanciones que correspondan y aplicarlas conforme lo determina la Ley; sustenta lo anterior el criterio Jurisprudencial bajo el rubro siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se

²⁷ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México, 2004. p. 443

investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

No. Registro: 184,396. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Abril de 2003. Tesis: I.4o.A. J/22. Página: 1030

2.3 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Todo individuo por el solo hecho de formar parte de la población de un Estado, posee derechos y obligaciones, sin embargo, para los sujetos que integran la Administración Pública existe otra serie de obligaciones, las que tienen como fin la realización de los objetivos del servicio público y la conservación de los valores Constitucionales, para cumplir con las metas establecidas por el Estado y sus Instituciones y así contribuir a la evolución política, económica y social del país.

Algunos tratadistas emplean el término deberes y no el de obligaciones, Manuel M. Diez señala que “la doctrina afirma que es preferible utilizar la expresión deberes de los funcionarios públicos en lugar de obligaciones, a fin de que se acentúe el carácter predominantemente ético de la función del empleo público”²⁸; sin embargo, en nuestro sistema jurídico se usa el término obligaciones.

Las obligaciones administrativas se encuentran establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para salvaguardar los valores Constitucionales que deben regir la actuación de los servidores públicos, bajo los siguientes principios:

²⁸ MARIA DIEZ, Manuel. Manual de Derecho Administrativo, Tomo II. Edit. Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1981, p.155.

a) **Legalidad**; deber que consiste en ajustar los actos de los servidores públicos al orden jurídico al que se encuentran sujetos, es decir, ajustarse al principio de legalidad para no causar agravios o lesiones al Estado y a los administrados.

b) **Honradez**; implica que los servidores públicos deben de administrar correctamente los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos para los fines que fueron asignados en los planes, programas y presupuestos de la Dependencias y Entidades de la Administración Pública, lo que conlleva ajustar su conducta a principios éticos.

c) **Lealtad**; consiste en que los servidores públicos deben resguardar la Constitución, las Instituciones, el patrimonio y bienes de la Nación, al margen de intereses privados, partidistas y de credos religiosos.

d) **Imparcialidad**; valor que radica en no utilizar el ejercicio de la función de pública para beneficio del servidor público, de personas cercanas a su entorno familiar o de terceros.

e) **Eficiencia**; consiste en que los servidores públicos deben de ejercer su empleo, cargo o comisión, en forma congruente a los fines y propósitos de la Dependencia o Entidad de la que formen parte integrante, con

el mayor esmero y cuidado, que no es otra cosa que la correcta utilización de los recursos del Estado, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación.

En tal orden de ideas, dichos valores deben ser empleados de manera constante por los servidores públicos en el desempeño de sus obligaciones, las que de manera genérica se encuentran previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*
- VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular*

dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

- VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el 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 aplicación 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 par 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 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 e 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 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 contrato 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 esta, 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 quién se encuentre inhabilitado para desempeñar 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 par inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de u 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 pudieran incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

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

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

Es importante señalar que las obligaciones referidas con antelación no son las únicas, en virtud de que se encuentran un sinnúmero de disposiciones de este tipo en Reglamentos y Acuerdos que las fijan para los servidores públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública. Al respecto, resulta pertinente invocar el siguiente criterio jurisprudencial:

SERVIDORES PÚBLICOS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SUS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONTEMPLADAS EN UNA NORMA GENERAL, ES INSUFICIENTE PARA EXIMIRLOS DE RESPONSABILIDAD.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las leyes de responsabilidades de los servidores públicos tienen por objeto salvaguardar los principios de

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los empleados del gobierno; principios que están cargados de un alto valor moral, al que aspiran los empleados del gobierno y entes del Estado. Por su parte, el artículo 47, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de igual redacción al diverso numeral 8o., fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone como obligación a los empleados del gobierno cumplir con la máxima diligencia el servicio que les 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; así, la circunstancia de que el servicio encomendado, entendido como el cúmulo de obligaciones o atribuciones inherentes al cargo, no se encuentre detallado en forma de catálogo en alguna ley, reglamento, decreto, circular o norma de carácter general, es insuficiente para eximirlos de responsabilidad, pues resulta materialmente imposible emitir una norma general por cada rango, nivel o escalafón que exista en los tres poderes del gobierno. Por tanto, ante la inexistencia de una disposición normativa que especifique cuáles son las atribuciones de un servidor público, la autoridad administrativa y, en su caso, la jurisdiccional, deberán valorar los elementos de prueba allegados al asunto, para así concluir si determinada conducta o actuación se encuentra dentro de las facultades encomendadas al servidor público investigado o sancionado, fundando y motivando su determinación.

No. Registro: 182,083. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Febrero de 2004. Tesis: I.7o.A.272 A. Página: 1144

2.4 AUTORIDAD COMPETENTE.

La autoridad es aquella que “legalmente se encuentra conferida de potestad para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario”.²⁹

En consecuencia, el poder disciplinario del Estado se hace necesario para garantizar el correcto proceder de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones, potestad que surge de la propia naturaleza de la relación pública entre el Estado y el empleado, vinculado este último en una relación de subordinación, por lo que la Administración Pública cuenta con el poder jerárquico cuyo correlativo es la facultad de sancionar al inferior, es decir, al servidor público que haya infringido sus obligaciones.

La facultad disciplinaria es un poder que tiene el superior jerárquico para sancionar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública, por lo que se trata de una facultad de la autoridad para la imposición de las sanciones en el ámbito de la Administración.

El sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos, identifica el poder disciplinario y la facultad sancionadora en el Título Cuarto

²⁹ DE PINA VARA, Rafael. Ob. Cit. p. 117

Constitucional, en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; ordenamientos que establecen las bases jurídicas para la determinación de la responsabilidad administrativa al crear órganos disciplinarios como la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y las Contralorías Internas, entidades de las cuales resulta dable mencionar lo siguiente:

- Que la hoy Secretaria de la Función Pública (inicialmente Secretaria de la Contraloría General de la Federación y posteriormente Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), fue creada como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias. Dicha Dependencia es considerada como "la globalizadora de Control de la Administración Pública Federal,"³⁰ donde su Titular ejerce las funciones de superior jerárquico en el orden interno, de la cual dependen todas las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública. Tiene competencia para substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios y, en su caso, imponer las sanciones respectivas a los servidores públicos de la propia Secretaria, entre los que se cuentan los

³⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. p. 155.

Titulares de las Contralorías Internas y los de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades.

- Las Contralorías Internas son el medio por el cual la Secretaría de la Función Pública tiene posibilidad de verificar el cumplimiento de todas y cada una de las normas que regulan el desempeño de las funciones de las Dependencias y Entidades que integran la Administración Pública, toda vez que sus funciones son las de prevenir, vigilar, controlar y aplicar las sanciones por las responsabilidades en que incurran los servidores públicos de la Dependencia o Entidad correspondiente.

Ahora bien, no es necesario que las Contralorías Internas aparezcan como unidades de las diversas Dependencias y Entidades Paraestatales, puesto que se trata de unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y no de cada Dependencia y Entidad respecto de la cual ejercen sus funciones, ya que al consignarse en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en el Reglamento Interior de la referida Secretaría de Estado, que todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal contarán con un Órgano de Control o Contraloría Interna, según sea el caso, se crea y dota de plena competencia a las referidas autoridades para conocer sobre responsabilidades de los servidores públicos e imponer las sanciones administrativas correspondientes, sin que sea necesario que de manera

expresa se haga referencia a cada una de dichas Contralorías Internas, pues al establecerse que habrá una de ellas en cada dependencia y entidad de toda la Administración Pública Federal, por esa sola disposición se entiende que las mismas tienen plena existencia jurídica y, por ende, gozan de competencia.

Por lo antes expuesto y de conformidad en lo previsto en el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tenemos que serán autoridades competentes para investigar, tramitar, substanciar y resolver los procedimientos y recursos previstos en dicha Ley, los Contralores Internos y los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y Responsabilidades de los Órganos Internos de Control.

2.5 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

El procedimiento es un “conjunto de formalidades o trámites a que esta sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos”³¹.

En este caso, la imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen, donde la autoridad administrativa debe

³¹DE PINA VARA, Rafael. Ob. Cit. p. 420

sujetarse a lo previsto en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, los que obligan a cumplir las formalidades del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, así como a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Bajo este tenor, el procedimiento administrativo es considerado como "el conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, donde su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases para concluir con el objeto que se pretende."³²

Ahora bien, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el desarrollo del procedimiento administrativo se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución; mismas en las que se aplicara de manera supletoria las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ello de conformidad a lo ordenado en el artículo 47 de la Ley en comento.

a) INVESTIGACIÓN. Esta se puede iniciar en forma oficiosa o por la previa presentación de queja o denuncia en contra de algún servidor público por haber presuntamente incumplido con sus obligaciones.

³² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Edit. Limusa, México, 1986. p. 162

La queja o denuncia debe ser presentada por escrito, debiendo de indicar el nombre y domicilio del quejoso, así como las supuestas conductas irregulares, los datos del denunciado y su lugar de adscripción; la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias, ya que en caso contrario incurrirían en responsabilidad por evitar la formulación o presentación de las mismas.

Al admitir la queja o denuncia presentada con motivo de la presunta transgresión a la Ley de la materia, la autoridad verificará que los hechos versen sobre presuntas irregularidades administrativas y que sean imputables a algún servidor público, desechando aquellas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad; deberá de observar que sea competencia de la contraloría interna, de no ser así, la deberá remitir de manera inmediata a la competente o a la Secretaría de la Función Pública para que procedan según corresponda. La queja o denuncia debe de ser ratificada por su promovente.

De conformidad a los principios de seguridad y certeza jurídica, las contralorías internas en las dependencias o entidades, deberán de dejar constancia de todas las actuaciones y diligencias que realicen de las quejas o denuncias que reciban, por lo que estas se integraran en expedientes.

El Órgano Interno de Control a través de la Unidad de Quejas y Denuncias, deberá iniciar investigación a efecto de reunir los elementos

necesarios para encuadrar la presunta conducta irregular del servidor público dentro de los ordenamientos legales que rigen su actuación, para determinar la existencia o no de elementos que motivaron la queja o denuncia y que hagan presumir la existencia de alguna responsabilidad administrativa por parte de algún servidor público.

Si de la investigación no se advierten elementos suficientes para presumir responsabilidad de parte del servidor público involucrado, se ordenara mediante acuerdo archivar la queja o denuncia por falta de elementos; sin embargo, si se desprenden elementos suficientes que presuman la probable responsabilidad del involucrado, se determinara dar inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades.

Asimismo, si durante el desarrollo de las investigaciones o al final de estas la Secretaría de la Función Pública o la Contraloría Interna, detectaran la existencia de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o dar aviso al área jurídica de la Dependencia o Entidad respectiva, para que estos formulen las denuncias a que hubiere lugar.

b) INSTRUCCIÓN. Concluidas las diligencias de investigación y una vez ordenado el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades, este se instruye en los términos del artículo 21 de la Ley de la materia, procediendo a citar al presunto responsable a una audiencia, para que rinda su declaración

en torno a los hechos imputados y que puedan ser causa de responsabilidad. En el citatorio se le hará saber el día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, la autoridad ante quien se desarrollará, los actos u omisiones que se le imputen y su derecho para comparecer asistido por un defensor. Efectuada la notificación, si el servidor público sujeto al procedimiento deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los hechos que se le imputen. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

El citatorio deberá de contener las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la presunta comisión de los hechos irregulares que se le atribuyen, para así permitir al servidor público infractor estar en posibilidad de conformar su defensa. La notificación del citatorio deberá ser efectuada de manera personal, en los términos que prevé el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En la audiencia el presunto responsable, asistido por su defensor, si fuera el caso, rendirá su declaración respecto de los hechos que se le imputen y que pueden ser causa de responsabilidad; si confesará su responsabilidad se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión.

Una vez concluida la audiencia, conforme a lo dispuesto por la fracción II del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen; mismas que de conformidad con el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pueden ser las siguientes:

- I. La Confesión;
- II. Los Documentos Públicos;
- III. Los Documentos Privados;
- IV. Los Dictámenes Periciales;
- V. El reconocimiento o inspección judicial;
- VI. Los Testigos;
- VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general todos aquellos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
- VIII. Las Presunciones

Resulta trascendental el desarrollo de esta etapa, toda vez que el objetivo de esta es integrar debidamente el expediente para que la autoridad cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación.

c) DECISIÓN. Desahogadas las pruebas que fueron admitidas e integrado el expediente, la Secretaria de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control

respectivo, emitirá resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, plazo que se podrá ampliar una sola vez por otros cuarenta y cinco días cuando exista causa justificada; resolución que podrá ser absolutoria o condenatoria, la cual le será notificada al servidor público sujeto a procedimiento en un plazo no mayor a diez días hábiles, misma que será notificada al jefe inmediato o al Titular de la Dependencia o Entidad, para los efectos de su ejecución.

d) EJECUCIÓN. Esta última etapa del procedimiento se inicia con la notificación de la resolución, toda vez que “para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.”³³

Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 30 de la Ley de la materia, la ejecución de las sanciones administrativas se llevara a cabo de inmediato, una vez que estas sean impuestas por la autoridad competente, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Por otra parte, es dable mencionar que durante la substanciación del procedimiento, la autoridad puede practicar las diligencias que sean necesarias a fin de investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado; si se advirtiere que no se cuentan con elementos suficientes para resolver o se encuentran datos o información que implique nueva responsabilidad

³³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. p. 162

administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, se podrá disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra audiencia.

Asimismo, de manera previa o posterior a la entrega del citatorio al presunto responsable, se podrá determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, para la continuación de las investigaciones y esta cesará cuando así lo resuelva la autoridad, con independencia de la iniciación o continuación del procedimiento administrativo en comento; la suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se le atribuye.

2.6 RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.

La resolución es toda decisión que adopta un juez o un tribunal en el curso de una causa contenciosa o de un expediente; es el caso que, en el momento que la autoridad administrativa integra el expediente con todos los elementos necesarios que le permitan encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los servidores públicos, o bien, que de las investigaciones realizadas no se desprendan elementos que permitan determinar la responsabilidad, procederá a dictar resolución, la que deberá estar fundada y motivada, expresando las razones que le permitieron llegar a su conclusión.

Dicha resolución se deberá emitir dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes al desahogo de las pruebas, plazo que se podrá ampliar una sola vez hasta por cuarenta y cinco días, ello cuando exista cusa justificada, la cual le será notificada al servidor público sujeto a procedimiento en un plazo no mayor a diez días hábiles, notificación que deberá ser efectuada de manera personal en los términos que prevé el Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento de aplicación supletoria a la Ley de la materia; robustece lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS QUE SE INICIEN, TRAMITEN Y RESUELVAN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE A PARTIR DEL 14 DE MARZO DE 2002, LAS NOTIFICACIONES DE LAS RESOLUCIONES SURTEN EFECTOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SE PRACTICAN.

Cuando se trata de procedimientos administrativos disciplinarios de servidores públicos federales que se inicien, tramiten y resuelvan bajo la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, conforme a lo dispuesto en su artículo 47, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles para resolver las cuestiones del procedimiento no previstas en esa ley, el cual en el artículo 321 establece que toda notificación surtirá sus efectos el día siguiente al en que se practique. En consecuencia, de conformidad con dicho precepto las notificaciones de las resoluciones firmes

dictadas en esa materia surtirán sus efectos el día siguiente al en que se efectúen.

No. Registro: 181,660. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Abril de 2004. Tesis: 2a./J. 41/2004. Página: 443

Es pertinente mencionar que la autoridad no podrá abstenerse de sancionar injustificadamente al servidor público, ya que de lo contrario incurriría en responsabilidad administrativa; en caso de que el presunto responsable confesará su responsabilidad, se procederá de inmediato a dictar resolución.

2.7 SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

La sanción es “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal”³⁴, por lo que su fin es preservar el cumplimiento de las diversas disposiciones jurídicas.

Es dable citar que las sanciones han sido clasificadas por la doctrina con diversos criterios:

³⁴ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa, México, 1974. p. 294.

- a) Por la naturaleza del órgano competente para su aplicación, lo que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas.
- b) Por la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos.
- c) Por la naturaleza de la obligación infringida, lo que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, laborales, etcétera.

En tal orden de ideas, tenemos que la sanción administrativa: “es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo”.³⁵

Por consiguiente, las sanciones administrativas poseen características propias, ya que se manifiestan en razón de sus particulares elementos, contenido y fines, es decir:

- Solo se imponen y aplican a los servidores públicos cuando incumplen las obligaciones y principios fundamentales que deben

³⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV. Edit. Porrúa, México, 2000. P.2872

de observar en el desempeño de su empleo, a fin de preservar los valores de la función pública;

- No requiere tipificación estricta, ya que el solo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública da origen a la imposición de sanción.
- Una misma conducta puede producir la comisión de un delito, el cual será sancionado de acuerdo a los procedimientos judiciales
- Tienen por objeto la corrección, la restricción de la esfera de derechos del inculpaado y la reparación del daño.

