

472



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**ANALISIS DE LAS IRREGULARIDADES EN EL
REGIMEN Y PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA, SEGUIDO ANTE LA UNIDAD DE
CONTRALORIA INTERNA EN EL SERVICIO DE
ADMINISTRACION TRIBUTARIA**

TESIS

Que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta:

294121

TORRES RIVERA ROCIO

ASESOR: LIC. ENRIQUE GARCIA CALLEJA

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO, 2001.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios por permitirme vivir uno de los momentos mas felices e importantes en mi vida.

A mis padres Ramón y Magdalena, quienes siempre me han dado todo a cambio de nada y a quienes debo lo que soy; **gracias** por su amor, confianza y apoyo.

A mis hermanas Sandra, Magdalena y Eva María gracias por todo el apoyo que siempre me han brindado, las quiero mucho.

A mis sobrinas Ingrid y Dafne Irais, esperando que el presente trabajo las motive a seguir siempre adelante.

A mi asesor Lic. Enrique García Calleja, gracias por el apoyo brindado.

Gracias a todas aquellas personas que siempre me han apoyado y a las que de alguna u otra forma contribuyeron a la realización del presente trabajo.

INDICE

INTRODUCCION	4
CAPITULO PRIMERO. GENERALIDADES	
1.1.El Servicio Público	11
1.1.1.Concepto	21
1.1.1.2. Doctrinal	22
1.1.1.3. Legal	31
1.1.1.4. Jurisprudencial	37
1.1.1.5. Personal	42
1.1.2. Naturaleza jurídica y finalidad	43
1.2. El Procedimiento Administrativo	44
1.2.1. Concepto	45
1.2.2. Naturaleza Jurídica y finalidad	55
CAPITULO SEGUNDO. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	
2.1. Servidor Público	58
2.1.1. Concepto	58
2.1.1.2. Doctrinal	59
2.1.1.3. Legal	67
2.1.1.4. Jurisprudencial	69
2.1.1.5. Personal	73
2.2. La Responsabilidad de los Servidores Públicos	73
2.2.1. Concepto	74
2.2.2. Clasificación	76
2.2.2.1. Política	77
2.2.2.2. Penal	85
2.2.2.3 Civil	90
2.2.2.4. Administrativa	96
2.3. Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos ante la Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria	102

2.3.1. Supuestos de procedencia	103
2.3.2. Ordenamientos Legales aplicables	114
2.3.3. Desarrollo del procedimiento disciplinario administrativo	116
2.3.4. Sanciones	120
2.3.4.1. Apercibimiento Privado o Público	121
2.3.4.2. Amonestación Privada o Pública	123
2.3.4.3. Suspensión	124
2.3.4.4. Destitución del puesto	125
2.3.4.5. Sanción económica	125
2.3.4.6. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público	126
2.3.5. Medios de impugnación	126
2.3.5.1. Recurso de Revocación	127
2.3.5.2. Juicio de Nulidad	128

CAPITULO TERCERO. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y PROPUESTA DE REFORMA

3.1. Irregularidades en el régimen de supletoriedad procesal	131
3.1.1. El marco jurídico de la supletoriedad	131
3.1.2. Criterios en materia de supletoriedad	148
3.1.3. Incongruencias sobre la supletoriedad	158
3.1.3.1. De técnica jurídica	159
3.1.3.2. De economía procesal	160
	162
3.2. Irregularidades forenses en el procedimiento administrativo seguido ante la Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria	162
3.2.1. Por incompatibilidad de ordenamientos procesales	162
3.3. Propuesta de reforma	169
3.3.1. Justificación	171
3.3.2. Beneficios	172

CONCLUSIONES	175
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	179
---------------------	------------

INTRODUCCION

La Administración Pública es un conjunto de órganos del Estado, dependientes o auxiliares del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones propias de Estado, las cuales tienden a la satisfacción de necesidades generales, esto es, la Administración Pública es el conjunto de órganos y personas que auxilian al Presidente de la República en la prestación de los servicios públicos.

La Administración Pública, desde el punto de vista estrictamente jurídico, es un elemento orgánico; es decir, es una institución jurídica, existente, determinada y detallada en los términos de diversas leyes administrativas que establecen su estructura y organización; sin embargo, desde el punto de vista material, es considerada como institución jurídica que representa, se ejerce por diversas personas o entes físicos que son propiamente los servidores públicos del Estado.

Al ser individuos los que ejercen dicha función, existe la posibilidad de que se realicen diversas fallas o de que dichos individuos puedan simple y sencillamente errar; en este sentido, cuando una falla se traduce en involuntaria o voluntaria se puede llegar a afectar a un particular o a afectar al mayor interés general (objeto fundamental, este último, de que exista la Administración Pública y el servicio público); por esta razón y en función de que existe la posibilidad de transgresión; el Estado, como ente social y político jurídicamente organizado, ha regulado de una manera formal cual debe ser el comportamiento del servidor público y así nos dice el

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

Al contar con un régimen que establece cual debe ser el comportamiento de los servidores públicos se tiene todo un sistema completo de procedimientos tendientes a sancionar al servidor público que no cumpla con las obligaciones inherentes a su cargo, señalándose así los procedimientos de juicio político, declaración de procedencia, comisión de delitos, enriquecimiento ilícito y responsabilidades administrativas, siendo este último procedimiento el que propiamente abocaremos a nuestro tema de análisis.

En términos de lo dispuesto por el artículo 109 de nuestra Carta

Magna, la responsabilidad de los servidores públicos se ventilará conforme a la Ley que para tal efecto expida el Congreso de la Unión, siendo en el caso concreto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que regula los diversos procedimientos a que puedan encontrarse sujetos los servidores públicos por el incumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas.

Así tenemos, que al realizar un análisis relativo al procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, el cual se encuentra previsto en lo dispuesto por el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículos 46 al 78), se tiene que no se encuentra delimitado con toda claridad y precisión cual es el ordenamiento supletorio aplicable en dicho procedimiento de responsabilidades.

Por otro lado, en el juicio político, mismo que se regula en términos del Título Segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente del artículo 5° al 45, se establece en éste último que: "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimiento Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal."

Al apreciar tales situaciones, se observa que por cuanto hace al

procedimiento administrativo de responsabilidades, no se determina claramente cual es el ordenamiento legal aplicable supletoriamente, pues mientras que en forma practica dentro de la metodología forense del procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en el artículo 45 de la Ley de la materia, se establece como aplicación supletoria el Código Federal de Procedimiento Penales.

Actualmente y en virtud de que en la ejecutoria de la Novena Epoca, de los Tribunales Colegiados de Circuito, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, Mayo del 2000, p. 845, tesis II.1º.A.J/15, se establece que se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales, y en lo conducente, el Código Penal Federal, en el procedimiento derivado de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es por lo que hoy en día las disposiciones supletorias aplicables son las de este último Código Federal a que hemos hecho referencia.

Ahora bien, nosotros estimamos que la supletoriedad en el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos no debe obedecer únicamente a una ejecutoria, la cual carece de fuerza obligatoria y por ende ocasiona que puedan llegar a darse

confusiones dentro de los diferentes Organos Internos de Control sobre cual es el ordenamiento supletorio aplicable e inclusive podría traer como consecuencia que quedara impune la responsabilidad del servidor público, quien pudiere alegar violaciones a las garantías consagradas en el artículo 14 Constitucional, porque en un procedimiento de aplicación estricta no se interpretó la Ley conforme a su letra; lo cual nosotros pensamos que quedaría perfectamente solucionado si se limitará con toda precisión dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el ordenamiento supletorio aplicable al procedimiento administrativo de responsabilidades.

Para demostrar la necesidad de establecer el ordenamiento supletorio aplicable al procedimiento administrativo de responsabilidades, hemos desarrollado nuestra tesis en tres capítulos, el primero de ellos conceptualiza al Servicio Público, así como al Procedimiento Administrativo; en el segundo capítulo nos abocamos al estudio del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades y finalmente, en nuestro tercer y último capítulo, analizamos nuestra propuesta de reforma.

Para el desarrollo de nuestro trabajo de investigación utilizamos el método científico deductivo, partiendo de lo general a lo particular, es decir, de los conceptos generales hasta nuestra propuesta de reforma; siguiendo la técnica documental, basándonos en el análisis de la

doctrina, la jurisprudencia y la ley; dentro de la doctrina nos apoyamos en grandes maestros como lo son Miguel Acosta Romero, Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, entre otros; para el desarrollo de lo anterior, intitulamos nuestro presente trabajo de investigación como **"ANALISIS DE LAS IRREGULARIDADES EN EL REGIMEN Y PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, SEGUIDO ANTE LA UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA."**

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES

1.1.El Servicio Público

1.1.1.Concepto

1.1.1.2. Doctrinal

1.1.1.3. Legal

1.1.1.4. Jurisprudencial

1.1.1.5. Personal

1.1.2. Naturaleza jurídica y finalidad

1.2. El Procedimiento Administrativo

1.2.1. Concepto

1.2.2. Naturaleza Jurídica y finalidad

1.1. El Servicio Público.

En este punto hablaremos del servicio público en virtud de que, como se verá más adelante, es prestado por las personas físicas que reciben el nombre de servidores públicos y éstos a su vez pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidades; entre ellas, las de carácter administrativo, la cual es tema fundamental del desarrollo del presente trabajo.

Para poder hablar en este apartado de lo que es el servicio público, primeramente haremos alusión a lo que es el Estado, los elementos que lo integran y las funciones de cada uno de ellos, en virtud de que el servicio público es originado por este último.

El Estado es un ente jurídico complejo y difícil de explicar, pues tiene elementos esenciales objetivos, subjetivos y jurídicos que están representados por seres y objetos de distinta naturaleza. La naturaleza del Estado está determinada por la de los elementos y objetos que la componen. Dentro de la evolución histórica del Estado es comúnmente aceptado que la existencia del mismo está condicionada a la aparición de sus elementos constitutivos.¹

La doctrina nos proporciona infinidad de conceptos de la palabra Estado, y así tenemos, por ejemplo, que el maestro Rafael De Pina Vara, lo define como "Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos."²; de donde se desprende que este concepto se limita

¹ VID. GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1997, p. 43

² DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 24ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p.276

a señalar como característica que es una organización jurídica, pero no nos determina de quien, ni en donde se lleva a cabo dicha organización, por lo cual esta concepción nos parece incompleta.

Otra definición de la palabra Estado, es la que nos da el doctrinario Efrain Moto Salazar, quien lo define como "Una población asentada en un territorio y con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior";³ no estamos de acuerdo con esta concepción, pues consideramos importante señalar el hecho de que la población debe encontrarse sujeta a normas de derecho a fin de que el Estado pueda cumplir sus tareas encomendadas.

Para fines del presente trabajo y de acuerdo con el jurista Eduardo García Maynez, entendemos al Estado como "(...) la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio."⁴ Concepto que nos parece indicado, pues encierra los elementos fundamentales por los que está integrado el Estado, siendo éstos la población, el territorio y el gobierno o autoridad; aunque algunos tratadistas divergen en señalar que existen otros elementos como lo son el derecho, la soberanía, la unidad⁵, entre otros; nosotros consideramos no entrar al estudio de los mismos, toda vez que estimamos que se encuentran dentro de los tres elementos fundamentales a que hemos hecho referencia; pues

³ MOTO SALAZAR, Efrain. Elementos de Derecho. 45ª ed. México, Ed. Porrúa, 2000, p.56

⁴ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del derecho. 51ª ed. México, Ed. Porrúa, 2000, p.98

⁵ Cf. ARNAIZ AMIGO, Aurora. El Estado y sus elementos institucionales. México, Ed. Trillas, 1995, p. 362.

tratándose del derecho debemos señalar que al entenderse éste como "(...) todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres (...)"⁶, no puede decirse que sea un elemento más, pues al surgir el Estado como tal, busca la forma de organizarse y la manera de permanecer bajo un orden jurídico que le permita vivir en armonía; por lo tanto, debemos señalar que el derecho está inmerso en uno de los elementos del Estado que es el poder (gobierno o autoridad), el cual analizaremos más adelante. Tratándose de la soberanía, debemos indicar que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que reside esencial y originariamente en el pueblo (artículo 39); por lo tanto, no puede ser un elemento distinto, pues la soberanía se encuentra dentro de la población. Respecto de la unidad, tampoco podemos mencionar que sea un elemento más del Estado, pues al referirnos a ella lo hacemos como una parte integrante de un todo y esto implica que no puede ser tomada como algo separado, luego entonces podemos decir que se encuentra dentro del elemento territorio. Señalado lo anterior, únicamente nos abocaremos a realizar un breve análisis de cada uno de los elementos que componen el Estado, reiterando nuevamente que éstos son la población, el territorio y el gobierno o autoridad.

Primeramente, debemos mencionar que la población es un conjunto de habitantes, formada por las personas que pertenecen a un Estado y que éstas pueden ser de dos grupos: los nacionales (los cuales tienen un vínculo jurídico con la nación a la que pertenecen,

⁶ DE PINA VARA, Rafael. Op.cit. p.228.

presentando dicho vínculo por medio de la pertenencia)⁷ y los extranjeros (que si bien viven en el territorio del Estado no son considerados como nación).

Al territorio, lo entendemos como el "Elemento del Estado constituido por la superficie terrestre y marítima y por el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía."⁸ Lo anterior se refiere a que el territorio es la porción o espacio vital en el cual el Estado ejercita su poder, mismo que está constituido por la superficie terrestre, marítima y por el espacio aéreo. El artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que:

El territorio nacional comprende: (---) I. El de las partes integrantes de la Federación;(---)II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; (---) III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; (---) IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; (---) V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores; (---) VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Por cuanto hace al gobierno o autoridad (entendiéndose ambos como poder de mando)⁹, se tiene que el primero de ellos se concibe

⁷ Es importante distinguir la relación existente entre la nación y la nacionalidad; por nación entendemos al conjunto de personas que se encuentran íntimamente relacionadas, ya sea por la posesión de un idioma, por tener las mismas creencias (pudiendo ser éstas religiosas), por costumbres comunes, por rasgos fisonómicos característicos, etcétera; mientras que por nacionalidad, entendemos que es la unión que tiene una persona con la nación a la que pertenece; esto es, la nación está formada por el conjunto de características que distinguen un determinado lugar, luego entonces la nacionalidad es el poder adquirir ese conjunto de características.

⁸ DE PINA VARA, Rafael. *Op.cit.* p.472

⁹ Debemos entender como poder de mando al conjunto de atribuciones conferidas por la ley a un órgano de autoridad.

como "(...) el conjunto de órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines (...),"¹⁰ mientras el concepto autoridad es definido como una "Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario."¹¹ De los conceptos antes señalados, debemos mencionar que el gobierno y la autoridad son dependientes, pues mientras el primero es creado por los órganos que ayudan a realizar los fines del Estado, la segunda proporciona a éste último la facultades para poder hacer cumplir dichos fines, de ahí que los conceptos gobierno y autoridad tienen una estrecha relación entre sí. Al respecto, debemos mencionar que se atribuye al propio pueblo la calidad de soberano, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirma que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (artículos 39 y 41). Luego entonces, podemos decir que el gobierno ejerce su poder a través de un Gobierno Federal, que rige en todo el país, y a través de Gobiernos Locales que rigen únicamente en cada una de las entidades Federativas o Estados. Estos últimos en cuanto se refiere a su forma de organización y administración internas, son libres y pueden ejercer

¹⁰ DE PINA VARA, Rafael. *Op.cit.* p.303

¹¹ *Ibid.* p.117

su gobierno conforme a sus propias leyes, las cuales en ninguna forma deben ser contrarias a la Constitución General de la República, sino adaptadas a las disposiciones de esta Ley fundamental.

Ahora bien, debemos mencionar que el artículo 49 Constitucional refiere: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (...)"; de lo anterior, se desprende que el Gobierno Federal, se divide en cuanto a su desarrollo en tres poderes, mismos que explicaremos a continuación.

a) La función del Poder Legislativo consiste en la formulación de normas jurídicas generales, obligatorias e impersonales las cuales tienen por objeto regular la organización, estructura y funcionamiento del ente público, las relaciones que tiene este último con el gobierno soberano con el propósito de mantener la independencia entre los particulares y la supremacía en lo interno, sus derechos y obligaciones, incluyendo las relaciones de gobernantes y gobernados; asimismo tiende a fijar la órbita de acción de los poderes del mismo Estado, la actuación de la iniciativa privada, incluyéndose la formulación de las leyes para mantener la paz, el orden, la tranquilidad, la salubridad, la seguridad social y la potestad sancionadora pública, para respetar el marco normativo tanto de derecho público como de derecho privado, que se ha dado el Estado en su propia vida institucional; el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra depositado en el Congreso de la

Unión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 50 de nuestra Carta Magna.¹²

b) El Poder Judicial es aquel que cuida que se respete la legalidad establecida por el legislador, tiene a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, es decir, la aplicación del derecho por la vía del proceso; en sí, la función del poder judicial, tal y como lo señala el maestro Narciso Sánchez Gómez¹³, va encaminada a resolver los conflictos que surgen entre particulares o entre éstos y algunas de las dependencias, poderes u organismos del mismo Estado y la cual va enfocada principalmente a declarar el derecho controvertido, es decir, a determinar quien tiene la razón, la cual se declara mediante la justicia; asimismo se encarga de mantener el orden y la vigencia del sistema jurídico mexicano. El artículo 94 de nuestra Constitución Política determina:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito (---) La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes (...).

c) El Poder Ejecutivo desarrolla una función administrativa; aquí es importante establecer que es lo que debe entenderse por ésta y así

¹² Cf. Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ Vid. SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1998, p. 28-35

tenemos que no todos los autores determinan de la misma manera su significado, pues por ejemplo para el doctrinario Narciso Sánchez Gómez, quien dice que tradicionalmente:

La función administrativa es aquella que desarrolla el Poder Ejecutivo en forma de administración pública, misma que se traduce en diversos actos jurídicos y materiales que vienen a ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para el ámbito federal y por las Legislaturas Locales para los Estados y Municipios.¹⁴

Es de señalarse que para dicho autor las principales características de la función administrativa son las siguientes:

➤ Se desarrolla por el Poder Ejecutivo en forma de Administración Pública; es la principal característica, en virtud de que es al referido poder a quien compete la tarea de llevar a cabo el control del mejor funcionamiento, para poder así satisfacer necesidades colectivas.

➤ Actos jurídicos y materiales que vienen a ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; esto se refiere a que el poder ejecutivo y el legislativo están íntimamente relacionados, pues deben de llevarse a cabo diversas actuaciones por parte del Estado, de forma tanto reglamentaria y con actuaciones, las cuales estarán siempre previamente regidas por disposiciones jurídicas expedidas para ello.

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas, señala que la función administrativa es:

¹⁴ Ibid. p.21

(...) la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.¹⁵

De lo antes señalado, debe decirse que del concepto de función administrativa se desprenden las siguientes características:

➤ Es realizada por el Poder Ejecutivo; es decir, las tareas que el Estado tiene encomendadas van a ser desarrolladas por el Presidente de la República, quien es el jefe de dicho poder.

➤ Esta regida por la ley; esto es, que el Poder Ejecutivo no puede realizar de manera impredecible las funciones que tiene encomendadas, sino que toda acción que realice se verá reglamentada dentro de un ordenamiento legal; por lo tanto, dichas funciones son limitadas; al respecto podemos señalar lo que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia, referente al principio de legalidad, pues en tal sentido ha establecido:

La llamada garantía de legalidad protege directamente la violación de leyes secundarias y sólo indirectamente la violación de los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto éstos establecen que todo acto de autoridad debe ser conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que nadie puede ser molestado sin mandamiento que funde o motive la causa legal del procedimiento, entendida la violación de éstos preceptos en sentido material y no en sentido formal, es decir, en el sentido de

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 20ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 900

que no se haya resuelto conforme a la ley, porque citándose una ley como aplicable, y expuestos los motivos que hacen que el caso encaje en la hipótesis normativa, los razonamientos de hecho y de derecho resulten contrarios a la lógica o a la ley que se pretende aplicar para fundar el acto. Y la violación constitucional directa, en estos casos será la violación causada al citarse una ley secundaria expedida con posterioridad al hecho, o la violación formal causada para omitirse citar preceptos legales secundarios que funden el acto, o por no expresarse razones acerca de la adecuación de los hechos del caso a la hipótesis de la norma que se haya citado.

Del principio de legalidad observamos como es que todos los actos de autoridad deben estar regulados por una ley; es decir, que deben estar fundamentados y motivados para ello, pues no pueden establecerse sin un fundamento legal preexistente.

➤ Tiene como finalidad la prestación de un servicio público tendiente a la satisfacción de un interés general; lo cual debe entenderse en el sentido de que todos los actos realizados por el poder ejecutivo se hacen con vista a la creación y funcionamiento de un servicio público.

Luego entonces, debemos entender por función administrativa a los medios que utiliza el Estado para cumplir con sus tareas encomendadas, destinadas al logro de sus fines y teniendo a su vez como fin lograr el beneficio colectivo que le señalan los ordenamientos legales respectivos; es decir, el poder ejecutivo tiene una serie de tareas concretas, destinadas a la realización de intereses generales.

El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder

Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"."

Señalado lo anterior, debe mencionarse que el Presidente de la República posee una facultad, entendiéndose a esta última como la serie de acciones que llevadas a cabo por el jefe del Poder Ejecutivo, tienden a la satisfacción de las necesidades que tiene una sociedad (servicios públicos), mediante la aplicación de las leyes del Congreso de la Unión y en ese sentido tenemos lo que se denomina servicios públicos generales o federales; los cuales se conciben como aquellos cuyo aseguramiento, regulación y control compete al gobierno general del país, los cuales se rigen por un régimen jurídico general y federal, teniendo así por ejemplo los que presta el propio Estado como son los servicios de correo, telégrafos, suministros de energía eléctrica, telefónicos, transporte ferroviario, entre otros.

1.1.1. Concepto.

Como ha quedado señalado, al tener el Estado tres elementos fundamentales que lo integran, los cuales son: el territorio, la población y el gobierno, y al dividirse este último en tres poderes formados por el Legislativo, Judicial y Ejecutivo, ha quedado establecido que este último poder tiene funciones administrativas tendientes al cumplimiento de las tareas encomendadas al Estado, entre ellas encontramos la satisfacción de intereses generales de una sociedad. En ese orden de ideas, pasaremos a analizar y tratar de conceptualizar el término

servicio público, toda vez que este concepto está íntimamente relacionado con las facultades que tiene el poder ejecutivo.

1.1.1.2. Doctrinal.

La palabra Servicio Público, procede de las raíces latinas "*servitium*": que significa acción y efecto de servir, mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de los que otro ejecuta en atención suya. Organización y persona destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. "*Publicus*", significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar.¹⁶

El origen del concepto, surge en la primera mitad del siglo XIX, aproximadamente, en Francia, con los doctrinarios León Duguit, Gaztón Jeze y Maurice Hariou, para quienes la idea del servicio público es la siguiente:

Para el tratadista León Duguit es:

(...) toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable a la realización y

¹⁶ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo. T.II. 3ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 887

al desarrollo de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gobernante.¹⁷

De la idea citada en el párrafo que antecede, debemos decir que el concepto de servicio público es tomado como una actividad de los gobernantes y no del Estado; idea que no compartimos pues consideramos que los gobernantes se encuentran organizados de tal manera que existe un poder que está por encima de ellos y que en tal virtud los gobernantes deben de actuar conforme a las líneas establecidas por el poder supremo.

Por su parte, el doctrinario Gaztón Jeze, establece: "(...) este régimen se caracteriza por la subordinación de los intereses privados al interés general: la organización del servicio es siempre modificable con arreglo a las demás del interés general y, en consecuencia, legal y reglamentaria."¹⁸

De donde se desprende que para este autor, el servicio público es único y exclusivamente realizado por el derecho público; lo cual nos parece inapropiado, pues deja afuera a las demás funciones administrativas, ya que el Estado actual tiene amplias tareas y no se limita únicamente a las de carácter público; como por ejemplo tenemos la prestación de los servicios de transporte.

Por cuando hace al concepto emitido por el tratadista Maurice

¹⁷ Cit por. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Programa de Derecho Mexicano. Derecho Administrativo. México, Ed. Mc Graw Hill Serie Jurídica, 1998. p. 95

¹⁸ Ibid. p. 96s

Hariou, quien define al servicio público como "(...) un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública."¹⁹

Tenemos que para él, es una actividad que requiere de ciertos conocimientos, pues determina que es técnico, además de que debe ser prestado al público, de forma regular y continua, esto es, que debe ser llevado a cabo de forma permanente; definición de servicio público con la cual estamos parcialmente de acuerdo ya que tiene características esenciales, pero de igual forma consideramos que no señala todas y cada una de ellas pues hay algunas otras importante como lo analizaremos mas adelante.

Otros prestigiados autores, definen al servicio público de la siguiente manera:

El maestro Jorge Olivera Toro, determina: "(...) es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme."²⁰

Del concepto anterior se desprenden las siguientes características:

➤ Actividad del Estado, directa o indirecta; lo cual quiere decir, que el Estado es quien va a prestar ese servicio público pudiéndolo hacer de forma directa o indirecta; es directa cuando el

¹⁹ Ibid. p. 98s

²⁰ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ªed. México, Ed. Porrúa, 1997. p. 73

Estado con sus propios recursos se encarga de los servicios públicos, verbigracia el Sistema de Transporte Colectivo Metro; es indirecta cuando concede a los particulares la explotación de bienes y servicios.

➤ Satisfacción de necesidades colectivas; es decir, todas las personas deben gozar de los derechos que el Estado otorga y los mismos deben proporcionar una conformidad.

➤ De manera regular, continua y uniforme, el servicio debe prestarse en las mismas formas como lo exijan las necesidades colectivas, debiendo ser diario, continua y constantemente.

Este concepto no nos parece indicado, toda vez que al mismo le falta una de las principales características y es la de que el servicio público tiene como principal peculiaridad no tener el propósito de lucrar.

Por su parte, el doctrinario Miguel Galindo Camacho nos dice del el servicio público, lo siguiente:

Es la parte de la actividad que realiza el Estado, preferentemente de la administración pública, a través de la función administrativa, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas, que son de interés general, y que se realiza bajo el régimen jurídico de Derecho Público.²¹

De este concepto destacan las siguientes características:

➤ Actividad que realiza el Estado; lo cual indica que corresponde a éste la satisfacción de las necesidades de su población.

²¹ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. Cit. p. 116

➤ Satisfacción de necesidades colectivas; deben proporcionarse a toda la población y no sólo a determinado grupo de personas, pues éstas por el simple hecho de serlo, tienen derecho a que el Estado satisfaga las necesidades que tienen.

➤ Régimen jurídico de derecho público; pues es proporcionado por la Administración Pública y se encuentra reglamentado bajo diversas condiciones.

Al igual que el concepto del doctrinario Jorge Olivera Toro, consideramos que le falta una de sus principales características siendo la de que el servicio público no tiene el propósito de lucrar; además en este concepto se da una particularidad al Estado como prestador de servicio público, omitiendo mencionar que también puede ser prestado por los particulares, en caso de que el poder ejecutivo así lo establezca.

Por su parte el jurista Gabino Fraga conceptualiza al servicio público de la siguiente forma: "Es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regulación y uniformidad."²²

De donde resaltan las siguientes características:

➤ Actividad destinada a una satisfacción colectiva de carácter material, económico o cultural, toda vez que todas las personas deben de gozar de los derechos que el Estado otorga, por el simple hecho de

²² Cit. por. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.cit. p. 892s

ser individuos y a su vez deben ser satisfechos diversos aspectos de los individuos tales como el material, económico y cultural, de donde observamos que no se limita a un solo aspecto, sino a tres fundamentales.

➤ Sujeto a un régimen de adecuación, regularización y uniformidad; esto refiere que el servicio público debe prestarse en las mismas formas como lo exijan las necesidades colectivas, debe ser diario, continuo, constante.

De este concepto denotamos que primeramente no se determina por quien o quienes es prestado el servicio público; en segundo lugar, no determina el régimen jurídico por el cual es prestado, es decir, no determina si son normas de carácter público o privado y por último no establece que dicha prestación deba hacerse sin fines lucrativos.

El maestro Miguel Acosta Romero indica que el servicio público es:

(...) una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).²³

Para este autor, el servicio público está determinado por los siguientes elementos:

²³ Ibid. p.894.

➤ Actividad Técnica; pues se requiere de conocimientos determinados, para poder realizar la actividad encomendada, esto es, se necesita cierta experiencia, la cual hace posible la realización de la actividad.

➤ Satisface necesidades colectivas, en virtud de que está destinado a toda la sociedad y no solamente a determinado grupo de personas.

➤ Régimen de Derecho Público; toda vez que se encuentra regulado por normas regidas por la Administración Pública.

➤ Principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad; es decir, el servicio debe prestarse en la misma forma como lo exijan las necesidades colectivas, debe ser diario, continuo, constante, debe prestarse a todas las personas sin hacer distinción alguna, adaptarse a las necesidades requeridas.

➤ Actividad prestada por el Estado o por lo particulares, lo cual implica que el servicio público puede ser realizado por la sociedad organizada jurídicamente o por la organización entre particulares.

Esta conceptualización realizada por el maestro Miguel Acosta Romero, no señala que el servicio público debe ser prestado sin ningún propósito de lucro; por lo tanto consideramos que tal definición es ambigua.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, es:

(...) una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la

satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.²⁴

Para el citado autor, el servicio público tiene las siguientes características:

- Es una actividad técnica, directa o indirecta; esto significa que con el fin de llevar a cabo dicha actividad se requiere que las personas que la realicen tengan la suficiente habilidad, destreza, conocimiento, pleno dominio de los procedimientos, recursos y medios; esto es, el poder ejecutivo se valdrá de las personas, recursos y procedimientos necesarios para el debido cumplimiento de esta actividad; además el citado autor refiere que puede ser llevado a cabo por el propio Estado o por los particulares cuando aquél lo autorice.
- Actividad que es llevada a cabo por la Administración Pública Federal o por los particulares; significa que el servicio público puede ser llevado a cabo, en el primer caso de forma directa (por el Estado) y en el segundo indirecta (por los particulares), así tenemos por ejemplo, la concesión que es cuando el Estado concede a un particular la explotación de bienes y servicios que le pertenecen; por ejemplo, el transporte urbano.
- Asegura de forma permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva; esto implica que el servicio público debe de ser prestado en las mismas formas como lo exijan las necesidades colectivas, debe ser diario, continuamente, constantemente.

²⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Op cit. p. 102s

➤ Sujeto a un régimen especial de derecho público; ello implica que se regirá por normas de carácter público, lo cual quiere decir que está debidamente reglamentado y que no puede llevarse de manera imprecisa.

Concepto que nos parece apropiado y con el cual estamos totalmente de acuerdo, pues, después de haber sido analizados varias definiciones, consideramos que las características que distinguen al servicio público se encuentran inmersas en el concepto señalado por el maestro Serra Rojas, ya que el servicio público es prestado por el Estado o por los particulares, de forma continua, permanente y regular, sin propósitos de lucro y regido por leyes públicas.

Ahora bien, debemos señalar que del análisis efectuado a cada uno de los conceptos arriba señalados, se desprenden como características comunes del servicio público las siguientes:

✓ Es una actividad que se lleva a cabo por el Estado y en ocasiones, si este último lo permite, puede ser llevado a cabo por los particulares; esto es, que la actividad puede realizarse en forma directa, en el primer caso, e indirecta en el segundo.

✓ Dicha actividad está creada con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas de interés general e igualitaria; es decir, que por el solo hecho de ser humano, sin distinciones de raza, edad, sexo, etcétera, se tiene derecho a recibir un servicio público.

✓ Se rige por normas de derecho público; lo cual implica que está sujeto a las leyes.