Ahora bien, la fracción III del artículo 109 Constitucional dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones; así también, el numeral 113 de dicho ordenamiento jurídico prevé que 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 obligaciones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Sustenta lo anterior el siguiente criterio asumido por los Tribunales Federales que a la letra dice:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA EFECTOS DE ESA MATERIA DEBEN CONSIDERARSE LAS SANCIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO EN UN SENTIDO AMPLIO.

Conforme al artículo 113 de la Constitución Federal, las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos deben determinar sus obligaciones, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. El propio precepto normativo establece también que ese tipo de ordenamientos jurídicos deben prever las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. De ese modo, en aquellos casos en que la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, empleen la leyenda "sanciones administrativas", ésta debe entenderse referida a las sanciones disciplinarias como medida correctiva impuesta por el órgano de gobierno competente legalmente para ese efecto, a través de la cual la administración pública protege su orden interno y salvaguarda los principios enunciados que regulan los servicios encomendados a los distintos órganos de gobierno.

No. Registro: 179,468. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXI, Enero de 2005. Tesis: I.7o.A.346 A. Página: 1848

Es el caso que, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece cinco diferentes sanciones en materia administrativa, mismas que se encuentran enunciadas en su artículo 13, pudiéndose imponer cualquiera de ellas o varias a la vez, siempre y cuando sea fundada y motivada su determinación; siendo las siguientes:

I. Amonestación Privada o Pública; es una corrección disciplinaria mediante la cual se advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función, se impone con el propósito de prevenir al autor de la falta para que se abstenga de realizar conductas que afectan el correcto funcionamiento de la Administración Pública; se identifica como una llamada de atención que hace el superior jerárquico a su subordinado.

Para Humberto Delgadillo la amonestación en sentido estricto no es una sanción, "ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se pueda llegar a cometer el ilícito, por lo que solo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que puedan llevar a incurrir en la infracción."³⁶ Sobre el particular, si bien es cierto que su imposición no restringe los derechos del servidor público, ya que este puede seguir

³⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. México, 1999. p. 117

desempeñando sus funciones, cierto también lo es que en caso de volver a incurrir en responsabilidad se le considerará como reincidente, razón por la cual se considera que la amonestación es una sanción pero de menor afectación hacia la esfera del sancionado.

La amonestación es privada cuando ésta solo consta en el expediente administrativo de determinación de responsabilidades, en el registro de sanciones que lleva la Secretaría de la Función Pública y en el expediente personal del sancionado que se encuentra en el Área de Recursos Humanos de la Dependencia o Entidad donde labora; es pública cuando en la propia resolución se indica la forma o medio en que ésta debe ser difundida, debiendo ser en el Diario Oficial de la Federación, instrumento de difusión del Gobierno Federal, o bien, alguna publicación especial o periódico de amplia difusión; sin embargo, al no haber disposición expresa al respecto, esta queda al arbitrio de la autoridad sancionadora.

Dicha sanción es impuesta por la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, y es ejecutada por el Jefe inmediato.

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; al respecto, es dable aclarar que en la Ley de la materia se hace referencia a la suspensión

como sanción por la comisión de infracciones y a la suspensión temporal como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos de responsabilidades, diferenciándose de cada una de ellas la finalidad y efectos.

Ahora bien, en cuanto a la que nos concierne, que es la suspensión como sanción, es aquella mediante la cual el servidor público responsable por el incumplimiento de sus obligaciones es separado temporalmente del empleo que desempeña.

Esta es impuesta por la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, y ejecutada por el Titular de la Dependencia o Entidad donde presta sus servicios el servidor público suspendido.

III. Destitución del puesto; sanción administrativa que se impone al servidor público responsable, que tiene como finalidad el de dejar sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico laboral con el Estado

Es impuesta por la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, y ejecutada por el Titular de la Dependencia o Entidad de donde el servidor público fue destituido.

IV. Sanción Económica; consiste en la obligación del servidor público responsable de pagar al Erario Federal una cantidad líquida, la que deberá de establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, la que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. En ningún caso la sanción económica impuesta será menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños y perjuicios causados

De acuerdo a lo establecido en nuestra Carta Magna, "la aplicación de las sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica."³⁷

La sanción en análisis tiene la característica de ser impuesta por la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, y ejecutada por la Tesorería de la Federación, mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución que contemplan las leyes fiscales, ello en virtud de que la

³⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Ob Cit. p. 131

resolución por la cual se impone constituye un crédito fiscal en la favor de la Hacienda pública.

Cabe recordar que de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación son créditos fiscales los que tenga derecho a recibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, aprovechamientos o sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de particulares.

V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; consiste en la privación temporal que se impone al servidor público responsable para desempeñar cualquier cargo dentro de la Administración Pública, se impondrá de seis meses a un año cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno; de un año hasta diez cuando el acto u omisión implique beneficio o lucro, cause daños o perjuicios, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, pero si excede de dicho limite, la inhabilitación será de diez a veinte años.

Este tipo de sanción es impuesta por la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de

Responsabilidades, y ejecutada en los términos que decrete la resolución.

Ahora bien, la imposición de las sanciones administrativas esta sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe de observar, como lo es la debida fundamentación y motivación, la observancia del procedimiento correspondiente y tomar en cuenta los elementos propios del empleo que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en responsabilidad, así como las siguientes consideraciones:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra; misma que se puede determinar en base a lo previsto en el antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la Ley de la materia.
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; de donde se advierte que entre más elevadas son estas, es mayor la responsabilidad del infractor.
- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio; circunstancias que analizadas en lo particular, permitirán determinar el grado de responsabilidad
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; tiene como propósito precisar la intencionalidad de la conducta, en especial

cuando la infracción se hubiese cometido con maquinaciones, con lo que se puede presumir el dolo o mala fe en la ejecución de los hechos.

- V. La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones; para ello, se considera reincidente al servidor público que haya sido declarado responsable incurra nuevamente en responsabilidad, por lo que cuando esta existe se da una agravante, en razón de que se deriva el conocimiento de los hechos y el propósito de infringir el mandato legal.
- VI. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio ocasionado por el incumplimiento de obligaciones; conforme a estas circunstancias se conlleva a determinar la gravedad del ilícito.

Lo anterior pone de relieve, que la facultad conferida a la autoridad no puede ser producto de una actuación caprichosa o arbitraria, sino justificada por la evaluación de todas las circunstancias que rodean la situación de hecho advertida por la autoridad y que se concretizan mediante los elementos de convicción aportados en el curso del procedimiento respectivo, en el que el servidor público tiene oportunidad de rendir las pruebas que estime pertinentes, en concordancia con las normas que regulan el ejercicio de esa facultad sancionadora, pues de acuerdo con el margen legislativamente impuesto a la autoridad, su actuación tendrá que ser el resultado de la ponderación objetiva de los elementos relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que previene el artículo 14 de la Ley de la

Materia para acotar su actuación y así permitir la fijación de una sanción acorde con la infracción cometida, especificada como tal en la propia ley.

Sustenta lo anterior la siguiente tesis que determina lo siguiente:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, LA AUTORIDAD DEBE BUSCAR EL EQUILIBRIO ENTRE LA CONDUCTA INFRACTORA Y LA SANCIÓN A IMPONER.

De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán establecer sanciones de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con su conducta. De esta manera, por dispositivo constitucional, el primer parámetro para graduar la imposición de una sanción administrativa por la responsabilidad administrativa de un servidor público, es el beneficio obtenido o el daño patrimonial ocasionado con motivo de su acción u omisión. Por su parte, el numeral 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de contenido semejante al precepto 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta, además del señalado con antelación, los siguientes elementos: I. La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de dicha ley; II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; IV. Las condiciones

exteriores y los medios de ejecución; V. La antigüedad en el servicio; y, VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones. Por tanto, la autoridad administrativa debe buscar un equilibrio entre la conducta desplegada y la sanción que imponga, para que ésta no resulte inequitativa. Por ejemplo, si la autoridad atribuye a un servidor público el haber extraviado un expediente, y esa conducta la estima grave, pero sin dolo o mala fe en su comisión; reconoce expresamente que no existió quebranto al Estado, ni beneficio del servidor público; valoró la antigüedad en el empleo, lo cual no necesariamente obra en perjuicio del empleado de gobierno, toda vez que la perseverancia en el servicio público no debe tomarse como un factor negativo; tomó en cuenta si el infractor no contaba con antecedentes de sanción administrativa, y no obstante lo anterior, le impuso la suspensión máxima en el empleo, es inconcuso que tal sanción es desproporcionada y violatoria de garantías individuales

No. Registro: 181,025. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XX, Julio de 2004. Tesis: I.7o.A.301 A. Página: 1799

Cabe señalar que la determinación del legislador de eliminar en la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones de Apercibimiento Público y Privado, fue atinado, pues a nuestro criterio en infracciones leves que no trasciendan al perjuicio del trámite de la Administración Pública, es suficiente una llamada de atención o un exhorto al mejor desempeño del servidor público, que este tipo de sanciones que solo contribuían al acumulamiento de asuntos y para fines estadísticos.