✓ Debe tener como principal característica la gratuidad; lo cual no quiere decir que el servicio público sea gratuito, sino mas bien que la prestación se realice sin propósitos lucrativos.

✓ Debe ser prestado de manera regular; esto es, las condiciones por medio de las cuales es prestado deben ser adecuadas y eficientes, así como constantes según las necesidades requeridas.

Por lo tanto, en el aspecto doctrinario, estamos en posibilidades de considerar al servicio público como una actividad desarrollada por el Estado o por los particulares, cuando así lo establezca este último (directo e indirecto), tendiente a la satisfacción de necesidades colectivas de una sociedad y la cual debe ser prestada sin propósitos de lucro y de manera permanente, regular, continua y uniforme.

1.1.1.2. Legal.

Como veremos a continuación la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no determina de una manera clara lo que es el servicio público, pero en diversos artículos hace referencia a él.

Primeramente, es importante señalar lo que determinan los artículos 13, 73 y 126 constitucionales, los cuales establecen que: Artículo 13: "(...) Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de **servicios públicos** y estén fijados por la ley (...)"; el artículo 73, refiere: " El Congreso tiene facultad: (...) XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus

individuo por el simple hecho de serlo, pues se considera que toda persona tiene la libertad de poder adquirir los conocimientos necesarios para poder formarse como tal, y en base a ello, el poder soberano debe otorgar a la sociedad la educación necesaria y para cumplir con tal fin deberá prever lo necesario para poder alcanzar su finalidad, de igual forma se desprende que el propio Estado establecerá la capacidad económica para poder cubrir ese servicio.

Artículo 5º: "(...) En cuanto a los **servicios públicos**, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta (...)"

De este artículo, debe señalarse que la obligación en la prestación de un servicio público es para el Estado, que un particular no se encuentra obligado a prestar dichos servicios, sino solamente en aquellos casos en que la propia Constitución así lo determine; además este precepto señala que se deberá determinar en las normas respectivas, lo relativo a los servicios públicos, esto es, que no pueden señalarse de manera aleatoria, sino que la prestación de los mismos deben obedecer a un régimen jurídico especial.

El artículo 27 establece lo siguiente: "(...). Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de **servicio público** (...)"

Aquí nuevamente, denotamos que corresponde al Estado la prestación de los servicios públicos, pues el artículo refiere que por

cuanto hace al suministro de la energía eléctrica, corresponde a la propia administración realizar lo conducente a efecto de que sea proporcionado dicho servicio.

Asimismo en el numeral 28, se denota el concepto del servicio público, en el sentido de que el mismo se encuentra reglamentado previamente por una ley, pues al respecto el citado artículo establece: "(...) La sujeción a regímenes de **servicio público** se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley (...)" ; además, de que fundamentalmente de este apartado se desprende la clasificación de los servicios públicos en directos e indirectos; sin embargo, tratándose de áreas que la propia Constitución define como exclusivas del Estado, no existe la posibilidad del servicio público indirecto; siendo directo cuando lo presta el propio Estado e indirecto cuando lo lleva a cabo un particular; pues al respecto dicho artículo señala: "(...) El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de **servicios públicos** o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan (...)" ; así también se señala que en caso de que el Estado otorgue la concesión, ésta deberá realizarse siempre con un interés general; esto es, que se llevará a cabo bajo las mismas reglas y con los mismos fines, como si fuera prestado por el propio gobierno.

Otro ejemplo establecido dentro de la Constitución es lo que establece el artículo 115, el que al respecto reza:

(...) Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: (---) a) Agua potable y alcantarillado; (---) b) Alumbrado público; (---) c) Limpia; (---) d) Mercados y centrales de abasto; (---) e) Panteones; (---) f) Rastro; (---) g) Calles, parques y jardines; (---) h) Seguridad pública y tránsito, e (---) i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. (---) Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los **servicios públicos** que les corresponda (...).

Este precepto legal, está enfocado principalmente a los servicios públicos que son prestados por el Municipio, refiriéndose a varios de ellos, pero advirtiéndose principalmente que dichos servicios se encuentran reglamentados por alguna disposición jurídica.

Sabemos que los servicios públicos no son llevados por cualquier persona, sino que para ello se deben tener ciertos conocimientos técnicos a fin de llevar a cabo un mejor servicio; dada la importancia que esto representa, el artículo 123, en su apartado B), establece que las personas que trabajan para el Estado tienen un régimen laboral especial y en consecuencia no son consideradas como personas comunes y corrientes, sino que dichas personas son consideradas como servidores públicos y que los mismos al desempeñar sus servicios pueden tener ciertas fallas que originan deficiencias en el servicio público, ocasionando con ello responsabilidades de diferentes

tipos, entre ellas las de carácter administrativo, tema de análisis del presente trabajo.²⁵

De todos los ejemplos señalados con antelación, y como lo mencionamos anteriormente, nos percatamos como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se define de una manera formal lo que es el servicio público, pero sí se denota claramente la interpretación que hemos dado en varios de sus artículos; por lo que podemos señalar que las principales características del servicio público en el concepto legal, son las siguientes:

- ✓ Es una actividad que es llevada a cabo por el Estado o en ocasiones por lo particulares; siendo la forma directa o indirecta, respectivamente.

- ✓ Tiende a satisfacer las necesidades generales y no únicamente las que corresponden a un grupo en particular, sino que por el simple hecho de ser un ser humano, se tiene el derecho de recibir un servicio público.

- ✓ Se encuentra reglamentado en disposiciones jurídicas, lo que implica que no se lleva a cabo de manera incierta.

- ✓ No debe prestarse con fines lucrativos.

- ✓ Es llevado a cabo por personas que deben tener ciertas características, las cuales se rigen dentro de un apartado especial y quienes reciben el nombre de servidores públicos.

Podemos señalar que el concepto de servicio público señalado en la ley, podría ser el siguiente:

²⁵ Vid.infra, Apartado 2.1. de la obra que se lee.

Es una actividad llevada a cabo de manera directa (por el Estado) o indirecta (por lo particulares); la cual tiende a la satisfacción de necesidades generales, se encuentra reglamentada dentro de alguna disposición legal, no tiene fines lucrativos y es llevada a cabo por las personas que tienen ciertas características, mismas que tienen una relación particular con el Estado y quienes reciben el nombre de servidores públicos.

1.1.1.3. Jurisprudencial.

En este apartado haremos alusión a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que en diversas ejecutorias se señala al servicio público y así tenemos, por ejemplo, lo siguiente:

En la tesis visible en la página 44, del Volumen LXIX, correspondiente a la cuarta Sala, Sexta Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, se establece el siguiente criterio:

La fijación de una tarifa para la prestación de un **servicio público**, implica como resultado lógico ineludible, que el usuario del servicio no tiene que pagar más que esa prestación y que la organización o empresa que presta el servicio no puede cobrar por la prestación del servicio más que esa única tarifa, y ninguna anexidad más por ese concepto. De otra manera, la fijación se hace tomando en cuenta el interés público y el interés privado, de los que prestan el servicio. Un **servicio público** corresponde inicialmente prestarlo al Estado, pero existe un caso especial de la gestión de los **servicios públicos** que puede encomendarse por el Estado a una compañía, a una asociación u organización o a un individuo que asumen la misión y la responsabilidad de atender un servicio público, recibiendo en

cambio una remuneración, que, por lo general, consiste en la percepción de tasas o tarifas pagaderas por los individuos que aprovechan el servicio público concesionado. La primera obligación del individuo u organismo que presta un servicio público, es respetar las tarifas, que se han fijado en interés público. Entre el individuo u organización que ha recibido del Estado el encargo de prestar un servicio público y el particular que hace uso de él, no hay relación laboral; el servicio no se presta bajo la dirección y vigilancia del usuario; en realidad, la dirección, y vigilancia en el cumplimiento de las normas, corresponde al Estado.

En esta tesis, se señala que se limita a los particulares cuando éstos prestan un servicio público, a no cobrar tarifas excedentes a lo establecido entre los particulares y el Estado; lo cual quiere decir que el servicio público, no se prestará con fines lucrativos; señala además, de que corresponde principalmente al Estado la prestación del mismo, pero que en algunos casos éste concede a los particulares el poder prestar el servicio público, pero teniendo estos como condición el no exceder de lo permitido por él, en sí, de aquí se deriva plenamente que es el Estado a quien corresponde la prestación de los servicios públicos y que es al mismo a quien, si llegará a aceptar que los particulares presten servicios públicos, deberá establecer y fijar los límites que tiene para su prestación; asimismo será aquél quien supervise el cumplimiento en la prestación de los servicios públicos, además en esta tesis se establece plenamente que para poder considerar a una persona que presta un servicio público como servidor público, deberá tener una relación laboral con el Estado.

En la tesis del Pleno de la Corte, correspondiente a la Quinta Epoca, Volumen XX, visible en la página 663, del Semanario Judicial de la Federación, se señala lo siguiente:

La sociedad y el Estado tienen interés en que no se suspendan los servicios que presten los particulares, pero que tengan el carácter de **servicios públicos**, por lo que, contra la orden para que dichos servicios se continúen prestando, es improcedente conceder la suspensión, aún cuando con ello se vulneren intereses privados.

Es importante destacar el hecho de que el Estado considera como una parte importante a los particulares que prestan servicios públicos, pues es de considerar que el propio gobierno no podría satisfacer todas las necesidades requeridas por una sociedad y para ello se auxilia de aquéllos; pero también hay que destacar el hecho de que la Nación vigila que los servicios prestados en forma indirecta, sean llevados a cabo de la mejor manera y bajo las mismas reglas que el propio Estado sigue.

La tesis visible en la página 663, Volumen XX, correspondiente a la Quinta Epoca del Semanario Judicial de la Federación, establece el siguiente criterio:

Por **servicios públicos** se entiende toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad colectiva, económica o cultural, para cuya satisfacción es indispensable desarrollar un esfuerzo regular, continuo y uniforme, aunque por regla general esos servicios están encomendados al Poder Público, hay veces que por razones económicas son encomendados a organismos descentralizados, que no por ello cambian la naturaleza del servicio público de las funciones que desempeñan (...).

De lo anterior, podemos observar como la tesis señalada nos da propiamente un concepto de servicio público con características específicas, siendo éstas las siguientes: actividad de cualquier índole, con el fin de crear una satisfacción que debe ser de forma permanente, puede ser prestada por el Estado o por los particulares; dejándose así una forma clara y precisa de lo que debemos entender por servicio público.

De igual forma en la tesis visible en la página 1251, Volumen XV, correspondiente a la Quinta Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, se define claramente lo que es servicio público, señalándose así que:

En derecho administrativo, se entiende por **servicio público**, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la Administración Pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el Poder Público y formen parte de la Administración, quedando sujetos al estatuto respectivo, o, en otros términos, al conjunto de reglas que norman los deberes y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los cuales figuran: la obligación de otorgar protesta, antes de entrar en posesión de su encargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada forzosamente, por la Cámara de Diputados, en los Presupuestos de Egresos.

En esta tesis se señala que las características del servicio público recaen en que es un servicio técnico, lo cual quiere decir que se deben

tener los conocimientos necesarios para su prestación; que debe ser prestado de manera regular y continua, esto implica que debe ser eficiente y constante; y para la satisfacción del orden público, con lo que se entiende que deben quedar cubiertas las necesidades de las personas; además de lo anterior y de forma importante destaca el hecho de que en esta jurisprudencia se señala que el servicio público debe ser prestado por personas responsables, las cuales deben ser obligadas a ser honestas y a cumplir fielmente el desempeño de su servicio y finalmente que la Administración Pública es la encargada de prestar dicho servicio.

De las tesis referidas anteriormente, señalamos como principales características del servicio público, las siguientes:

- ✓ Es prestado principalmente por la Administración Pública, la cual puede establecer en determinados casos que el servicio público sea llevado a cabo por lo particulares, pero cabe resaltar el hecho de que la propia Administración siempre vigilará el estricto buen funcionamiento de los servicios públicos.

- ✓ Debe prestarse de forma general, constante, regular y continua.

- ✓ Tiene como finalidad la satisfacción de intereses generales.

- ✓ No debe prestarse con fines lucrativos, pues el Estado señala cuales son los cargos que deberán cobrarse por la prestación de un servicio público.

- ✓ Es prestado por personas que requieren de ciertos conocimientos técnico y las cuales además deben guardar una

relación específica con el Estado, considerando a estas personas como servidores públicos.

Respecto al concepto jurisprudencial debemos señalar que se concibe al servicio público como el conjunto de actos prestados por la Administración Pública, principalmente, el cual debe de ser prestado de una manera constante, que no debe de tener fines lucrativos y que debe ser prestado por personas que posean ciertas características.

1.1.1.5. Personal.

Una vez que hemos señalado las diversas características del servicio público, en los aspectos tanto doctrinal, legal y jurisprudencial, se desprenden de manera común las siguientes características del servicio público:

- ✓ Es prestado por el Estado y en ocasiones por los particulares cuando así lo determine este último (directo o indirecto).
- ✓ El servicio debe ser prestado de forma general, uniforme, regular, continua, obligatoria, adaptable, permanente, gratuita y constante.
- ✓ Es prestado con la finalidad de satisfacer necesidades en general y no a determinado grupo de personas.
- ✓ Es llevado a cabo por personas que deben poseer ciertas características, las cuales al tener una relación específica con el Estado reciben el nombre de servidores públicos.
- ✓ Se encuentra siempre regulado por normas de orden público.

- ✓ No debe tener fines lucrativos.

Por lo que en tal sentido, para nosotros, y coincidiendo con todas y cada una de las características señaladas anteriormente, el servicio público es toda aquella actividad que tiene el Estado en forma directa, y en ocasiones cuando éste último lo permite, por los particulares en forma indirecta, llevada a cabo de manera general, uniforme, regular continua, obligatoria, adaptable, permanente y gratuita, misma que se lleva a cabo sin fines lucrativos, y por personas que tienen los conocimientos suficientes para ello, las cuales al tener una relación laboral con el Estado reciben el nombre especial de servidores públicos y cuya finalidad tiende a la satisfacción de las necesidades que tiene una población.

1.1.2. Naturaleza jurídica y finalidad.

Como ya ha quedado establecido el servicio público tiene las siguientes características: es prestado por el Estado o en alguno casos por lo particulares, debe prestarse de manera constante, no debe tener fines lucrativos, tiende a satisfacer necesidades generales y debe ser prestado por personas con ciertas características; luego entonces, debemos señalar que para que pueda existir el servicio público se requiere de determinados elementos fundamentales para su surgimiento siendo los siguientes:

Debe existir la actividad mediante la cual se satisface la necesidad de la sociedad, siendo por ello que se requiere que dicha

actividad sea técnica y satisfactoria; esto es, que se deben tener los conocimientos suficientes para poder cubrir los requerimientos de una población y que ésta a su vez quede plenamente satisfecha; deben existir las personas que queden plenamente conformes (usuarios de los servicios públicos), de igual forma debe existir la intervención del Estado, pues es éste quien puede someter al régimen jurídico especial que permita asumir las características esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad, continuidad, obligatoriedad, deben también existir los sujetos que presten los servicios públicos (servidores públicos), pues no puede existir el servicio sin alguien que lo preste, se requieren los recursos tanto financieros y materiales para poder prestar el servicio, y por último, se deberá establecer que el servicio público, tal y como su nombre lo indica, es regulado por normas de carácter público, pues aunque en casos determinados el servicio pueda ser prestado por un sistema privado, éste siempre se encontrará sujeto a normas y disposiciones de orden público y por último debemos decir que el fin del servicio público es la satisfacción de las necesidades sociales; lo cual implica que debe de ir encaminado al bien de la colectividad

1.2. El procedimiento administrativo.

Una vez que ha quedado determinado lo que es el servicio público, y haciendo nuevamente hincapié en que éste es llevado a cabo por personas que al tener una relación laboral con el Estado,

reciben el nombre de servidores públicos, quienes tienen características específicas y los cuales al desarrollar la prestación de los servicios públicos pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidades, entre ellas las de carácter administrativo; en el presente trabajo se realizará un análisis al procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos seguido ante la Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria y a las irregularidades en el mismo; para poder llegar al mismo, consideramos oportuno en este momento realizar un análisis de lo que es el procedimiento administrativo, su naturaleza jurídica y finalidad.