CAPÍTULO 3

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Todos los actos dictados por la autoridad dentro de la esfera de sus atribuciones, deben de estar fundados en leyes y ordenamientos, por lo que su funcionamiento se debe de sustentar en la legalidad de sus actos; sin embargo, no siempre se ajustan a los lineamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos.

En razón de lo anterior, en todo proceso existe un principio general de impugnación, esto es, que las partes tienen los medios para combatir las determinaciones cuando estas sean incorrectas, ilegales, equivocadas o no apegadas a derecho.

Sobre el particular, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como todo orden jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación para combatir la resolución en la que se imponen sanciones administrativas; al respecto, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, específicamente en su artículo 25, prevé dos medios para combatirla, mismos que son de interposición optativa, el recurso de revocación ante la propia autoridad que

originó los actos a revocar o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es importante mencionar que la existencia de ambas vías de impugnación de las sanciones disciplinarias, representa dos opciones para el servidor público, a fin de que pueda seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado para la protección de sus intereses, circunstancia alternativa que la Ley le otorga al sancionado a efecto de que con ventaja elija su medio de impugnación.

3.1 RECURSO DE REVOCACIÓN

Los recursos “son los medios más frecuentes por virtud de los cuales se procede a la impugnación de las resoluciones judiciales.”³⁸La doctrina distingue dentro del género de la impugnación varias categorías, entre ellas los remedios procesales, los recursos y los procesos impugnativos³⁹; así mismo, en sentido estricto, se han dividido en recursos ordinarios, extraordinarios y excepcionales⁴⁰.

³⁸ DE PINA Rafael y José Castillo Larrañaga. Instituciones de Derecho Procesal Civil. 6ª ed. Edit. Porrúa. México, p.323

³⁹ Los remedios procesales son considerados como los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y las resoluciones judiciales ante el mismo juez de la causa; los recursos son los que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas; y finalmente los procesos impugnativos son aquellos que conforman una relación procesal autónoma para combatir una determinación anterior.

⁴⁰Los ordinarios integran en su totalidad a la actividad del órgano jurisdiccional que ha de resolverlos, la cuestión litigiosa, resultando dentro de estos el más importante el de apelación; los recursos extraordinarios son aquellos que sólo pueden interponerse por los motivos específicamente regulados por las leyes procesales, y además, implican el examen de la legalidad; los excepcionales son los que la doctrina le otorga una naturaleza excepcional en

A fin de conceptualizar al recurso de revocación, resulta trascendente conocer en primer término las siguientes definiciones:

RECURSO.- “(Del latín *recursus*, camino de vuelta, de regreso o retorno) Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.”⁴¹

REVOCACIÓN.- “(Del latín *revocatio-onis*, acción y efecto de *revocare* dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante.) La revocación es una de las formas de terminación de los contratos o de extinción de los actos jurídicos por voluntad del autos o de las partes.”⁴²

Asimismo, es importante diferenciar un recurso administrativo de un recurso procesal, y al respecto, el tratadista Alfonso Nava Negrete establece:” el recurso administrativo por definición es un procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas como tales, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa; en cambio, el recurso procesal es un procedimiento que se sigue ante un tribunal para impugnar una resolución

virtud de que a través de los mismos se puede combatir una resolución judicial firme, o sea, la que ha adquirido la autoridad de cosa juzgada.

⁴¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. 10ª ed. Edit. Porrúa, México, 1997. p. 2703.

⁴² Ibidem. p.2856.

jurisdiccional , o sea un acto de otro juez o tribunal, pero no de una autoridad administrativa.”⁴³

En tal tesitura, el recurso administrativo “es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados.”⁴⁴

Con base en lo anterior, podemos decir que el recurso de Revocación previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es el medio de defensa por medio del cual todo aquel servidor público que resulte sancionado, ocurre ante la propia autoridad para impugnar su determinación.

El objeto que se persigue con la substanciación del recurso es “con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución vuelva a juzgarla, a considerarla de acuerdo con los argumentos que se exponen”⁴⁵, esto es, que se haga una revisión a lo resuelto con apoyo en los agravios que haga valer el recurrente.

⁴³INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Ob Cit. p. 2710

⁴⁴ *Ibidem*, p. 2709

⁴⁵ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Edit. Porrúa. México, 2004. p. 37

El trámite del recurso de revocación se encuentra establecido en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, precepto que esta integrado por tres fracciones, en las cuales se determinan los lineamientos a que se encuentra sujeto el mismo.

En primer término, el recurso de revocación, se deberá interponer ante la propia autoridad que emitió la resolución, ello dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva; de lo cual, para computar el término, se deberá estar atento a lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, normatividad de aplicación supletoria a la Ley de la materia.

Ahora bien, la fracción I del artículo 26 en estudio prevé lo siguiente:

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 pruebas que considere necesario rendir.

Sobre el particular, se establece que este medio de defensa debe hacerse valer mediante escrito, por lo que el documento que lo consigne puede ser redactado a máquina o de puño y letra, toda vez que no se indica que necesariamente deba ser redactado en determinado estilo.

En el escrito a través del cual se interpone el recurso de revocación, el servidor público afectado deberá expresar los agravios que a su juicio le cause la resolución administrativa, entendiéndose por agravio el concepto siguiente: “lesión ocasionada por una resolución, judicial o administrativa, por la aplicación indebida de un precepto legal o por falta de aplicación del que debió regir el caso, susceptible de fundar una impugnación contra la misma”⁴⁶; luego entonces, debe entenderse que el agravio es todo menoscabo generado por la autoridad, siempre que este sea material y apreciable objetivamente; es decir, la afectación real en detrimento del afectado. Robustece lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial que a la letra dice:

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA, IMPUGNABILIDAD DE LA. CONCEPTO DE AGRAVIO.

La impugnabilidad de una resolución o acto de autoridad administrativo, no lo es nada más porque en su contra no existan medios ordinarios de defensa sino, por su propio contenido, ya sea que esté resolviendo una cuestión expresamente planteada, o imponiendo una obligación de hacer o no hacer perfectamente determinada en cuanto a su monto, especie y límite, que constituya un verdadero agravio o perjuicio, entendiéndose por tal, todo menoscabo, toda ofensa a la persona, física o moral, menoscabo que puede no ser patrimonial, pero siempre apreciable objetivamente; en otras palabras, la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo, y ese agravio debe recaer en una persona determinada, concretarse en ésta, no ser abstracto, genérico, y ser

⁴⁶ DE PINA VARA, Rafael. Ob. Cit. p. 67.

de realización pasada, presente o inminente; es decir, haberse producido o estarse efectuando en el momento o ser inminente, no simplemente eventual, aleatorio o hipotético. Los actos simplemente probables, inciertos o indeterminados, no engendran agravio, ya que es indispensable que aquéllos existan o que haya elementos de los que pueda deducirse su realización futura con certeza

No. Registro: 219,451. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: IX, Mayo de 1992. Página: 520

Ahora bien, para sustentar los agravios y razonamientos expuestos por el promovente, éste deberá aportar las pruebas que estime necesarias para desvirtuar la resolución impugnada, las cuales de conformidad a lo previsto en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento de aplicación supletoria a la Ley de la materia, únicamente son las que a continuación se precisan:

- I. La Confesión;
- II. Los Documentos Públicos;
- III. Los Documentos Privados;
- IV. Los Dictámenes Periciales;
- V. El reconocimiento o inspección judicial;
- VI. Los Testigos;
- VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general todos aquellos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
- VIII. Las Presunciones

De lo hasta aquí expuesto se advierte que la tramitación del recurso de revocación no resulta nada compleja; sin embargo, se debe cumplir con los requisitos esenciales para la substanciación del mismo, los cuales son los siguientes:

- a) Que sea interpuesto dentro del término que prevé la Ley;
- b) Que conste por escrito; y
- c) Que se expresen los agravios que causa la resolución que se combate.