1.2.1. Concepto.

En este apartado realizaremos un análisis de las diferentes opiniones que dan los doctrinarios respecto a lo que es el procedimiento administrativo.

Como primer punto, consideramos conveniente realizar la distinción entre proceso y procedimiento, dada la confusión que ambas palabras representan.

La palabra proceso en general significa un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que se suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad.²⁶

²⁶ Cit. por. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p.814

Ahora bien, uno de los más importante procesalista como lo es Carnelutti dice que:

Proceso es, judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos jurisdiccionales; en este aspecto, serán procesos los que se realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos de poder administrativo que solucionan conflictos.²⁷

De donde se desprenden como características las siguientes:

- ❖ Judicial o Jurisdiccional, realizado por órganos jurisdiccionales; esto es, que solamente compete al Poder Judicial el llevar a cabo un proceso.
- ❖ Solucionan conflictos; lo cual quiere decir que el proceso nos lleva a la resolución de algún problema.

En nuestra opinión este concepto es vago, toda vez que se limita a determinar ante quien se lleva a cabo el proceso y cual es la finalidad del mismo, sin que al respecto determine en forma clara y precisa que es el proceso en sí.

Por su parte y otro, no menos importante, procesalista como lo es Calamandrei, quien dice que el proceso es: "(...) una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción"²⁸; de donde resaltan las siguientes características:

- ❖ Serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal; esto es, que todas las acciones deberán regirse bajo las condiciones establecidas y señaladas en la ley.

²⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Primer curso. p.814s

²⁸ Id. p. 816

❖ Esa serie de actos tienden a verificar el ejercicio de la jurisdicción; lo que implica que al seguirse todas y cada una de las acciones establecidas por la ley se está cumpliendo con la aplicación del derecho por la vía del proceso.

Este concepto no nos parece indicado pues no nos precisa cual es la finalidad de dichos actos y tampoco determina en forma clara que es lo que quiere decir el concepto proceso.

Por su parte el tratadista Hugo Rocco, define que el proceso es "el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma que derivan"²⁹; de aquí podemos señalar las siguientes características:

❖ Actividad del Estado y de los particulares; esto es que el proceso puede ser iniciado por el gobierno o por personas particulares.

❖ Tiene como finalidad llevar a cabo los derechos que han quedado insatisfechos; esto es que si el Estado o los particulares están no están conformes con alguna situación pueden llevar a cabo un proceso, mediante el cual se determine quien es quien tiene la razón.

El maestro Rafael I. Martínez, lo define diciendo que "(...) por proceso se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas"³⁰

²⁹ *Id.* p. 818

³⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Primer y Segundo cursos. 4ª ed. México, Ed. Oxford, 2000, p.250

así tenemos que para él, el proceso tiene las siguientes peculiaridades:

- ❖ Actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional; lo cual implica que en el proceso todas las acciones se ejecutan frente a tribunales especializados que puedan conocer del conflicto.

- ❖ Tiene como fin resolver una controversia entre partes; esto es, que si existe un problema entre particulares o entre éstos y alguna dependencia u organismo del Estado, al someterse los mismos a un proceso deberá de determinarse quien tiene la razón.

Para el tratadista Miguel Acosta Romero, el proceso es "(...) el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia."³¹; del concepto antes citado decimos que:

- ❖ El proceso es un conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas; lo que quiere decir que un proceso siempre se encontrará sujeto a disposiciones jurídicas preexistentes.

- ❖ La finalidad que tiene es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o la resolución de una controversia, mediante una sentencia; es decir, el proceso siempre determina quien tiene la razón por medio de una sentencia en la cual se detalla cual es el resultado de dicho conflicto.

³¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p.815

Consideramos que la definición dada por el tratadista Acosta Romero es adecuada, pues coincidimos con él en señalar que los elementos esenciales del procedimiento son:

- *Actos realizados bajo determinadas normas.
- *Existencia de un conflicto entre partes.
- *Tienen como finalidad la resolución de ese conflicto.

Sin embargo cabe señalar que ninguna definición de las que hemos hecho análisis nos habla de que o quienes son las partes en el proceso; por lo que por su parte la Suprema Corte de Justicia nos señala en la siguiente tesis, de la Primera Sala, Quinta Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, Volumen: XLII, visible en la página 768, lo siguiente:

PROCESOS, PARTES EN LOS.

Si bien es verdad que las únicas partes en un proceso, son: el acusado, su defensor, la parte acusadora, por quien interviene el Agente del Ministerio Público, y la parte civil, cuando ésta se ha constituido como tal, y sólo en lo que afecte a sus intereses de carácter meramente civil, también lo es que debe tenerse en cuenta que si el juez del proceso da entrada a una reclamación presentada por otra persona, y posteriormente le notifica por medio de cédula el resultado de su promoción incidental, debe considerarse que, por esta circunstancia, fue considerada como parte, ya que se pronunció indudablemente un auto que la manda notificar, por lo que es ilógico resolver, con posterioridad, desconociendo una personalidad que, en principio, se ha aceptado, a más de que no es prudente, ni racional ni jurídico, desconocer la personalidad de un tercero, cuando se trata del aseguramiento de bienes que el mismo reclama; puesto que tiene derecho de promover, todo aquel a quien se quita una cosa, con el objeto de defenderse; y desde el momento en que alguna persona se ostenta como propietaria o poseedora de un bien mueble o inmueble, que ha sido objeto de un aseguramiento que

se dice indebido, debe considerarse a la misma, con personalidad suficiente para reclamar sus derechos violados.

De esta tesis podemos señalar que cualquier persona a quien no se le respeten sus derechos puede formar parte de un proceso.

Por lo anterior, podemos señalar que el proceso es la serie de acciones que se ajustan a determinadas leyes, los cuales son realizados a fin de alcanzar la aplicación de lo señalado en las normas tendientes a la satisfacción del interés legalmente protegido y en el cual se encuentran involucradas las partes que se encuentran en conflicto.

Ahora bien, pasaremos a establecer lo que es el procedimiento administrativo.

Según la definición del maestro De Pina Vara Rafael, el término procedimiento significa "Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos."³²

En tal sentido, debemos decir que cualquier procedimiento (civil administrativo, penal), está constituido por una serie de pasos encaminadas hacia la realización de los actos jurídicos; entendiendo como actos jurídicos a las actuaciones lícitas del hombre, cuya finalidad repercute en la creación, transmisión, modificación o extinción de obligaciones y derechos.

³² DE PINA VARA, Rafael. Op.cit. p. 240

Ahora bien, debemos señalar lo que es el procedimiento administrativo como tal, para lo cual tenemos la definición del maestro Gabino Fraga, quien dice lo siguiente:

El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales (- --) Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo (...)³³

De acuerdo con la definición dada por el maestro Gabino Fraga, se tiene que el procedimiento administrativo tiene las siguientes características:

➤ Conjunto de formalidades que preceden al acto administrativo; esto quiere decir que existen ya señalados una serie de requisitos que deben de seguirse antes de que pueda formarse un acto administrativo, que debe existir una serie de requisitos que deben ser cumplidos a fin de que pueda determinarse la creación, transmisión, modificación o extinción de obligaciones y derechos.

➤ Dicha serie de formalidades, constituyen una garantía; una vez que se han seguido todos y cada uno de los requisitos que se realizan para la formación de un acto administrativo, dichos actos deben tener como finalidad un respaldo que proteja a las personas que hagan uso de esa serie de formalidades.

³³ FRAGA Gabino. Op. Cit. p. 254s

Consideramos importante que la definición anterior no nos determina la forma en que pueden ser llevado a cabo la ejecución del acto que se esta realizando, por lo tanto, no estamos de acuerdo con esta definición.

El doctrinario Jorge Olivera Toro, señala que debe entenderse como procedimiento administrativo "(...) la serie de actos, tramitados según determinado orden y forma y que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa."³⁴

De la definición citada en el párrafo que antecede, se desprenden las siguientes características:

➤ Serie de actos tramitados bajo una orden y una forma; de aquí se desprende que todos los pasos que se llevan a cabo y que van encaminados hacia un mismo fin, respetan cierto orden y cierta forma lo cual quiere decir que no pueden llevarse a cabo de una manera aleatoria, sino que se encuentran reglamentados.

➤ Esa serie de actos se encuentran en relación con el efecto jurídico final que es la declaración administrativa; entendiéndose como declaración administrativa a la serie de actos que lleva a cabo la Administración Pública con el objeto de determinar quien tiene la razón sobre una situación en particular.

Concepto que nos parece claro, pues refiere fundamentalmente que los actos deben estar ajustados a la ley y que tienen un fin, que es el de declarar quien tiene la razón.

³⁴ OLIVERA TORO, Jorge. Op.cit. p.209s

Para el tratadista Andrés Serra Rojas, el procedimiento administrativo es "(...) el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin (...)"³⁵. De donde se desprende que las actuaciones que lleva a cabo la Administración Pública tienden hacia un objetivo; consideramos que este concepto es ambiguo en virtud de que no aclara como deben ser los actos que se llevan a cabo por el Estado, además de que no precisa cual es el fin que tienen dichos actos.

El maestro Miguel Acosta Romero define al procedimiento administrativo, como "(...) todo conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas."³⁶ De donde se desprende que la totalidad de actos deben de estar señalados en la Ley, esto es que previamente debe existir un procedimiento; sin embargo este concepto solo refiere a la ejecución voluntaria o forzosa, sin que determine a que se refiere esa ejecución.

De todos los conceptos señalados anteriormente, podemos entender por procedimiento administrativo la serie de pasos que están regulados o reglamentados en una Ley, los cuales al estar regulados dentro de una Ley son formales y que tienden a realizar un acto administrativo, el cual puede ser cumplido de manera voluntaria o de manera obligatoria.

De lo anterior, podemos decir que la diferencia que existe entre el proceso y el procedimiento administrativo, es que mientras el primero

³⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.274

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 815

se lleva a cabo ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, el procedimiento administrativo es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo.

Una vez que ha quedado determinado que es el procedimiento administrativo, debe señalarse que todos los conceptos aludidos hacen referencia al acto administrativo, por lo que consideramos conveniente realizar un análisis de lo que es el acto administrativo.

El acto administrativo, para el doctrinario Roberto Báez Martínez es:

Una declaración de voluntad, conocimiento y juicio unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.³⁷

Del anterior concepto se señalan que las características del acto administrativo son las siguientes:

➤ Es un acto de derecho público, pues emana puramente de normas que rigen al Estado y sus gobernados.

Es una decisión unilateral y ejecutoria, pues el Estado no toma en cuenta las opiniones de los gobernados.

➤ Emanada de una autoridad administrativa, en virtud de que la autoridad tiene poder de mando frente a sus gobernados.

➤ Crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva.

³⁷ BAEZ MARTINEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. p.104s

➤ Sirve para satisfacer el interés general, en virtud de que el Estado tiende al bienestar social.

Para el maestro Andrés Serra Rojas el acto administrativo es "(...) una declaración unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la Administración Pública y crea, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."³⁸, de donde se advierte que el acto administrativo tiene como características el tener normas de derecho público, con decisión ejecutoria, la cual emana de derecho administrativo, unilaterales y concretos, los cuales crean, reconocen, modifican o extinguen una situación jurídica, que sirven para la satisfacción de un interés general, tiene presunción de legitimidad.

De los conceptos antes citados, podemos determinar que el acto administrativo es aquel que deriva de la Administración Pública³⁹, que persigue el interés público, el cual tiene por objetivo la modificación, reconocimiento, extinción o creación de situaciones jurídicas y que surgen necesariamente de un procedimiento administrativo.

1.2.2. Naturaleza jurídica.

En este punto haremos referencia a la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo, por lo que señalaremos primeramente que al entender al procedimiento administrativo como el conjunto de

³⁸ SERRA ROJAS, Andrés. *Op cit.* p.

³⁹ Entiéndase como Administración Pública al conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las Entidades Federativas, los Municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos.

trámites señalados en la ley, mismos que preceden preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo.

El procedimiento administrativo señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar la leyes administrativas, por medio del procedimiento se asegura principio de legalidad. En este aspecto podemos señalar que el Estado tiene tres actos importantes, siendo éstos la ley (correspondiente a la función legislativa), la decisión administrativa ejecutoria y la sentencia (acto correspondiente a la función jurisdiccional), los cuales tienden al aseguramiento de los fines del Estado, que es el bienestar social, estableciendo vía rápidas y eficaces para llevar a cabo dicho fin.

2.1. Servidor Público.

Como ya ha quedado determinado en el capítulo anterior, el Estado, por conducto del Poder Ejecutivo, otorga diversos servicios públicos a la sociedad, los cuales tienden a la satisfacción del interés general; ahora bien, esos servicios públicos son llevados a cabo por personas físicas quienes tiene una relación laboral especial con el Estado y a las cuales se les da el nombre de servidores públicos; por lo tanto, en el presente capítulo realizaremos un análisis del concepto de servidor público, tanto legal, doctrinal y jurisprudencial, hasta emitir nuestro concepto personal, así mismo, realizaremos un análisis de las diversas responsabilidades en que éstos pueden incurrir y por último se hará un estudio al procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos seguido ante la Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria, profundizando más en este último tema, toda vez que es el tema central de análisis de la presente tesis.

2.1.1.1. Concepto

Como veremos a continuación diversos doctrinarios tratan de emitir un concepto de lo que es el servidor público, denotando que la mayoría de ellos se remiten a dar una definición apegada al concepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁰, asimismo se realizará un estudio de lo que establecen

⁴⁰ Vid. Infra. Apartado 2.1.1.3. de la obra que se lee.

CAPITULO SEGUNDO
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS

2.1. Servidor Público

2.1.1. Concepto

2.1.1.2. Doctrinal

2.1.1.3. Legal

2.1.1.4. Jurisprudencial

2.1.1.5. Personal

2.2. La Responsabilidad de los Servidores Públicos

2.1. Concepto

2.2. Clasificación

2.2.1. Política

2.2.2. Penal

2.2.3. Civil

2.2.4. Administrativa

2.3. Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos ante la Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria

2.3.1. Supuestos de procedencia

2.3.2. Ordenamientos Legales aplicables

2.3.3. Desarrollo del procedimiento disciplinario administrativo.

2.3.4. Sanciones

2.3.4.1. Apercibimiento Privado o Público

2.3.4.2. Amonestación Privada o Pública

2.3.4.3. Suspensión

2.3.4.4. Destitución del puesto

2.3.4.5. Sanción económica

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

2.3.5. Medios de impugnación

2.3.5.1. Recurso de Revocación

2.3.5.2. Juicio de Nulidad

diversas legislaciones y de igual forma se examinará lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, advirtiéndose de una vez que el máximo tribunal no da una definición clara y precisa.

2.1.1.2. Doctrinal

En este punto, debemos mencionar los conceptos emitidos por algunos tratadistas, así como las características de cada uno de ellos y así tenemos los siguientes:

El maestro Narciso Sánchez Gómez refiere lo siguiente:

(...) el servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales (---). En otras palabras, el servidor público es el individuo que adquiere un cargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo.⁴¹

Del concepto antes señalado, tenemos que se desprenden las siguientes características:

- * El servidor público es una persona física.
- * La persona física desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado; esto se refiere a que la persona física puede desarrollar un trabajo, entendiéndose éste como la "Actividad humana dirigida a la producción de cosas, materiales o espirituales, o al cumplimiento de un servicio, público o

⁴¹ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. Cit. p. 375

privado."⁴², el cual puede ser prestado para cualquiera de los Poderes en los que se divide el Estado para su funcionamiento, siendo éstos el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

* El trabajo se lleva a cabo bajo un régimen de derecho público; esto es, que las personas físicas que llevan a cabo la prestación de un servicio público se rigen por normas de interés general, pues al haber quedado establecido con antelación que el servicio público es una actividad cuya característica, entre otras, es ser de carácter general, luego entonces, debemos señalar que en virtud de ello, las reglas por las que se rige la relación laboral entre los servidores públicos y el Estado son de carácter público, ya que la finalidad de éste último es la de obtener beneficios generales y no particulares.

* Tiene como finalidad atender necesidades sociales; lo cual indica que el fin que persigue la persona física que lleva a cabo los servicios públicos es el de satisfacer a las personas en general.

Consideramos que a la definición emitida por el doctrinario Narciso Sánchez Gómez le falta determinar cual es la forma en que la persona física y el Estado adquieren el vínculo entre sí, pues en el concepto antes señalado únicamente se determina que el servidor público es un "individuo que adquiere un cargo especial".

El catedrático Miguel Galindo Camacho refiere lo siguiente:

Es servidor público toda persona física que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en cualquiera

⁴² DE PINA VARA, Rafael. Op.cit. p.481

de los tres órganos fundamentales del Estado Federal, o de las entidades federativas, de los Municipios y accesoriamente de los organismos descentralizados, aunque éstos no desempeñan tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen facultades de mando o de poder.⁴³

De la anterior definición destacan los principales puntos:

- * El servidor público es una persona física.
- * Esa persona física desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza; aquí es conveniente puntualizar que debemos entender por empleo, cargo y comisión; y así tenemos que por empleo se entiende que es la "Acción y efecto de emplear/ Ocupación, destino, oficio, profesión";⁴⁴ mientras que por cargo se entiende "Función, oficio, empleo o dignidad/ Acto o circunstancia que sirve de base a una imputación penal"⁴⁵ y por comisión, debemos decir que es el:

Encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o uno o varios servicios/ Persona o personas investidas de la facultad de realizar alguna gestión o trabajo de carácter público o privado/ Denominación con la que se conoce el conjunto de personas que colabora de modo permanente o accidental en el desempeño de determinadas tareas de tipo político o parlamentario, administrativo, etcétera⁴⁶

Por lo tanto, podemos manejar los conceptos de empleo, cargo y comisión como sinónimos.

⁴³ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op.cit. p.237s

⁴⁴ DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. p. 263

⁴⁵ Ibid. p.145

⁴⁶ Ibid. p. 169

Continuando con las características del concepto emitido por el doctrinario Miguel Galindo Camacho debemos decir que:

- * Dicha persona física se desempeña en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado Federal, o de las entidades federativas, de los Municipios y accesoriamente de los organismos descentralizados; de lo que se debe indicar que la persona física puede prestar su empleo, cargo o comisión para cualquier órgano del Estado que atienda a la satisfacción de las necesidades generales.

- * No importa que las personas físicas no desempeñen tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen facultades de mando o de poder; esto indica que la única condición que se requiere para considerar a una persona como servidor público es que la misma desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, esto nos parece inapropiado, pues hay diversas personas que no tienen el carácter de servidor público, pero que de cierta manera tienen una relación con el Estado, como por ejemplo, las personas que prestan sus servicios de limpieza en las diversas dependencias, las cuales tienen relación con la misma, pero no por eso son consideradas como servidores públicos; por lo tanto, consideramos conveniente que la definición de servidor público, debe aclarar cual es la relación que debe tener la persona física con el Estado.

Por su parte el maestro Juan Francisco Arroyo Herrera, señala que "(...) bajo la denominación genérica de servidor público, se engloba absolutamente a todos los trabajadores, empleados y

funcionarios de la administración pública, dejando atrás las abstractas clasificaciones de altos funcionarios, funcionarios y empleados de la Federación (...)"⁴⁷

Aquí, resulta importante destacar el hecho de que el autor en comento no nos da propiamente una definición de servidor público y únicamente señala quienes son los que pueden comprenderse bajo tal carácter. Lo que importa destacar de esta noción, son los términos de alto funcionario, funcionario y empleado:

Alto funcionario es una persona con un nivel jerárquicamente más elevado que el simple funcionario.

Funcionario es aquella persona que desarrolla y ejecuta las funciones públicas del Estado y quien ejerce dentro de ciertos niveles de jerarquía actos de gobierno y actos de autoridad.

Empleado es una persona física, que presta a otra, un trabajo personal subordinado.⁴⁸

Cabe hacer mención que los términos de alto funcionario, funcionario y empleado, se utilizaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Título Cuarto que regía lo que hoy en día se denomina "De las responsabilidades de los servidores públicos", antes de las reformas de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, dicho título se designaba como "De las responsabilidades de los Funcionarios Públicos"; señalado lo anterior, debemos decir que en la Constitución se hacía referencia a los altos

⁴⁷ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. México, Ed. Porrúa, 1998. p. 6

⁴⁸ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. Cit. p. 240s

funcionarios, funcionarios y empleados, pero eso ha quedado en el pasado, hoy son denominados servidores públicos.

El maestro Rafael I. Martínez, define al servidor público diciendo que es una:

Persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza (...) el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino que, también, a cualquier persona a la que el estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.⁴⁹

Las principales peculiaridades de esta opinión, son las siguientes:

- * Es una persona física.
- * Realiza función pública de cualquier naturaleza; esto es, que desempeña una actividad que puede ir dirigida a alguno de los servicios correspondientes al Estado.
- * El concepto es más extenso que los de funcionario y empleado, pues puede ser cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de diversa índole; debemos decir que, si bien es cierto que se reputa como servidor público a cualquier persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública; también lo es que es importante indicar como es la relación que el Estado debe de guardar con dicha persona, pues podría confundirse con la calidad de servidor público una

⁴⁹ MARTINEZ I. Rafael. Diccionario Burocrático. México, Ed. Harla, 1999. p.91

persona que no lo es, pero que sin embargo sí presta un servicio a la Administración Pública.

El doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, no define propiamente el concepto de servidor público, pero respecto de éste dice que se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o el ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las de Derecho Laboral.⁵⁰ En este concepto denotamos de una manera clara que el servidor público, para considerarse como tal, deberá guardar una relación de trabajo con el Estado, esto es, que deberá de encontrarse sujeto a normas que rijan la relación que puede guardar con la Administración Pública.

El doctrinario Sergio Monserrit Ortiz Soltero, lo define de la siguiente manera:

(...) se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de rayas de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.⁵¹

⁵⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 3ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999. p. 625

⁵¹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 5

Del anterior concepto, resalta lo siguiente:

- * Persona física

- * La relación jurídico laboral entre el Estado y esa persona física está establecida previamente por un órgano competente; lo que indica que para poder considerar a una persona como servidor público deberá mediar entre ésta y el Estado un enlace que deriva previamente en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan.

Este criterio nos parece conveniente ya que consideramos que engloba las características del servidor público; las cuales son: es una persona física; desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de la Administración Pública; tiene un régimen de derecho público, pues es regido por normas de tal naturaleza; atiende necesidades sociales; tiene una relación especial con el Estado por un empleo, cargo o comisión que desempeña; y según nosotros estimamos que fundamentalmente para poder considerar a una persona como servidor público, debemos observar la relación que guarda el Estado con dicha persona, esto es, que entre ambos deberá mediar un contrato de especial naturaleza celebrado entre ambas partes.

2.1.1.3. Legal.

En este punto debemos observar como la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, no precisa el término de servidor público y únicamente se limita a determinar quienes tiene el carácter de tal; respecto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal veremos como éstos se remiten a lo dispuesto por la propia Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Cuarto denominado "De las responsabilidades de los Servidores Públicos", en el artículo 108 define al servidor público de la siguiente manera:

Art. 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 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 (...).(--). Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. (--) Las Constituciones de los Estados de la República precizarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

De aquí podemos señalar que nuestra máxima Ley se constriñe a determinar de una manera muy general quienes son los servidores públicos, refiriendo así que "es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal", pero esta situación viene a originar el problema que planteamos en el punto anterior, relativo a que queda muy vago el hecho de decir que "es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública", pues así, podemos señalar a varias personas que desempeñan sus funciones para ésta última y no por eso son consideradas como servidores públicos⁵².

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala: "Artículo 2º.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

A su vez el Código Penal Federal, Libro Segundo, Título Décimo, Capítulo Primero, refiere:

Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en 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

⁵² Vid. Supra. Apartado 2.1.2.2. de la obra que se lee.

poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales (...)

Por lo anterior, tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el Código Penal Federal, no dan un concepto de los que es el servidor público, sino únicamente enuncian a quienes se les debe de dar tal carácter apegándose para tal fin a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En conclusión, debemos decir que el concepto de servidor público dentro del marco legal en general debe entenderse como "cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, dentro de la Administración Pública Federal"; concepto con el cual no estamos de acuerdo, en virtud de que no todas las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública pueden ser nombradas servidores públicos.

2.1.1.4. Jurisprudencial

Como se verá con el análisis que se hace a continuación, la jurisprudencia no define de manera directa al servidor público, pero en las siguientes ejecutorias se les da el carácter de tal, con base en diferentes características:

Por ejemplo, en la tesis del Tribunal Colegiado de Circuito, de la Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación, Volumen XII, Octubre, página 492, se refiere lo siguiente:

SERVIDORES PUBLICOS. SUS ACTOS TIENEN EL CARACTER DE LOS EMITIDOS POR LOS PARTICULARES CUANDO NO GUARDAN RELACION CON LA FUNCION O CARGO PUBLICO QUE DESEMPEÑAN.

Para determinar si una persona actúa como particular o bien como servidor público, **debe atenderse a la naturaleza de los hechos o actos que realiza**; esto es, si tiene su origen en relación directa con la función pública y el cargo que desempeña, o tan sólo con su persona y su patrimonio en lo particular, independientemente de la función o cargo que desempeñe.

En la transcripción anterior, podemos notar claramente como es que la tesis señala que el cargo de servidor público deberá de estar relacionado con la función pública, lo que implica que será diferente cuando actúe como particular, o como persona que desempeñe actuaciones relacionadas con el Estado; aunado a lo anterior, sirve de apoyo lo señalado en la siguiente tesis jurisprudencial de la Tercera Sala, Quinta Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, Volumen LXVII, página 1778, en donde se establece:

FUNCIONES PUBLICAS, CONDICIONES PARA DESEMPEÑARLAS.

No basta que un empleado al servicio del estado demuestre que sigue prestando los servicios que se le han encomendado, para determinar su condición jurídica de estar en el desempeño de las funciones publicas que le corresponden, porque si se trata de un visitador, para que tales funciones publicas se consideren debidamente desempeñadas, se necesita forzosamente una delegación del poder publico, que solo puede constituirse por medio del nombramiento del superior jerárquico autorizado para expedirlo y la vigencia de dicho nombramiento, o sea, que el mismo no haya sido cancelado, y si por virtud de un acto de autoridad legitima, el nombramiento se cancela, aun cuando el interesado demuestre que siguió prestando después de la cancelación, de determinados servicios materiales, no por esto

habrá comprobado para los efectos de la suspensión, que el acto de cese que reclama no ha tenido lugar, **ya que lo que interesa en el ejercicio de una función pública, no es tanto la prestación material del servicio a que esta destinado el trabajador, sino que tales servicios estén desempeñados por quien tiene la necesaria delegación del poder público;** y así, cuando alguien se ostenta, por ejemplo, como inspector fiscal, sin serlo, y levanta determinadas infracciones, podrá existir una suposición o prolongación de funciones penadas por la ley; pero de ningún modo una función legal de autoridad competente, por lo que **si el nombramiento de un empleado ha sido cancelado, sin que se demuestre lo contrario, pues el simple ejercicio del cargo no prueba la legitimidad del carácter con que el empleado lo desempeña** no pueden existir los agravios alegados, siendo en cambio fundada la resolución del juez de distrito que niegue la suspensión definitiva de que se trata.

En tal sentido, afirmamos que la calidad de servidor público debe estar basada en la relación que tenga una persona con el Estado, pues no puede atribuirse a cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, dicha categoría.

En la tesis emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito, Novena Época, Materia Administrativa, del Semanario Judicial de la Federación, Volumen: X, Agosto de 1999, página 799, se menciona lo siguiente:

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).

El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el

administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

En esta tesis se insiste nuevamente que la relación entre el servidor público y el Estado deberá ser de carácter laboral, así como algún otro tipo de normas que deberán regir de manera especial la relación entre la Administración Pública y sus servidores; además de lo anterior, aquí observamos como es que los servidores públicos al desenvolverse dentro de diferentes formas y diferentes ámbitos pueden incurrir en responsabilidades de carácter civil, penal, administrativo y político, lo cual analizaremos en el apartado 2.2. de la presente tesis.

De manera general, definimos que la jurisprudencia, a pesar de que no da un concepto exacto y preciso de lo que es el servidor público, si nos señala que la principal característica debe de consistir en la relación que guarde el Estado y la persona física denominada servidor público.

2.1.1.5. Personal.

Vistas las definiciones doctrinal, legal y jurisprudencial analizadas en los puntos anteriores, para nosotros, y de acuerdo con los fines del presente trabajo, entendemos como servidor público a aquella persona física que tiene una relación particular con el Estado, la cual desempeña dentro de éste algún empleo, cargo o comisión, y quien guarda esa relación con el fin de llevar a cabo el mejor funcionamiento de los fines del Estado.

2.2. La responsabilidad de los servidores públicos.

Como primer punto señalamos que de acuerdo a lo citado por el doctrinario Narciso Sanchez Gómez la voz "responsabilidad" proviene de *respondere* que significa "inter alia", "prometer", "merecer", "pagar", así *responsalis* significa: "el que responde" (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. *Respondere* se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación..."conforme a la dogmática jurídica, un individuo es responsable, cuando de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado. En este sentido, la responsabilidad presupone un deber, del cual debe responder el individuo.

En general, la palabra responsabilidad indica la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado. Pudiendo concebirse también como deuda moral, cargo de conciencia por un error; deber de sufrir las penas establecidas por los delitos o faltas cometidas por dolo o culpa.⁵³

2.2.1. Concepto

Ahora bien, el maestro Rafael I. Martínez señala de la responsabilidad de los servidores públicos, lo siguiente: "Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder de la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes" ⁵⁴

Por su parte y de acuerdo con el maestro Miguel Galindo Camacho, quien nos dice que es evidente que el Estado elige o designa para el desempeño de la función pública a las personas mejor preparadas para ello, tanto en los aspectos técnicos, científicos y culturales como en la moral, que es de vital importancia, por el rango de las tareas que tienen encomendadas. Por lo tanto, el funcionario que no cumple con las obligaciones que la ley le impone en el ejercicio de su función incurre en responsabilidad.⁵⁵

⁵³ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op cit, p.415s

⁵⁴ MARTINEZ I. Rafael. Op. Cit. p. 74s

⁵⁵ GALINDO CAMACHO MIGUEL. Op Cit. p. 271

De la misma forma el doctrinario Luis Humberto Delgadillo refiere que la particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una relación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades en favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes en razón del régimen legal aplicable de los órganos que intervienen de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.⁵⁶

Dicho lo anterior, debemos señalar que las responsabilidades de los servidores públicos son originadas por la contravención a un precepto legal que el servidor público haga, pues dada la relación que tiene éste último con el Estado, y de acuerdo a los fines e importancia del mismo, el servidor público debe ser una persona que cumpla con todas y cada una de las características para que los objetivos de la Nación sean llevados a cabo de la mejor manera; siendo por ello que al no cumplir el servidor público con los principios que las propias leyes le señala, debe responder de una conducta en la cual incurra y que sea contraria o contravenga a lo establecido en las normas. Cabe hacer mención al principio que rige el derecho público siendo este "Las autoridades sólo puede hacer lo que la ley les permita"; lo que implica que los servidores públicos siempre deberán de apegarse y ajustarse

⁵⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. p. 22

a los términos establecidos en la Ley, haciendo únicamente lo admitido.

2.2.2. Clasificación.

Ya mencionamos con anterioridad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de su Título Cuarto "De las responsabilidades de los servidores públicos" rige lo relativo a éstos, dicho título comprende de los artículos 108 al 114.