Mención a parte merecen las pruebas, toda vez que en ocasiones no se realiza ofrecimiento, por lo que no se convierte en un requisito de procedibilidad, sin embargo, de ser ofrecidos cualquiera de los elementos de convicción, estos deberán de ser exhibidos, en caso contrario se tendrán por no presentados.

Continuando con la substanciación del recurso de revocación, la fracción II del artículo en cuestión prevé lo siguiente:

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

Al respecto, una vez interpuesto el recurso, la autoridad deberá de proveer lo conducente en cuanto a su admisión, para lo cual deberá de verificar en primer instancia que este haya sido interpuesto en tiempo, esto es, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución que se combate, ya que en caso de que este haya sido registrado fuera de dicho término será desechado por extemporáneo.

En seguida, en el supuesto de que haya ofrecimiento de pruebas, la autoridad admitirá las que ofrezca el recurrente, siempre y cuando estas sean idóneas, pues con ellas se pretende demostrar lo equivocado de la resolución impugnada; en caso contrario, las desechará.

Como se puede apreciar, el recurso de revocación, como los demás recursos administrativos, fue creado para facilitar a los particulares la defensa de sus derechos, de tal manera que cuando la promoción se encuentre registrada dentro del plazo que la ley señala y se expresen los argumentos con los que se busca revocar el acto recurrido, la autoridad deberá admitirlo aunque carezcan de ciertas formalidades.

No obstante lo anterior, en ocasiones el promovente incurre en omisiones que pueden perjudicar la debida substanciación del medio de defensa intentado, como el hecho de ofrecer pruebas y no exhibirlas o el de no expresar agravios en su recurso o bien, que expresándolos, estos no sean entendibles; ante lo cual la autoridad, a pesar de que no se encuentra previsto

en la Ley de la materia, pero basándose en los principios de equidad y justicia que rigen al Derecho, deberá prevenir al promovente para que corrija lo omitido, a efecto de estar en posibilidad de emitir un fallo adecuado.

Respecto a los argumentos vertidos en el párrafo que antecede, estos encuentran sustento en los siguientes criterios asumidos por los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que a letra dicen:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- LA AUTORIDAD QUE CONOZCA DE ELLOS DEBE REQUERIR AL PARTICULAR, POR UNA SOLA VEZ, QUE SUBSANE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.-

Si el escrito por el que se interpone un recurso administrativo no expresa los agravios que causa la resolución combatida, la autoridad que conozca del mismo no debe desechar la instancia sino que en los términos del artículo 325 del Código Federal de Procedimiento Civiles, de aplicación supletoria, debe prevenir al particular, por una sola vez, para que complete su promoción.

Segunda Época. Instancia: Pleno. R.T.F.F.: Año VI. No. 59. Noviembre 1984. Tesis: II-TASS-6931. Página: 385

RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE CARECEN DE REQUISITOS FORMALES.- DEBERÁN ADMITIRSE Y DARLES TRAMITE.-

Los recursos administrativos han sido creados para facilitar a los particulares las defensas de sus derechos y no para confundirlos y entorpecer esta defensa, que en algunos casos se convierte en

verdadera trampa procesal, de tal manera que cuando la promoción de los particulares se encuentra interpuesta dentro del plazo que la ley señala y en la misma se expresan los argumentos que pretenden anular el acto administrativo, la autoridad deberá admitirlos aunque carezcan de ciertas formalidades cuya ausencia no desvirtúe la naturaleza de la pretensión del recurrente.

Segunda Época. Instancia: Pleno. R.T.F.F.: Año VII. No. 69. Septiembre 1985. Tesis: II-TASS-7890. Página: 251

En virtud de lo anterior, en caso de que el promovente del recurso no atienda la prevención en el tiempo que le fue concedido por la autoridad respecto de los agravios, esta deberá de resolver el recurso de acuerdo a lo planteado, lo que puede ser desfavorable a los intereses del recurrente; por lo que hace a las pruebas, en caso de no exhibirlas se tendrán por no presentadas; por consiguiente, en ambos supuestos la autoridad acordara tener por admitido el recurso de revocación, quedando bajo la responsabilidad del recurrente la afectación que traiga aparejada el incumplimiento de la prevención.

Ahora bien, hasta el momento hemos analizado los requisitos para la tramitación del recurso de revocación previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; enseguida corresponde el estudio y análisis de la Fracción III del medio de defensa en comento, lo cual reviste gran importancia en virtud de ser esta la parte central y fundamental del presente estudio, para lo cual a continuación se transcribe:

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.

De la literalidad del precepto de mérito, así como de lo hasta aquí analizado, se concluye que el recurso de revocación se tramita bajo dos hipótesis, esto es:

PRIMERA.- Que para la substanciación del recurso no se efectuó ofrecimiento de pruebas; y

SEGUNDA.- Que se realice ofrecimiento de pruebas para la tramitación del mismo.

Luego entonces, bajo las premisas enunciadas con antelación, se advierte que el parámetro para la emisión de la resolución depende de que se haga o no ofrecimiento de pruebas, ya que se prevé el plazo de treinta días hábiles posteriores al desahogo de estas, sin ser específica la norma a partir de cuando corre dicho plazo cuando no se ofrezcan probanzas, de lo cual se advierte que la ley tiene una laguna, entiendo a esta como “falla u omisión que

puede presentarse en las leyes”⁴⁷ ;sin embargo, de una armónica interpretación de la fracción en estudio (III), así como de la que le antecede (II), en concordancia con el principio Constitucional que establece que: “*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.*”; se debe de considerar que bajo el supuesto de que el recurso se trámite sin pruebas, la autoridad contará con treinta días para emitir resolución a partir del día siguiente en que se tenga por admitido el recurso de mérito.

En tal orden de ideas, a efecto de tener debidamente precisados los términos a que se ha hecho referencia en el párrafo que antecede, a continuación se analizan a detalle las hipótesis de mérito.

HIPÓTESIS PRIMERA.- Que para la substanciación del recurso no se efectuó ofrecimiento de pruebas.

Bajo esta premisa, es ineludible mencionar que el recurso de revocación se puede substanciar sin ofrecimiento de pruebas “cuando el recurso verse sobre puntos de derecho, éstos no están sujetos a prueba⁴⁸”; es decir, que solo se hace valer la falta de legalidad de parte de la autoridad administrativa al

⁴⁷DE PINA VARA, Rafael. Ob. Cit. p.347

⁴⁸ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Op Cit. p. 111.

dictar primigenia resolución, en razón de haberla emitido en contravención a la disposición legal aplicable, o bien, que haya dejado de aplicar la debida.

Por tanto, la tramitación del recurso no constriñe a que se haga ofrecimiento de pruebas para dar sustento al mismo, toda vez que la esencia es revisar lo ya resuelto, sin embargo, las consecuencias generadas por dicha circunstancia quedaran bajo la responsabilidad del recurrente.

En tal tesitura, se desprende un mecanismo procedimental simple para la emisión de la resolución, ya que el hecho de que el recurso se trámite sin que haya mediado ofrecimiento de pruebas origina que la autoridad no tenga que realizar diligencias para el perfeccionamiento y desahogo de las mismas, de tal modo que deberá de proceder de manera pronta a emitir el fallo respectivo.

Consecuentemente, resulta factible vincular a esta hipótesis el razonamiento precisado en párrafos anteriores, respecto a que se debe de considerar que el término de treinta días con que cuenta la autoridad para emitir resolución deberá ser a partir del día siguiente en que tenga por admitido el recurso de mérito, en razón de que no hay elementos de prueba que desahogar.

Sin embargo, la autoridad no es coincidente con el raciocinio que se aduce, toda vez que en la práctica emplea en su beneficio la laguna legal existente en el precepto jurídico en estudio, ya que al no contemplar de manera

expresa a partir de que momento corre el término de treinta días para resolver cuando no haya ofrecimiento de pruebas, con las facultades que tiene y con lo interpretativo que resulta la fracción de mérito, prolonga indefinidamente el tiempo para dictar el fallo correspondiente, lo que se traduce en un perjuicio hacia el promovente y en una notoria contravención al principio jurídico de una pronta impartición de justicia establecido por el artículo 17 Constitucional.

HIPÓTESIS SEGUNDA.- Que se realice ofrecimiento de pruebas para la tramitación del mismo.

Esta premisa simplemente hace alusión al ofrecimiento de pruebas que hace el promovente para sustentar su recurso; para lo cual resulta imprescindible que dicho ofrecimiento sea solo de aquellas probanzas que no fueron ofrecidas durante la substanciación del procedimiento administrativo, ya que en nada conllevaría a ofrecer las mismas puesto que ya obran en el expediente administrativo y para ello solo bastaría citarlas y mencionar el alcance probatorio que de ellas se pretende.

Es de considerar que el ofrecimiento de pruebas puede ser respecto de aquellas que se desahogan por su propia y especial naturaleza, esto es, “tienen un desahogo automático, o que se desahogan por si mismas, como las documentales, las cuales basta, en la mayoría de los caso, exhibir,”⁴⁹ en

⁴⁹ GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 1987. p. 129

consecuencia, no requieren de diligencia particular o perfeccionamiento para su desahogo, actividades que evidentemente prolongarían el tiempo para la emisión de la resolución correspondiente; por lo tanto, resulta dable ligar las posturas que se citan con la hipótesis referida líneas arriba (Que para la substanciación del recurso no se efectuó ofrecimiento de pruebas), respecto al momento en que debe empezar a correr el término de treinta días para resolver, toda vez que al no tener que realizar diligencia alguna para llevar a cabo el desahogo de las pruebas ofrecidas, la autoridad no tendría impedimento para ajustarse al término de marra, por lo que para dicho efecto el término debería computarse a partir del día siguiente al que se admita el recurso.

Caso contrario resulta cuando el recurrente ofrece como elementos de prueba la confesional, testimonial, pericial, el reconocimiento o inspección judicial y las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general todos aquellos aportados por los descubrimientos de la ciencia, ya que dichas probanzas para su desahogo requieren de ciertas formalidades, lo que evidentemente se traduce en ampliación del término para dictar resolución.

Ahora bien, del análisis hecho a las hipótesis planteadas, teóricamente podemos establecer que el procedimiento para la emisión de la resolución al recurso de revocación no encuentra obstáculo para ajustarse al plazo de treinta días que prevé la fracción en estudio, salvo en el supuesto de que habiendo ofrecimiento de pruebas estas requieran de tiempo para su desahogo; sin embargo, en la práctica sucede todo lo contrario, ya que no obstante que no se

ofrezcan pruebas u ofreciéndose las mismas, la autoridad recurre a actos dilatorios para retardar la emisión de la resolución, prolongando en exceso el término para dictarla, amparada en que ningún precepto de la ley en estudio, ni de la legislación que resulta aplicable de manera supletoria a la materia, establecen los supuestos que ocurrirían en caso de no atender dicho plazo.

Empero, el prolongar la emisión de resolución relativa al recurso interpuesto, origina perjuicio al promovente, toda vez que lo deja en estado de incertidumbre e inseguridad por el lapso de tiempo que transcurre entre la fecha en que tramitó su recurso y en la que se resuelve, máxime si fue destituido o si se encuentra suspendido, inhabilitado o condenado al pago de una sanción económica; lo anterior no obstante que la propia ley, en su artículo 27, prevé que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, previa solicitud del promovente; suspensión que se sujeta a las siguientes reglas:

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

II.- En 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 servicio público.

No obstante lo anterior, en la práctica solo resulta eficaz la suspensión de la ejecución de la resolución por lo que hace a las sanciones económicas, ya que al garantizar el interés fiscal la autoridad acuerda la suspensión de la sanción en cita; caso contrario sucede con las demás sanciones (Amonestación, Suspensión, Destitución e Inhabilitación), donde la autoridad no otorga la suspensión de la ejecución, toda vez que da por un hecho que el concederla implica un perjuicio al interés social y al servicio público, en razón de que el interés de la sociedad es que las personas que desempeñan cargos en la Administración Pública tengan una conducta intachable y realicen sus funciones en los términos prescritos en la Ley, de tal manera que cuando no se cumpla tal deber, se impongan de inmediato las sanciones respectivas; a más que en la exposición de motivos de la Ley Federal Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se determina tal circunstancia al tenor siguiente:

“Por ser las sanciones administrativas actos de interés social y público, y atendiendo al principio de autoridad formal de la ley, esta Iniciativa propone establecer la improcedencia de la suspensión de la ejecución de las resoluciones por las que se impongan dichas sanciones, que se impugnen ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En efecto, se considera que existe interés en la sociedad para que se cumplan las citadas sanciones, las cuales tienden al debido desempeño de la función pública, por lo que de suspender ese Tribunal -conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación- la ejecución de sanciones como la suspensión, destitución o inhabilitación, se perjudicarían los intereses de aquélla y al propio servicio público, con independencia de que la legalidad de las sanciones impuestas, por ser cuestión del fondo del asunto, se determine por esa autoridad jurisdiccional y, de ser el caso, disponga la restitución en sus derechos al afectado.”⁵⁰

⁵⁰ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, CÁMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS. México, D.F., a 5 de abril del 2001. INICIATIVA DE DIPUTADOS (Grupo Parlamentario del PAN)

Lo anterior aunado a que no procede la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso, respecto de aquellas infracciones graves o casos de reincidencia (considerando como graves el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley y por reincidencia el hecho de que un servidor público que haya sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la ley, incurra nuevamente en infracción a dicho precepto legal). Todo ello en razón de que en el supuesto de que el recurso que se promueve resultará procedente, se le restituirán al servidor público sancionado los derechos que se le hayan privado con motivo de la ejecución de la resolución.

En tal tesitura, se advierte la existencia de diversos factores y criterios que orillan a la autoridad a negar la improcedencia de la suspensión de la ejecución de las sanciones administrativas, razón por la que se insiste en la importancia de modificar el artículo 26 de la Ley de la materia, a fin de determinar las consecuencias jurídicas que le ocasionaría a la autoridad el no ajustarse al término para dictar resolución al recurso de revocación, para lo cual resulta imprescindible fijar términos precisos para la substanciación del Recurso de mérito, partiendo desde su admisión.

3.2 JUICIO DE NULIDAD

El Juicio de Nulidad es el medio de impugnación por el cual el servidor público que resulta sancionado se inconforma legalmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en contra de la resolución dictada, ya sea por la Secretaría de la Función Pública o bien por las Contralorías Internas o las Áreas de Responsabilidades.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dispone que este Tribunal Administrativo es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, entre otras, por las que se impongan sanciones a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Al respecto, resulta aplicable el siguiente criterio Jurisprudencial que a la letra dice:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE EL JUICIO CONTRA LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE IMPONGAN SANCIONES EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, procede el juicio de nulidad en contra de resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sin embargo, lo anterior no debe ser interpretado en forma literal limitando la procedencia del medio de defensa de que se habla, pues se debe puntualizar que el juicio de nulidad es procedente, por extensión, contra los actos de ejecución de las resoluciones definitivas que impongan una sanción a un servidor público, por tratarse de actos entre los que existe una estrecha vinculación de causalidad jurídica, pues los actos de ejecución no gozan de autonomía propia, al tener como finalidad directa e inmediata ejecutar la resolución sancionadora, por lo que no es dable establecer la procedencia de dos vías de impugnación en su contra, es decir, el juicio de nulidad para controvertir la resolución por la que se impuso la sanción y, por otro lado, el juicio de amparo indirecto para combatir los actos que directamente tiendan a ejecutarla. En consecuencia, los particulares están obligados a respetar el principio de definitividad que prevé el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, antes de promover el juicio de garantías contra la ejecución de la multicitada sanción.

No. Registro: 182,064. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Febrero de 2004. Tesis: I.2o.A.34 A. Página: 1166

Para la tramitación del Juicio de Nulidad, el servidor público sancionado debe presentar la demanda por escrito ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución, ello dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que haya surtido efectos la notificación de la resolución a impugnar.

De conformidad con lo previsto en el Artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, la demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

II. La resolución que se impugna.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

VI. Los conceptos de impugnación.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Seguido el juicio por sus trámites, la Sala procederá a emitir sentencia, misma que, conforme a lo estipulado en el Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, tendrá los siguientes efectos:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

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

Las resoluciones anulatorias que dicte el Tribunal y que tenga la característica de cosa juzgada, provocará efectos de restitución de los derechos al servidor público sancionado; sin embargo, estas pueden ser impugnadas a su vez por la Secretaria de la Función Pública o las Contralorías Interna a través del Recurso de Revisión Fiscal, asimismo, en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del promovente, este podrá impugnarla interponiendo Amparo Directo.