Ahora bien, dentro del artículo 109 de nuestra máxima Ley, se regulan los diferentes tipos de responsabilidades en los que puede incurrir el servidor público, al contravenir normas que está obligado a cumplir, estableciéndose en el precepto legal antes invocado que:

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

Por principio, podemos establecer que las responsabilidades en que puede incurrir el servidor público son de carácter Político, Penal, Civil y Administrativo.

2.2.2.1. Política

El maestro Narciso Sánchez Gómez, define a la responsabilidad política de la siguiente manera:

Es aquella que se le atribuye a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido de presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación común⁵⁷.

De la definición transcrita en el párrafo que antecede, observamos las siguientes cualidades:

- ◆ Se atribuye a un servidor público de alta jerarquía; lo cual implica que no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad.
- ◆ Es consecuencia de un juicio político seguido de presuntas infracciones graves de carácter político; esto se refiere a que este tipo de responsabilidad se da por causas en las que una persona está relacionada en los asuntos de gobierno.

Opinamos que en esta definición no se determinan quienes son las personas que deben ser considerados como de alta jerarquía, por lo cual decimos que es una definición ambigua.

El doctrinario Jorge Olivera Toro, refiere: La responsabilidad política solo alcanza a determinados servidores públicos, por razón de

⁵⁷ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op.cit. p.420

sus funciones, por actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.⁵⁸

Al igual que el concepto anterior, no se precisa quien o quienes deben ser considerados como personas a las que se les puede imputar responsabilidad política, pero en esta idea se determina que deben tener ciertas características, como lo son que por las funciones que realicen las personas afecten los intereses públicos.

Por su parte el jurista Miguel Galindo Camacho determina que la responsabilidad política consiste en el "Acto u omisión que cometen los funcionarios señalados en la propia Constitución con repercusión en los intereses públicos fundamentales"⁵⁹ De lo que podemos decir que en esta opinión la responsabilidad de que se trata puede darse por un hacer (acto) o un no hacer (omisión). Si bien es cierto en este concepto se nos dice que los altos funcionarios son los que señala la Constitución, también lo es que no nos determina el precepto legal exacto. Así mismo se señala que es una repercusión en los intereses fundamentales, sin que se mencione cuales son éstos o que debe entenderse por tales.

El maestro Luis Humberto Delgadillo, refiere "Se trata de servidores públicos que tiene atribuidas facultades de gobierno y de administración y que por lo tanto su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales"⁶⁰. Considerando para este concepto los mismos criterios señalados para los anteriores,

⁵⁸ OLIVERA TORO, Jorge. Op.cit. p.359s

⁵⁹ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op.cit. 288

⁶⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op.cit. p.33

pues las definiciones emitidas por los doctrinarios Sánchez Gómez, Olivera Toro y Galindo Camacho no diferencian con esta última opinión.

Según el maestro Sergio Monserrit, la responsabilidad política es:

Aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.⁶¹

Dado que esta definición tampoco nos precisa quienes son los servidores públicos que pueden incurrir en este tipo de responsabilidad, sino que únicamente señala que son funcionarios federales que transgredan los intereses públicos fundamentales, consideramos pertinente transcribir lo dispuesto en el artículo 110, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los

⁶¹ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. *Op. Cit.* p. 78

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 y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. (---) Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. (---) Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado. (---) Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en gran jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. (---) Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Luego entonces, debemos decir que no cualquier persona puede incurrir en responsabilidad política, sino únicamente las personas señaladas en el párrafo que antecede, las cuales por las funciones que desempeñan tiene características especiales.

Por lo que en tal sentido concluimos diciendo que la responsabilidad política es aquella en la que los servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durante el desempeño de su empleo, cargo o

comisión incurren en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales.

Es importante mencionar que los intereses públicos obedecen al interés colectivo, y en virtud de que son públicos benefician a la sociedad, por tanto podemos señalar que el interés público es el deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional.

Cabe señalar que la responsabilidad política se encuentra contemplada por la fracción I, del artículo 109 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

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

Por lo que podemos señalar que para poder determinar si un servidor público con un cargo especial conferido por la propia Constitución incurre en responsabilidad política tiene que seguirse un juicio político, de ahí que consideramos conveniente conceptualizar este término.

De acuerdo con lo señalado por el maestro Ortiz Soltero, señalamos que Juicio Político es:

El procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión

en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales.⁶²

Por lo que volvemos a insistir en que en este tipo de responsabilidad no puede incurrir cualquier servidor público.

El procedimiento que se sigue para este tipo de responsabilidad se encuentra plenamente reglamentado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo Título Segundo se denomina "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia"; en específico en los artículos 5° al 24, siéndole aplicable lo dispuesto en el Capítulo IV del artículo 30 al 45 de la ley en cita.

En párrafos anteriores ha quedado determinado que las personas que pueden ser sujetos a este tipo de Juicio son los servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de lo anterior, la ley reglamentaria de este procedimiento nos señala, en su artículo 5° lo siguiente:

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

⁶² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. cit. p.93

Un servidor público puede quedar sujeto a un Juicio Político por cometer en el ejercicio de sus funciones, actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho pudiendo quedar igualmente sujeto un año después de haber desempeñado su empleo, cargo o comisión; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 7° precisa cuales son las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales, estableciendo para ello lo siguiente:

Artículo 7°.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: (---) I.- El ataque a las instituciones democráticas; (---) II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; (---) III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; (---) IV.- El ataque a la libertad del sufragio; (---) V.- La usurpación de atribuciones; (---) VI.- Cualquier infracción a la Constitución o las leyes federales cuando cause perjuicio graves a la Federación, a uno o varios estados de las misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; (---) VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y, (---) VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. (---) No procede el juicio político por la mera expresión de ideas (...)

Explicaremos brevemente el procedimiento que se sigue en el juicio político:

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando

audiencia al inculpado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia del acusado o en su caso la probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de sesenta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados erigida en Organo de Acusación examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción⁶³.

⁶³ Cf. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 292.

2.2.2.2. Penal

En este punto haremos un análisis de la responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos, en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión y así comenzaremos con la definición que nos da el catedrático Narciso Sánchez Gómez, quien al respecto señala:

Este tipo de responsabilidad tiene lugar, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurrir en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes de la materia. En tal sentido, la responsabilidad penal se configura, por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de las mismas, por recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho de parte del público, por disponer para provecho personal de dinero público, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones, por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado o de particulares, por tráfico de influencia, etc..⁶⁴

Este autor nos señala que la responsabilidad penal surge cuando la conducta del servidor público va en contra de lo establecido en las disposiciones del Código Penal, enunciando las causas que señala éste último. Definición que consideramos completa y correcta.

Por su parte el maestro Jorge Olivera Toro, refiere que:

⁶⁴ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. Cit. p. 440

La responsabilidad penal de los servidores públicos tiene lugar en delitos en que la acción es imputable principalmente a los que tienen esa calidad, independientemente de que puedan cometer ilícitos de otra naturaleza como particulares, esto es, pueden cometer delitos comunes y especiales. Las normas penales tutelan una variedad de bienes jurídicos y en el caso, a la Administración Pública⁶⁵.

De esta definición se desprende que las personas como particulares pueden incurrir en delitos que encuadren en las normas penales, pero que si dichas personas tienen el carácter de servidores públicos y que a su vez incumplen con las disposiciones señaladas en el orden penal, serán independientes las unas de las otras, lo que implica que las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, se les considera diferente en los ordenamientos de carácter penal.

El jurista Miguel Galindo Camacho respecto de la responsabilidad penal señala que:

Un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad penal cuando en ejercicio de sus funciones realiza un acto tipificado como delito, es decir, única y exclusivamente cuando lo realiza una persona en el ejercicio de la función pública. (---) Los delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, son propiamente delitos oficiales, pues solamente se pueden cometer cuando un sujeto activo del mismo es servidor público.⁶⁶

Es importante mencionar lo que dice el maestro Miguel Galindo,

⁶⁵ OLIVERA TORO, Jorge. *Op. Cit.* p. 358

⁶⁶ CAMACHO GALINDO, Miguel. *Op. cit.* p. 271

en el sentido de que para que un servidor público incurra en responsabilidad penal, deberá estar ejerciendo las funciones que le ha encomendado la Administración Pública y dada la importancia que el servidor público realiza dentro de ella tienen un régimen especial dentro de las normas penales.

El tratadista Sergio Monserrit, dice que la responsabilidad penal tratándose de los servidores públicos, es:

(...) aquella en que la incurren cuando sus actos u omisiones son sancionados por las leyes penales. Estos actos u omisiones pueden darse en el desempeño de su empleo cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales que contemplan los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, relativos a delitos cometidos por servidores públicos en el desempeño de sus funciones. Si por el contrario, el delito es cometido por el servidor público, pero no se encuentra en funciones como tal, también es susceptible de responsabilizarlo penalmente, cualquiera que sea el tipo penal que contemple el ordenamiento citado.⁶⁷

Aquí nuevamente se reafirma la situación de que el servidor público deberá estar desempeñando su empleo, cargo o comisión a efectos de que con el carácter de tal, incurra en responsabilidad de tipo penal, tomándose en cuenta que como particular también puede ser sujeto de conductas contrarias a las normas penales.

Este tipo de responsabilidad es contemplada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción II, del artículo 109 constitucional que determina "La comisión de delitos por parte de

⁶⁷ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. cit. p. 196s

cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que en el título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que "se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de los delitos previstos en este título o el subsecuente".

Los delitos de referencia son:

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

Para estos delitos se asignan penas de la privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logra acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada "fuero"); aunque de acuerdo con nuestra constitución solamente puede existir el fuero de guerra, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tiene a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada *Declaración de Procedencia*.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral; al igual que los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de la judicaturas locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que con base en su soberanía resuelvan lo procedente.

Dentro de los sesenta días hábiles siguientes al presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o

Ministerio Público, en su caso; se concederá brevemente la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de que lo hagan se les retirará del recinto para proceder a la discusión de la votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.⁶⁸

2.2.2.3. Civil

En este aspecto señalaremos lo relativo a la responsabilidad civil, determinando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no define claramente este tipo de responsabilidad, pero al respecto en el artículo 111 se establece: "...En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". Lo cual implica que, a diferencia de la responsabilidad política y penal, en la que solamente pueden incurrir en ella determinados servidores públicos, señalados dentro de la propia Constitución; en responsabilidad civil puede incurrir cualquier persona que sea considerada servidor público.

⁶⁸ Cf. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, 3ª ed. México, Ed. 1999. P.221

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro (artículos 1°, 12, 13 y 27, los cuales establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al establecer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución);⁶⁹ lo que implica que si un servidor público tiene demandas de orden civil no se encuentra protegido constitucionalmente y deberá responder por tales conductas.

Si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio⁷⁰ en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, en el que se establece: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima". En sentido estricto esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que éste responda por ellos; pero también esto podría originar que los servidores públicos abusaran de las funciones que desempeñan y

⁶⁹ Vid. Artículos 1°, 12, 13 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁷⁰ Debemos entender por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación (Artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal).

Mientras que por perjuicio entendemos que es una ganancia o beneficio que, racionalmente esperado, ha dejado de obtenerse.

actuaran de manera ilícita tratando que el Estado responsa de sus acciones.

Al respecto el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal señala lo siguiente:

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

Por lo tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar entre particulares, no entre el Estado y sus empleados.

Por su parte el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala:

Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en

consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

En este precepto legal se establece que si el servidor público incurrió en alguna falta administrativa y de ahí se determina que causó un daño a un particular, éste puede exigir del mismo que repare dicho daño, acudiendo para ello a la misma dependencia que determinó que el servidor público había incurrido en responsabilidad administrativa, a efecto de poder exigir la reparación del daño. También podemos señalar que la responsabilidad civil debe darse por un servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión; debe bastar con que se produzca un daño para que se genere la responsabilidad y el daño debe producirse como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público.

Ahora bien, analizando el criterio de algunos doctrinarios, éstos se refieren a la responsabilidad civil de la siguiente manera:

El catedrático Narciso Sánchez Gómez dice:

La responsabilidad civil es aquella que se finca, cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, y en tal caso deben ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas observables⁷¹.

Es importante determinar que por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño (entendiéndose todos como sinónimos)

⁷¹ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. cit. p. 444

debemos decir que tales conceptos se traducen a una desgana o falta de atención en el cumplimiento de las obligaciones o en el ejercicio de los derechos; por lo tanto, el autor en comentario nos señala que a un servidor público se le puede imputar una responsabilidad civil cuando no desempeñe su empleo, cargo o comisión con el debido cuidado que debe tener y que además con dicha conducta afecte los intereses del Estado o de los particulares, pudiéndose exigir en éstos casos que el servidor público culpable responda de los daños ocasionados a los antes citados.

Por su parte el maestro Olivera Toro, señala que la responsabilidad civil tiene lugar cuando el incumplimiento produzca menoscabo en el patrimonio del Estado o daño a los particulares, que es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario directamente por el obligado a la reparación o por las personas o cosas que estén bajo su cuidado.⁷²

De lo anterior podemos decir que cuando un servidor público ocasione un daño, entendiendo a éste último como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, esto es en el sentido material, entonces será cuando un servidor público incurra en responsabilidad civil.

Mientras que el jurista Monserrit determina que:

⁷² OLIVERA TORO, Jorge. Op. cit., p. 357

La responsabilidad civil proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.⁷³

Concepto del cual denotamos que el servidor público incurre en responsabilidad civil cuando adquiere una ganancia en la prestación de sus servicios o que en dicha prestación afecte directamente al Estado y deberá responder de dicha conducta con sus propios bienes o con los de alguien que sean suficientes para cubrir el daño en el que incurrió.

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares o del Estado, por lo daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por lo tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil es necesario que se produzca entre particulares y únicamente de manera subsidiaria con el Estado, se regule y demande por las leyes civiles.

⁷³ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. cit. p.254

2.2.2.4. Administrativa

Este tipo de responsabilidad en que incurren los servidores públicos, es el tema central de la presente tesis, por ello ahondaremos mas en ella.

El catedrático Narciso Sánchez Gómez señala que la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; el incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia⁷⁴.

De esta definición es preciso señalar y dejar puntualizados de una vez los siguientes conceptos:

- Acto: es un hecho o una acción/ Hecho público o solemne⁷⁵.
- Omisión: acción y efecto de omitir/Cosa omitida/Descuido o negligencia/Dejar de hacer alguna cosa⁷⁶.
- Legalidad: actuación del servidor público que se ajusta a la ley; esto quiere decir, que todo lo que el servidor público realice durante el desempeño de sus funciones deberá estar sujeto a lo establecido por una norma y no puede actuar ajeno al principio que

⁷⁴ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. cit. p. 425

⁷⁵ Diccionario Larousee. p. 12

⁷⁶ Ibid. p.471

dispone que *"las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite"*.

- **Honradez:** Norma general que implica conformar la actuación a principios morales de cada individuo; esto es, que cada persona en particular tiene diversas reglas que como ser humano lo guían y que en el caso de la persona física que presta sus servicios al Estado deberán ser las mejores.

- **Lealtad:** Entrega a la Institución protegiendo los intereses públicos; esto quiere decir, que el servidor público deberá guardar para con la dependencia o institución en la cual desempeñe un empleo, cargo o comisión, acciones y actitudes que permitan resguardar los fines de las mismas.

- **Imparcialidad:** Actuación realizada sin preferencias; lo que implica que los servidores públicos deberán dar un trato igualitario a toda persona con la cual tengan relación.

- **Eficiencia:** Utilizar los recursos para el fin que se le proporcionen, sin desvío; esto es, que los instrumentos que tenga el servidor público para realizar su trabajo, están afectos a un determinado fin⁷⁷.

En este concepto vemos como es que la responsabilidad administrativa se puede fincar a todos y cada uno de los servidores públicos, sin que se haga distinción alguna y se finca cuando alguno de ellos incurrir en criterios que deben ser observados durante el

⁷⁷ OLIVERA TORO, Jorge. *Op. cit.* p.359

desempeño de sus servicios, tales como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, además nos señala que cuando un servidor público contraviene los criterios antes señalados la legislación respectiva aplica las sanciones a que ha lugar por dicha conducta. Con este criterio estamos parcialmente de acuerdo ya que no especifica cual el ordenamiento que prevé la aplicación de sanciones a que hace referencia.