El Juicio de Nulidad es el medio de defensa más factible de utilizar por los servidores públicos para impugnar las resoluciones que les causen perjuicio, ya que los casos son analizados por Magistrados ajenos a los intereses de los denunciantes y sin relación alguna con la autoridad resolutora, sin embargo, los prolongados términos relativos a su interposición, trámite y resolución, hacen a este Juicio ineficaz para una impartición expedita de la justicia, lo que implica una necesaria modificación de la Ley de la materia a efecto de reducir el término de su procedimiento.

No resulta óbice mencionar que a la fecha en que se realiza este trabajo recepcional, esta por publicarse decreto por el cual se expide la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ordenamiento jurídico especial que se encargará de normar lo relativo al Juicio Contencioso Administrativo Federal, el que hasta la fecha se encuentra regulado en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, mismo que contempla el Juicio de Nulidad a que se ha hecho mención en el presente apartado.

CAPÍTULO 4

FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En el capítulo que antecede se analizó la tramitación del recurso de revocación previsto en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, destacando el estudio realizado a la fracción III del precepto de mérito, la que señala el término para emitir la resolución al recurso.

Análisis del cual se desprendió que la autoridad valiéndose de la laguna legal que existe en el artículo 26 en comento, particularmente su fracción III, prolonga en exceso el término para emitir resolución al recurso, causando con dicha dilación un perjuicio hacia el recurrente.

En tal tesitura, se considera procedente se determine la consecuencia que generaría a la autoridad el no acatar el término que tiene para emitir resolución al recurso de revocación, para lo cual resulta imprescindible fijar a partir de que momento empieza a correr el mismo.

4.1 PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A efecto de subsanar la deficiencia que se encuentra en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, particularmente su fracción III, enseguida se vierten una serie de propuestas modificatorias, cuyo objeto es que la autoridad, conjuntamente con el recurrente, se ajuste a lo que expresamente le ordena la ley, mismas que se formulan sin pretender proyectar soluciones espectaculares, sino medidas de carácter inmediato con acciones justas y eficaces; siendo estas las siguientes:

PRIMERA.- Que se establezca en la fracción I del artículo 26 de la Ley de la materia, que el ofrecimiento de pruebas verse sobre aquellas que no se encuentran agregadas al expediente administrativo de determinación de responsabilidad, o bien, que habiéndose ofrecido no hubiesen sido aceptadas o desahogadas, y en el supuesto de que se pretenda sustentar el recurso con las probanzas que ya obran en el expediente, que solo se citen y se mencione el alcance probatorio que de ellas se pretende; lo anterior a efecto de evitar duplicidad de documentación y dilación para la emisión del fallo respectivo; en tal orden de ideas, se propone que dicha fracción quede de la manera siguiente:

“I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución; así mismo, de considerarlo necesario, realizará ofrecimiento de pruebas, mismo que deberá ser respecto de aquellas que no hayan sido ofertadas en el procedimiento o bien, que siendo ofrecidas no hayan sido aceptadas o desahogadas; en el supuesto de que el ofrecimiento traté de aquellas probanzas que ya obran en el expediente, que solo se cite y se mencione el alcance probatorio que de ellas se pretende.”

SEGUNDA.- Concatenada con la propuesta que antecede, en caso de que se realice ofrecimiento de pruebas distintas a las que no se hayan ofrecido en el expediente administrativo y que requieran de diligencia para su desahogo o bien, que ofreciéndose estas no se hayan desahogado en el mismo, se establezca un periodo de desahogo probatorio equivalente al término de veinte días hábiles, el que deberá computarse a partir del día hábil siguiente en que surta efectos el acuerdo por el cual se admite el recurso; ergo, con el objeto de normar lo antes expuesto, se considera necesario adicionar un párrafo a la fracción I del artículo en estudio, mismo que preverá lo siguiente:

“I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse....”

“En el supuesto de que se realice ofrecimiento de pruebas diversas a las que corren agregadas al expediente administrativo, la autoridad contará con un término de veinte días hábiles para su desahogo, mismo que empezará a correr a partir del día hábil siguiente al que surta efectos el acuerdo por el cual se admite a trámite el recurso.”

A efecto de que el término a que se hace referencia sea categórico y no sirva para dilatar el periodo para resolver el recurso, la autoridad deberá realizar las gestiones necesarias para llevar a cabo el desahogo de las probanzas, ello en coordinación con el oferente de las mismas.

TERCERA.- Con el propósito de que resulten eficaces los términos para la tramitación del recurso de revocación, se propone modificar la fracción II del artículo 26 de la Ley de la materia, proveyendo ahora que la autoridad cuente con un término de tres días hábiles para acordar la admisibilidad y procedencia del recurso de revocación, así como de las pruebas ofrecidas, término que deberá de computarse a partir del día hábil siguiente en que se registre el escrito por el que se promueve el recurso; en tal tesitura, dicha fracción deberá quedar de la manera siguiente:

“II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que se registre el escrito en el que se promueve el recurso, así como de las pruebas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y”

CUARTA.- En razón de que el recurso de revocación se puede tramitar bajo dos supuestos (que se realice y que no se haga ofrecimiento de pruebas), de ello depende el término con que cuenta la autoridad para emitir el fallo respectivo, por ello, se plantea que en el caso de que el recurso se tramite sin

que se haga ofrecimiento de pruebas, la autoridad cuente con un término de treinta días para dictar resolución y en el supuesto de que se realice ofrecimiento de pruebas y estas requieran diligencias para su desahogo, se determine un periodo máximo de tres meses para emitir resolución; términos que se deberán contabilizar a partir del día hábil siguiente al que surta efectos el acuerdo por el cual se admite a trámite el recurso. Por lo anteriormente expuesto, se propone que la fracción III del artículo y Ley de mérito determine lo siguiente:

“III. En el supuesto de que el recurso se haya promovido sin que el recurrente haya realizado ofrecimiento de pruebas, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes; en caso de que haya ofrecido pruebas y estas sean diversas a las que corren agregadas al expediente administrativo, la resolución se deberá emitir en un periodo no mayor a tres meses; en ambos casos el término empezará a correr a partir del día hábil siguiente al que surta efectos el acuerdo por el cual se admitió a trámite el recurso. La resolución deberá ser notificada al interesado en un plazo no mayor a setenta y dos horas.”

QUINTA.- A fin de constreñir a la autoridad a emitir resolución al recurso en el menor tiempo posible y dar cumplimiento a la garantía relativa a la pronta impartición de justicia, consagrada en el artículo 17 Constitucional, se propone que se adicione un párrafo a la fracción III del artículo 26 de la Ley de la materia, en el que se determine como consecuencia para la autoridad que el no acatar los términos que tiene para emitir resolución al recurso de revocación

(conforme a lo planteado, treinta días sin que medie ofrecimiento de pruebas y tres meses como máximo cuando se ofrezcan), ocasionará que opere la afirmativa ficta a favor del recurrente, entendiendo a esta como la figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por la ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado en sentido afirmativo; en este caso, el tener por revocada la resolución que se impugna a través del recurso de revocación; en tal tesitura, la adición que se alude sería en el siguiente sentido:

“III. En el supuesto de que el recurso se haya promovido...”

“En caso de que la autoridad omita pronunciar resolución al recurso dentro de los términos que se citan, operara a favor del promovente la afirmativa ficta, con lo que consecuentemente quedara revocada la resolución recurrida.”

DE CONFORMIDAD CON LO ANTES REFERIDO, LAS PROPUESTAS VERTIDAS TIENEN EL OBJETO DE AGILIZAR LA SUBSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN, A FIN DE QUE DE MANERA PRONTA SE EMITA LA RESPECTIVA RESOLUCIÓN, PARA LO CUAL SE CONSIDERA QUE EL PROVEÍDO ADMISORIO DEL RECURSO DEBE SER UN PARÁMETRO PARA COMPUTAR LOS TÉRMINOS QUE SE PROPONEN, MISMO QUE DEBERÁN SER IMPRORRROGABLES PARA LA AUTORIDAD.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Constitución de 1857, al regular las responsabilidades de los servidores públicos, no contempló la responsabilidad administrativa y solo se avocó a los procedimientos penales por los delitos comunes y procedimientos políticos por delitos, faltas u omisiones oficiales, cometidos por los funcionarios públicos durante el tiempo de su encargo.

SEGUNDA.- Las dos leyes de responsabilidades reglamentarias de la Constitución de 1857 (1870 y 1896), tuvieron un encauzamiento político y penal, sin embargo, constituyeron un antecedente a la responsabilidad administrativa al precisar los sujetos, materias, términos y modalidades del procedimiento.