Por su parte el doctrinario Olivera Toro señala: "La responsabilidad administrativa también comprendida en la disciplinaria, opera con motivo de las faltas cometidas en el desempeño de la función pública; pudiendo coexistir con la responsabilidad civil y penal".⁷⁸

Esta definición nos parece ambigua, toda vez que únicamente nos señala que tiene lugar cuando se incurre en una falta durante el desempeño de las funciones, sin que haga referencia a cuales son dichas faltas y que criterios hay que seguir en el desarrollo de dicha función.

El jurisconsulto Miguel Galindo Camacho define a la responsabilidad administrativa de la siguiente manera: Un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad administrativa cuando comete una falta en el desempeño de sus funciones, cuando el acto u omisión que realiza tiene solamente efectos en el ámbito interno de la administración pública y no afecta, en consecuencia, la esfera jurídica de los particulares. En este caso, por la comisión de faltas

⁷⁸ Ibid., p.358s

administrativas da lugar a que el superior jerárquico del infractor sea el que imponga la sanción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos administrativos previamente establecidos en la ley de la materia. En el caso de que la acción u omisión del servidor público afecte la esfera jurídica de los particulares, la sanción administrativa es concomitante con la responsabilidad civil o penal, y nunca puede excluir éstas⁷⁹.

De esta noción, se dice primeramente que el servidor público debe de estar realizando sus actividades y llevar a cabo alguna irregularidad, para que en ese sentido se pueda considerar que ha incurrido en una responsabilidad administrativa. En segundo lugar y algo importante es lo que nos comenta este autor, en el sentido de que el servidor público al hacer algo o dejarlo de hacer, afecta directamente a la Administración Pública, es decir que con la conducta desplegada por el servidor público se transgreden los intereses fundamentales del Estado, pues el servidor público es la persona física que se encarga de llevar a cabo los servicios que el gobierno presta al pueblo y que tienen como finalidad el bien común.⁸⁰ Por lo tanto, la afectación que hace el servidor público cuando incurre en este tipo de responsabilidad va en contra de los intereses del Estado y no de los particulares, estableciendo que en el caso de que sean afectados los intereses de los particulares dará lugar a una responsabilidad que tenga el carácter de civil o penal. Por último, este concepto, nos refiere

⁷⁹ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. cit. p.37
⁸⁰ Vid. Apartado 1.1.2 De la obra que se lee.

que en el caso de que el servidor público incurra en responsabilidad administrativa, el encargado de poner una sanción a esta persona será su superior jerárquico, mediante un procedimiento que se seguirá y el cual se encuentra regido dentro de la ley de la materia.

El doctor Delgadillo Gutiérrez se pronuncia bajo el siguiente criterio: "(...) la responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.⁸¹ Lo que implica que, al igual que el catedrático Miguel Galindo Camacho, para que un servidor público sea sujeto de responsabilidad administrativa deberá encontrarse desempeñando su empleo, cargo o comisión que le ha sido encomendado dentro del Estado, actuando o dejando de hacerlo, según lo establezcan las propias leyes y que dichos actos u omisiones tengan como consecuencia una afectación al prestar el servicio público.

Por su parte el doctrinario Sergio Monserrit Ortiz define a la responsabilidad administrativa de la siguiente manera:

Es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las obligaciones contenidas en este dispositivo tiene como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia

⁸¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. cit. p. 39

que se tutelan en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸²

Esta definición tiene como características las siguientes:

El servidor público deberá encontrarse prestando su empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública; se remite a lo dispuesto en el artículo 47, de la ley de la materia y el cual es considerado por este autor como un código de conducta a seguir en donde se protegen los fines del Estado, consideramos que este concepto es más específico que los anteriores, pues determina que el servidor público incurrirá en faltas administrativas cuando su conducta se contraponga a lo que señala la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe mencionar que la responsabilidad administrativa se encuentra contemplada en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción III del artículo 109 constitucional el cual a la letra señala: "(...) III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (...)."

⁸² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. cit. p. 112

2.3. Procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos ante la Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria.

Resulta importante en este apartado hacer mención al procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos seguido ante la Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria, toda vez que es el tema central del presente trabajo y así haremos referencia a dicho procedimiento; haciendo la aclaración de una vez que este procedimiento es de orden federal, en virtud de tener ese carácter la ley que lo reglamenta.

El procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra regulado propiamente por el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual se denomina "*Responsabilidades Administrativas*", y comprende de los artículos 46 al 78 de la citada ley.

Primeramente debemos señalar quienes son las personas que se encuentran sujetas a incurrir en responsabilidad administrativa, y así tenemos que el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos señala que: "Incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2° de esta Ley". Por su parte el artículo 2° a que se hace mención, nos remite a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que establece lo siguiente: "Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y

tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales". Cabe señalar nuevamente en este apartado lo que refiere nuestra Carta Magna.

Art. 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 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 (...).---) Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (...).

Luego entonces, podemos decir que todas las personas que sean consideradas servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad administrativa.

2.3.1. Supuestos de procedencia.

Para que un servidor público pueda ser sujeto a un procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, nuestra Constitución nos señala en su artículo 109, lo siguiente:

Art. 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias,

expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: (...) (---)III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

De lo anterior, se desprende que para que exista el incumplimiento es indispensable la manifestación de una conducta, positiva o negativa, que sea contraria a la norma jurídica; es decir, se trata de las manifestaciones de la voluntad de una persona, las cuales pueden consistir en una acción o abstención; además, tal situación debe transgredir una obligación previamente determinada.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos señala cuales son las obligaciones que tiene el servidor público y así determina el artículo 47 lo siguiente:

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

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

En virtud de que es el servidor público la persona física encargada de llevar a cabo los fines del Estado, debe actuar con estricto cuidado al desempeñar sus funciones; esta disposición deviene de lo dispuesto en la propia Constitución, ya que debemos decir que no se puede alcanzar eficiencia si no se cumplen las actividades con diligencia. Si el ejercicio del servicio no se cumple con diligencia y el acto u omisión implica abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, no solamente se infringe una disposición administrativa, sino que se incurre en el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal⁸³.

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

En esta fracción se señala que la actuación del servidor público se encuentra apegada a la ley, pues el ejercicio presupuestal se desarrolla previa planeación, programación y presupuestación. Si no se realiza, indiscutiblemente que desemboca en un mal manejo de fondos y valores.

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

⁸³ Cf. Artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal.

por su función exclusivamente, para los fines a que están afectos;

Esta fracción se refiere a que el servidor público deberá emplear los elementos con los que cuente para desempeñar su tarea encomendada, para las funciones a que se le designen, sin que los utilice para otras cuestiones, aquí juegan un papel importante los manuales de procedimiento elaborados por las dependencias del sector público, con el apoyo generalmente de las Unidades de Organización y Métodos. En tales documentos se detallan clara y acuciosamente las funciones de cada departamento, oficina, etcétera.

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

Esta obligación protege la lealtad que debe tener el servidor público con la dependencia para la cual preste sus servicios pues debe en todo momento proteger los intereses públicos y se contrae al cuidado que deberá prestar con los documentos e informaciones que tenga bajo su manejo.

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

Aquí observamos como se impone al servidor público que sea eficiente, lo que implica que deberá guardar cierto orden al desempeñar funciones, pues no puede ser grosero, prepotente, parcial, descuidado.

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

Esto quiere decir, que no porque una persona sea jerárquicamente superior a otra, podrá actuar abusando de tal situación.

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

Es claro que a diferenciación de la fracción anterior, que trata de quienes ocupan un puesto jerárquicamente superior, esta fracción hace referencia a los subordinados jerárquicamente.

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

Este apartado supone la honradez del trabajador y la posibilidad de que enterado del incumplimiento a las disposiciones legales, él

mismo lo haga del conocimiento del titular; o bien las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que recibe.

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

Hacer lo contrario a esta disposición configura el delito de ejercicio indebido de servicio público previsto en el artículo 214 del Código Penal.

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por mas de 15 días continuos o 30 discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio no lo exijan;

Esto se refiere a que el servidor público que tenga a su cargo a otros de menor jerarquía, no podrán otorgar permisos que no sean justificados, pues en caso de hacerlo así se estaría actuando parcialmente.

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

El artículo 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y

otro de un Estado, que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir, entre ambos, el que quiera desempeñar.

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

Esta fracción protege el principio de imparcialidad, pues el servidor público no podrá determinar que alguien desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública cuando dicha persona este limitada para ello.

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

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

Las disposiciones tienden a impedir la parcialidad del servidor público o bien que con su intervención se pudiera derivar beneficios de tipo económico para él.

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

Actos como el señalado en esta fracción pueden dar lugar a delitos, que pueden ser abuso de autoridad, cohecho, etcétera.

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

Esta fracción da lugar a la honradez que debe ser observada en el servidor público y que implica valores morales de cada uno de los individuos, pero que en este los servidores públicos no deberán pretender conseguir alguna ganancia o provecho extra de lo que el mismo Estado les paga por el desempeño de sus funciones.

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

En esta disposición se encuentra la figura llamada nepotismo, la cual consiste en una preferencia no justificada razonablemente, otorgada por un gobernante a sus parientes para el desempeño de cargos o funciones públicas.

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

La obligación del servidor público, de presentar su declaración patrimonial, periodos en que debe hacerlo y hasta qué niveles se debe cumplir con este requisito, está contenida en el artículo 79, 80 y siguientes de la propia Ley.

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

Esta fracción atiende a una obligación de los servidores públicos para coadyuvar con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al igual que con los Organos Internos de Control de cada Dependencia, por lo que es fundamental que los servidores públicos acaten esta disposición.

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

Obliga a los servidores públicos que tienen personal a su mando velar por el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos e incluso obliga a denunciar de manera escrita las irregularidades que pueda observar en el desempeño del ejercicio de sus subordinados, es importante hacer notar que si el superior jerárquico no las da a conocer incurre en responsabilidad administrativa.

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

Como en las demás fracciones, está contempla una obliga al servidor público consistente en entregar la información que requiera la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, para que éstas lleven a cabo sus labores encomendadas.

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

Aparentemente esta prevención sobra, pues es obvio que la infracción a otras disposiciones también será sancionable por éstas; sin embargo, la enumeración que el artículo 47, pudiera considerarse limitativa y en un caso concreto se alegraría, que una sanción aunque

la prevea otra disposición, no es aplicable por el hecho de no aparecer en el artículo 47.

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

Como se advierte de esta fracción se encuentra una primera hipótesis en la que obliga a los servidores públicos, a que se refiere el artículo 2º de la ley de la materia, a no realizar ningún tipo de contrato con persona alguna que por su condición tenga algún vínculo con otro servidor público con el cual deben de realizarse la contratación de obras y servicios, toda vez que esto se hace para garantizar que no exista alguna preferencia al contratar esos servicios y de esta manera que el servidor público obtenga beneficios adicionales a las remuneraciones que le otorga la Dependencia. Por otra parte, tajantemente no permite que se realice algún contrato con alguna persona que se encuentre inhabilitado para ejercer empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, lo anterior para evitar

que los exservidores públicos, valiéndose de sus vínculos, puedan obtener de manera preferente los contratos de obras o servicios.

XXIV. Las demás que impongan las leyes y reglamentos.

Además de todas las obligaciones anteriores a que hemos hecho referencia, el legislador no solamente realizó un catalogo en este artículo, sino que deja abierta la posibilidad de cumplir con las obligaciones que pudieran existir en otras disposiciones legales, lo cual quiere decir que el servidor público deberá apegarse a realizar sus funciones realizando únicamente lo que las leyes les permiten.

2.3.2. Ordenamientos Legales aplicables.

En este punto analizaremos cuales son las leyes aplicables dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, para ello haremos una referencia del orden jerárquico de las leyes.

Primeramente debemos de señalar que una norma suprema, como su nombre lo indica es una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior jerarquía; el orden normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados:

- a) Normas constitucionales
- b) Normas ordinarias
- c) Normas reglamentarias
- d) Normas individualizadas

Tanto los preceptos constitucionales como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general; en cambio, las individualizadas refiérense a situaciones jurídicas concretas.

Lo anterior, es así pues la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro de su artículo 133, establece que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente del República, con aprobación del Senado, **serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados

De lo anterior, se desprende claramente que los dos grados superiores de la jerarquía normativa en nuestro derecho se encuentra integrado por la Constitución Federal y por las Leyes Federales y los Tratados Internacionales, teniendo éstos últimos el mismo rango.

Ahora bien, de lo establecido en los artículos 42, 43, 44 y 48 constitucionales,⁸⁴ se desprende que los siguientes ordenamientos se integran por las normas cuyo ámbito espacial de vigencia está constituido por el territorio de la Federación y el de las islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados, de aquellas otras que se aplican en las demás partes integrantes del territorio nacional; enseguida se encuentran las leyes locales ordinarias, luego

⁸⁴ Cf. Artículos 42, 43, 44 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

las normas reglamentarias, las municipales y finalmente las individualizadas (contratos, resoluciones judiciales y administrativas).

Dado lo anterior, el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, seguido ante la Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria, se regula por los siguientes ordenamientos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 14, 16, 108, 109, fracción III y 113.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; artículo 37, fracciones XII y XVII.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; artículos 2°, 3°, fracciones II y III, 46, 47, 53, 54, 56, 57, párrafo segundo, 60, 64, 68 y demás relativos y aplicables.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; artículos 2, 26, fracción IV, inciso a) punto 1.

Ley del Servicio de Administración Tributaria; artículo 12.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria; artículos 2° y 9.

2.3.3. Desarrollo del procedimiento disciplinario administrativo.

Ahora bien, una vez que ha quedado determinado en párrafos anteriores, quienes son los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad administrativa, procederemos a explicar como inicia el

procedimiento disciplinario; cabe hacer mención que dicho procedimiento se encuentra señalado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Primeramente, debemos decir que cualquier persona puede presentar las quejas y denuncias⁸⁵ que dan origen al procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos y así lo dispone el artículo 49 de la ley de la materia, en donde se señala que

En las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente. La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resulten eficientes.

Luego entonces, el procedimiento disciplinario inicia con la presentación de una queja o denuncia, la cual deberá contener los datos del quejoso (nombre, domicilio, firma), así como el nombre, cargo y adscripción del servidor público denunciado y la narración de los hechos irregulares en que presuntamente incurrió éste último, cabe señalar que todo procedimiento inicia con la queja o denuncia, pero no toda queja o denuncia da lugar a un procedimiento.

⁸⁵ Debemos entender, para el caso de las responsabilidades administrativas, por queja la manifestación de hechos irregulares imputados directamente a un servidor público en ejercicio de funciones que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad, mientras que por denuncia debe comprenderse la manifestación de hechos irregulares cometidos por un servidor público en ejercicio de sus funciones que afectan la esfera jurídica de un tercero y no siendo necesariamente éste quien los manifiesta; entonces podemos decir que la queja la realiza directamente el afectado, mientras que la denuncia la pueda hacer un tercero.

Una vez que la queja o denuncia ha sido presentada ante la autoridad competente para su admisión, se deberá integrar con la documentación o información relativa que permita al órgano administrativo contar con los elementos suficientes para iniciar las investigaciones respectivas y determinar si puede haber lugar o no al inicio de un procedimiento administrativo.

Una vez que ha sido debidamente integrada e investigada una queja o denuncia, se iniciará propiamente el procedimiento disciplinario dictando para tal efecto el auto de radicación y el citatorio respectivo; éste último deberá contener ciertos requisitos como lo son:

∴ Expresar día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia de ley; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen y el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado.

∴ Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los artículos y fracciones.

∴ Precisar que el expediente está a disposición del presunto infractor y el lugar en el que puede ser consultado; así como que a la audiencia de ley puede acudir asistido de un defensor para declarar, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

∴ Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles. El oficio citatorio de que se trata deberá de ser notificado en términos del Código Federal de Procedimientos Penales, ya que este ordenamiento

es aplicable supletoriamente, según lo dispuesto por el artículo 45 de la ley de la materia.