TERCERA.- Al promulgarse la Constitución de 1917, en su Título Cuarto se estableció la responsabilidad de los servidores públicos y al igual que su antecesora (1857), contempló la responsabilidad en un sentido político y penal; tendencia que se vio reflejada en las leyes reglamentarias que le precedieron (1940 y 1979), las que aportaron temas relativos Juicio de Procedencia, al Juicio Político y al enriquecimiento inexplicable.

CUARTA.- A partir de la reforma al Título Cuarto de la Constitución de 1917, en diciembre de 1982, por primera vez se establecieron las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan un buen servicio

público, con el objeto de prevenir y sancionar la inmoralidad social. Directriz que quedó codificada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordenamiento que dispuso nuevos lineamientos en relación con sus antecesoras, tales como:

- Precisar y delimitar el tipo de responsabilidad en que puede incurrir cualquier servidor público: política, penal y administrativa.
- Contemplar un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público.
- Hacer mención a un procedimiento administrativo para sustanciar las irregularidades de naturaleza administrativa, mismo que es autónomo del político y del penal, conocido como procedimiento administrativo de responsabilidad.
- Estableció una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, aportando un catalogo de sanciones que pueden aplicarse a servidores públicos que hayan transgredido esta normatividad, con independencia de otras responsabilidades que se deriven de su conducta: civiles y penales.
- Se contemplaron por primera vez recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

QUINTA.- Con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se logró establecer un moderno y estructurado sistema disciplinario, lo cual constituye un paso trascendental en el propósito gubernamental de combatir la corrupción en la gestión pública, ya que ahora se contempla un ordenamiento jurídico estrictamente encargado de regular la responsabilidad administrativa, apartada de los enfoques político y penal; cuya estructura se encuentra basada en lo previsto por su antecesora, ahora perfeccionando y modificando algunos lineamientos, de entre los cuales resaltan los siguientes:

- Dentro de las sanciones administrativas, elimina al Apercibimiento, lo que a nuestro criterio resulta atinado, pues en infracciones leves que no trasciendan al perjuicio del trámite de la Administración Pública, es suficiente una llamada de atención o un exhorto al mejor desempeño del servidor público, que este tipo de sanciones que solo contribuían al acumulamiento de asuntos y para fines estadísticos.
- Dispone cuales infracciones se consideran graves por el incumplimiento de obligaciones, resultando ser las previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIV del artículo 8 de dicha Ley; circunstancia que facilita a la autoridad para la debida imposición de las sanciones.
- Establece como legislación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que resulta acertado, ya que con el apoyo de dicha normatividad procedimental se corregirán las cuestiones no previstas en la Ley de la materia, relativas al procedimiento y apreciación de pruebas.

- Establece un término de cinco días hábiles para que el servidor público sujeto a procedimiento administrativo ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes, cuando antes el ofrecimiento se hacia en la audiencia; amplía el plazo de la autoridad para emitir resolución administrativa, de treinta días a cuarenta y cinco, el que se podrá ampliar por una sola vez por otros cuarenta y cinco días hábiles, ello cuando exista causa justificada; por si fuera poco, se amplió de setenta y dos horas a diez días hábiles el término para notificar la resolución. Circunstancias que a nuestro criterio resultan desatinadas, toda vez que las posturas planteadas por el legislador, inherentes a la ampliación de términos en la substanciación del procedimiento, se anteponen al principio Constitucional previsto en el artículo 17, relativo a la pronta impartición de justicia.

SEXTA.- Es de concluir que la investidura de servidor público reviste de gran importancia, ya que es con la que se identifica a las personas que tienen una relación de trabajo con el Estado, sin importar el nivel gubernamental, con lo cual es posible demandar el cumplimiento de la prestación de servicios.

SÉPTIMA.- El artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece quienes son las autoridades facultadas para aplicar la Ley y por su parte el artículo 4 de la ley en cita, establece que para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recurso establecidos en la ley, serán autoridades competentes los Contralores Internos y los Titulares de la Áreas de Auditoría, Quejas y de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control

en la Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

OCTAVA.- El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece de manera genérica las obligaciones que deben de cumplir los servidores públicos, sin embargo, estas no son las únicas que deben de observar en el cumplimiento de sus deberes, ya que existen disposiciones que norman su actuar, las cuales se encuentran contenidas en reglamentos, decretos, acuerdos y circulares.

NOVENA.- La tramitación del recurso de revocación se mantiene igual a como lo contemplaba su antecesora, de lo cual se concluye que resulta conveniente modificarlo, comenzando por determinar el tiempo con que contará la autoridad para acordar la procedencia del recurso, a efecto de que dicho acuerdo sea considerado como un parámetro para fijar los términos en que se deberá emitir la resolución al recurso, resultando conveniente precisar los supuestos inherentes a que se haga o no ofrecimiento de pruebas, a fin de que se determine un término para cada caso concreto, toda vez que en la actualidad se prevé el plazo de treinta días hábiles posteriores al desahogo pruebas, sin ser específica la norma a partir de cuando corre dicho plazo cuando no se ofrezcan probanzas; así mismo, con el objeto obligar a la autoridad a que acate lo que expresamente disponga la Ley, se considera importante que se establezca en la Ley de la materia la consecuencia que ocasionaría el no ajustarse a los

términos, en razón de que el desacatar los términos provoca un perjuicio hacia el recurrente.

DÉCIMA.- En relación a la suspensión de la ejecución de las sanciones, establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se concluye que este resulta ineficaz, toda vez que tratándose de sanciones administrativas (Amonestación, Suspensión, Destitución e Inhabilitación) la autoridad acuerda improcedente la suspensión, apoyada en la determinación vertida en la exposición de motivos de la Ley, la que determina la improcedencia en virtud de que las sanciones administrativas son actos de interés social y público, las cuales tienden al debido desempeño de la función pública.

DÉCIMA PRIMERA.- Al analizar lo relativo al Juicio de Nulidad, se concluye que es el medio de defensa más factible de utilizar por los servidores públicos para impugnar las resoluciones que les causen perjuicio, en razón de que al ser substanciados ante Magistrados ajenos a los intereses de los denunciados y sin relación alguna con la autoridad resolutora, se resolverá de manera imparcial, sin embargo los prolongados términos relativos a su interposición, trámite y resolución, hacen a este Juicio ineficaz para una impartición expedita de la justicia.

BIBLIOGRAFÍA

1. CÁRDENAS, Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Edit. Porrúa. México, 1982.
2. DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga. Derecho Procesal Civil. 6ª ed. México, 1963. Edit. Porrúa. 606 pp.
3. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 33ª ed. Edit. Porrúa. México, 2004. 525 pp.
4. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 3ª ed.. Edit. Porrúa. México, 1999. Edit. Porrúa. 211 pp.
5. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Edit. Limusa, México, 1986.
6. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. 5ª ed. México, 2002. Edit. Porrúa. 401 pp.
7. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa, México, 1974.

8. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Erika Uribe Vargas. Derechos de los Servidores Públicos. México, 2002, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 78 pp.
9. GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 7ª ed. México 1987. Universidad Nacional Autónoma de México. 375 pp.
10. GUITRON FUENTECILLA, Julián. Tesis.. Promociones Jurídicas y Culturales, S.C. México, 1991. 288 pp.
11. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. 10ª ed. México, 1997. 2303-3272.
12. JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. 2ª ed. Edit. Porrúa. México, 2004. 227 pp.
13. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Controlaría y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica. México, 1987. 583 pp.
14. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. 7ª ed. Edit. Porrúa. México, 2004. 256 pp.

15. MARIA DIEZ, Manuel. Manual de Derecho Administrativo, Tomo II. Edit. Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1981, p.155
16. MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 3ª ed. Edit. Porrúa. México, 2004. 354 pp.
17. NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV. Edit. Porrúa, México, 2000.
18. RAMOS TORRES, Daniel. Manual de Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos. Escuela Nacional de Administración Pública. México, 2003. 260 pp.
19. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. México, 1994. 224 pp.
20. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Edit. Porrúa. México, 2002.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Sista, México, 2005.
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Sista, México, 2005
3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Edit. Sista, México, 2005.
4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Edit. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2005
5. Código Penal Federal. Edit. Themis. México, 2005.
6. Código Federal de Procedimientos Civiles. Edit. Themis. México, 2005.
7. Código Fiscal de la Federación. Edit. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2005.