Los requisitos anteriores, se dan a efecto de cubrir lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Una vez que ha sido notificado el citatorio correspondiente, se llevará a cabo la Audiencia de Ley a que haya lugar, en donde, como ya se señaló, el presunto responsable, podrá ser asistido de su defensor; durante el desahogo de dicha audiencia se presentarán las pruebas necesarias que permitan al infractor desvanecer su responsabilidad y formular los alegatos que estime pertinentes.

Una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad que conoce del asunto resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y se notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado de la dependencia y al superior jerárquico.

Es importante resaltar el hecho de que en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio, se podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus empleos, cargos o comisiones, si a juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute (artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

2.3.4. Sanciones

La palabra sanción significa "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";⁸⁶

De lo anterior podemos señalar que se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad (cumplimiento forzoso), cuando no es posible lo anterior, la sanción puede consistir en obtener por parte del infractor una prestación económica equivalente a la obligación incumplida (reparación del daño o indemnización), y cuando el daño sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor (destitución o inhabilitación).

A continuación señalaremos las sanciones que pueden ser aplicadas a los servidores públicos al incurrir en alguna falta administrativa y que son las que propiamente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos señala en el artículo 53, en donde a la letra establece:

Las sanciones por falta administrativa consistirán en: (---) I. Apercibimiento privado o público; (---) II. Amonestación privada o pública; (---) III. Suspensión; (---) IV. Destitución del puesto; (---) V.- Sanción económica, e (---) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

⁸⁶ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Op. cit. p. 295

2.3.4.1. Apercibimiento Privado o Público.

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Omeba, el apercibimiento se identifica con una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir con una conducta indebida; es una medida preventiva que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aún la inmoralidad de la misma en la esfera del Derecho y conforme al Diccionario de la Lengua Española, para la Real Academia el sentido jurídico de la voz consiste en hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida, las consecuencias que seguirán de determinados actos u omisiones suyas.⁸⁷

Para el doctrinario Sergio Monserrit Ortiz Soltero el apercibimiento se considera como "La prevención que dirige el órgano competente al servidor público para que se abstenga de cometer con sus actos u omisiones una conducta irregular, so pena de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor".⁸⁸

En el aspecto legal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no determina que es el apercibimiento, por lo que nos apegamos a la noción que se establece en el Código Penal Federal, el cual señala:

Artículo 43. El apercibimiento consiste en la conminación que hace el juez a una persona, cuando ha delinquido y se teme con

⁸⁷ Cit. por. DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso. México, Ed. Porrúa, 1999. p. 206s

⁸⁸ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op.cit. p.152

fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste será considerado como reincidente.

De todo lo anterior, podemos decir que el apercibimiento es una sanción que la ley señala para aquellas personas que han incurrido en responsabilidad administrativa y supone, por lo tanto, una infracción a las obligaciones del servidor público contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; siendo pues únicamente una llamada de atención a quien ha incurrido en alguna falta a fin de que no la vuelva a cometer.

Debemos señalar que la opinión dada por el doctor Luis Humberto Delgadillo quien señala que de principio todas los apercibimientos son privados, ya que sólo constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito y cuando sean públicos, la propia resolución indicará el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como Organo de Difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de circulación. Sin embargo, como no existe disposición expresa, queda al arbitrio de la autoridad sancionadora señalar cual será el medio de publicación que se utilizará⁸⁹. Es de señalarse que tanto el apercibimiento privado o público, queda

⁸⁹ Vid Id.

constancia en el expediente del servidor público, la diferencia radica en la forma de imponer el superior jerárquico dicha sanción.

2.3.4.2. Amonestación Privada o Pública.

La amonestación es identificada, al igual que el apercibimiento, en una llamada de atención, que consiste en una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito, es definida por el doctrinario Sergio Monserrit de la siguiente manera:

(...) corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve⁹⁰.

En esta definición resalta el hecho de que al imponer este tipo de sanción al servidor público, se tomará en cuenta la gravedad de los actos en que incurrió y que en el caso de que sea impuesta al servidor público una amonestación, es porque este último incurrió en faltas que deben ser consideradas como no tan graves.

El artículo 42 del Código Penal Federal, la define de la siguiente forma:

La amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que

⁹⁰ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. cit. p.152

cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se impondrá una sanción mayor si reincide. Esa manifestación se hará en público o en privado según aparezca prudente al juez.

De lo anterior se desprende que esta imposición se hace con el propósito de que el infractor tome conciencia de su conducta ilícita, haciéndole la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente.

2.3.4.3. Suspensión.

La suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña y será impuesta por el superior jerárquico del infractor, por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses.⁹¹

La propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla dos tipos de suspensión los cuales son:

La que se encuentra determinada dentro de lo dispuesto por el artículo 53, fracción III, y que emana de una resolución dictada por la autoridad competente y en segundo lugar la que faculta a la autoridad a separar temporalmente a una persona de su empleo, cargo o comisión, mientras se llevan a cabo las investigaciones, este tipo de suspensión terminará cuando así lo resuelva la autoridad, independientemente si se inicia, continua o concluye el procedimiento.

⁹¹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op.cit. 153

2.3.4.4. Destitución del puesto.

Es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado⁹². En términos de lo dispuesto por la ley de la materia, este tipo de sanción se demandará por el superior jerárquico.

2.3.4.5. Sanción Económica.

Consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable a pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalente a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos. Es importante mencionar que es operante aplicar en la propia resolución la sanción económica, si ha lugar a ella, en virtud de que la misma es de carácter patrimonial y busca la reparación de daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido. La resolución mediante la cual se impongan sanciones económicas constituirán créditos fiscales y se harán efectivas mediante el procedimiento coactivo de ejecución que contemplan las leyes fiscales.

⁹² ibid. p.154

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

Consiste en la privación temporal que se imponga al servidor público para el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión dentro de los órganos de gobierno.

Cuando se impone a un servidor público este tipo de sanción es porque dicha persona incurrió en faltas graves y que puedan tener relación con un tipo de responsabilidad penal.

Cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o cause daños y perjuicios, será de uno a diez años, si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite

2.3.5. Medios de impugnación.

Al servidor público sancionado le asiste el derecho de recurrir las resoluciones dictadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como de las Contraloría Internas y específicamente en la Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria mediante la interposición de dos medios, siendo éstos el recurso de Revocación y el Juicio de Nulidad, lo cuales explicaremos a continuación.

2.3.5.1. Recurso de Revocación.

En este tipo de recurso el servidor público se inconforma frente a la propia autoridad que originó los actos a revocar. Se encuentra contemplado dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro del artículo 71, el cual a la letra señala:

Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el **recurso de revocación** que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida

Por lo tanto, el servidor público cuenta con quince días para interponer el recurso de revocación, cabe señalar que el servidor público tiene la opción de interponer este recurso o el de juicio de nulidad, lo que implica que no es necesario que primero entable este recurso y después pueda interponer uno ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El recurso deberá de presentarse por escrito y contener los siguientes datos:

- Expresión de los agravios.
- Constancia de la notificación de la resolución.
- Copia de la resolución recurrida.
- Ofrecimiento de pruebas.

La autoridad deberá de resolver sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, con estos elementos se emitirá la

resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes y la notificará al interesado dentro de las setenta y dos horas.

2.3.5.2. Juicio de Nulidad.

Este juicio se encuentra contemplado por el artículo 70 de la ley de la materia, señalando al respecto lo siguiente:

Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El servidor público deberá presentar la demanda por escrito, ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde radique la autoridad que emitió la resolución dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que haya surtido efectos la notificación. La demanda deberá contener los siguientes puntos:

- Nombre y domicilio del demandante;
- La resolución que impugna;
- La autoridad (es) demandada (s);
- Los hechos que den motivo a la demanda
- Las pruebas que ofrezca;

- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado

- En su caso, nombre y domicilio del tercero,
- Copias de traslado para las partes involucradas
- Documentos que acrediten su personalidad
- Documento en que conste el acto impugnado
- Constancia de la notificación del acto impugnado
- Cuestionario, firmado por el actor, que deberá desahogar el perito; y,
- Pruebas documentales que ofrezca.

La sentencia que dicte el Tribunal tendrá diferentes efectos: reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.

CAPITULO TERCERO PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y PROPUESTA DE REFORMA

3.1. Irregularidades en el régimen de supletoriedad procesal.

3.1.1. El marco jurídico de la supletoriedad

3.1.2. Criterios en materia de supletoriedad

3.1.3. Incongruencias sobre la supletoriedad

3.1.3.1. De técnica jurídica

3.1.3.2. De economía procesal

3.2. Irregularidades forenses en el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos seguido ante la Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria

3.2.1. Por incompatibilidad de ordenamientos procesales

3.2.2. Por improvisación reglamentaria

3.3. Propuesta de reforma

3.3.1. Justificación

3.3.2. Alcance

3.3.3. Beneficios

3.1. Irregularidades en el régimen de supletoriedad procesal.

En este apartado señalaremos cuales son las anomalías que se presentan por falta de la determinación precisa de una ley supletoria en materia de responsabilidad administrativa, pues como veremos más adelante la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a pesar de que dispone que el Código Federal de Procedimientos Penales es aplicable supletoriamente, lo cierto es que en materia de responsabilidad administrativa este Código no debe ser supletorio dada la naturaleza del propio procedimiento existiendo diversos problemas en cuanto a su aplicación.

Para poder entrar a tal estudio, primero referiremos que es lo que debemos entender por supletoriedad, analizando para ello el punto de vista doctrinal, legal y jurisprudencial y asimismo señalaremos cual es el origen y la finalidad de la misma.

3.1.1. El marco jurídico de la supletoriedad

Inicialmente debemos mencionar lo que determina la doctrina acerca de la supletoriedad, haciendo notar de una vez que no emite capítulos o apartados especiales que estudien el tema como tal.

El maestro Miguel Acosta Romero, divide las fuentes del derecho⁹³ en creación y supletoriedad, refiriendo al respecto lo siguiente:

a) Creación de la norma: Es el momento mismo del origen de la norma, es decir, son las circunstancias sociales que dan origen a la norma. (---) b) Supletoriedad de la norma en su interpretación, ejecución y aplicación cuando tiene lagunas o no prevé determinadas situaciones. Se origina una situación de derecho aún cuando no siempre tiene las características de generalidad y abstracción que se le reconocen a la ley o cuando va más allá de los alcances de ésta, es aquel que, a través de la interpretación e integración, se resuelven conflictos no previstos en la ley o cuando van más allá de los alcances de ésta. Es cuando se habla de las lagunas de la ley o de que el Derecho no prevé con determinación todos los posibles supuestos, por lo tanto serán fuentes del derecho, todas aquellas normas y técnicas jurídicas que auxilien a la Administración Pública o bien a los tribunales en la interpretación e integración del Derecho y a aquellas fuentes que la ley propia señala para su interpretación o aplicación supletoria.⁹⁴

Del concepto anterior, debemos decir que el estudio que hace el doctrinario Acosta Romero a las fuentes del derecho consiste en dividirlas en dos grupos como lo son la creación de la norma y la

⁹³ Debemos decir que la expresión Fuente del Derecho se emplea para designar el origen del Derecho Positivo. Tiene realmente un valor y sentido puramente convencional. Con ella se alude al Derecho mismo y así tenemos que generalmente se habla de tres tipos de fuentes, siendo éstas las formales (que son los procesos de creación de las normas jurídicas), las reales (que vienen siendo los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas) y las históricas (siendo los documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes). Cabe señalar que la primera clasificación (fuentes formales) se dividen en dos grandes grupos, siendo éstos las principales y las supletorias.

⁹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho. Op.Cit. p.71s

supletoriedad, realizaremos un análisis a ésta última fuente, toda vez que es el punto que interesa en el desarrollo del presente trabajo.

De las fuentes del derecho desde el punto de vista de la supletoriedad, tenemos lo siguiente:

- ◆ Las situaciones de derecho surgen no necesariamente cuando se trata de normas generales y abstractas, es aquel que a través de la interpretación e integración, se resuelven conflictos no previstos en la ley o cuando van más allá de los alcances de ésta; esto es, una situación de derecho se establece cuando existe un conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres y cuando las disposiciones expresas de una ley no contienen diversas situaciones, sino van más allá de la misma, en este caso refiere a que pueden aplicarse otras normas que complementen a la primera, es aquí cuando se origina la supletoriedad; tenemos por ejemplo la Ley Federal del Trabajo, la cual regula las relaciones de trabajo comprendidas en el apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹⁵ siendo en concreto las relaciones de trabajo entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo, a esta Ley Federal del Trabajo, según establece el artículo 17, le es aplicable supletoriamente lo siguiente:

Artículo 17.- A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta Ley o en sus Reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6°, se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios

⁹⁵ Cf. Artículo 123, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

De lo anterior, podemos decir que para que exista la supletoriedad no necesariamente deberá de tratarse de normas de carácter general, sino que puede tratarse de casos concretos, además de que la supletoriedad tiene como finalidad el resolver controversias que se puedan suscitar cuando la propia ley no lo determine.

- ◆ Existe cuando se habla de las lagunas de la ley o de que no se prevén determinados supuestos; esto quiere decir que debemos entender por laguna de la ley cuando existen fallas u omisiones en las propias leyes y que el juez se encuentra autorizado a cubrir, mediante la aplicación, en su caso, de las normas subsidiarias establecidas al efecto por el legislador, pudiendo ser por ejemplo los principios generales del derecho, costumbres, equidad, etcétera.⁹⁶

- ◆ Son fuentes supletorias del derecho todas aquéllas normas y técnicas jurídicas que auxilien a la Administración Pública o a los Tribunales en la interpretación e integración del derecho y a aquéllas fuentes que la propia ley señala para su aplicación supletoria; en este punto resulta importante determinar que debemos entender por normas y técnicas jurídicas auxiliares, entendiéndose en este sentido por norma a las reglas dictadas por el legislador que determinan la conducta de los hombres y por técnica jurídica⁹⁷ a la interpretación y

⁹⁶ Vid. DE PINA VARA, Rafael. *Op. cit.* p. 347

⁹⁷ Cf. *infra*. Apartado 3.1.3.1. de la obra que se lee.

aplicación de los preceptos del derecho vigente; luego entonces debemos decir que el derecho tiene como fuentes supletorias aplicables a las normas y las técnicas jurídicas establecidas y que ayudan a los tribunales a las resoluciones de los conflictos, mientras que por cuanto hace a la ley ésta deberá de determinar cuáles son los principios, leyes, costumbres, que le servirán como supletorias.

De lo anterior observamos como la supletoriedad surge como fuente del derecho y la propia ley nos establecerá cuales serán las leyes, principios, normas, costumbres, aplicables supletoriamente.

Por su parte el maestro Rafael I. Martínez, refiere lo siguiente:

El derecho, la norma jurídica, surge como producto de ciertos fenómenos sociales, que debido a su fuerza, logran que el legislador les dé forma y los incorpore en los textos legales. (...) El derecho administrativo no obstante su amplitud, requiere supletoriedad en su aplicación; por eso se recurre al derecho civil y mercantil, al derecho procesal, a los principios generales del derecho, y eventualmente, a las costumbre y a los estudios doctrinales. La supletoriedad se presenta, como es sabido, cuando un ordenamiento adolece de lagunas y él mismo establece que sean subsanadas mediante la aplicación de otros textos legales.⁹⁸

Del concepto anterior destacan las siguientes características:

- ◆ El legislador incorpora los textos legales; esto se refiere a que el poder legislativo es el encargado de formular normas jurídicas generales, obligatorias e impersonales, mismas que tienen por objeto regular la organización, estructura y funcionamiento del ente público⁹⁹.

⁹⁸ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op.cit. p.15

⁹⁹ Cf. Supra. Apartado 1.1. de la obra que se lee.

♦ El derecho administrativo aplica supletoriamente al derecho civil, mercantil, procesal, principios generales del derecho, la

costumbre y los estudios doctrinales; lo anterior se refiere a que el derecho administrativo requiere de otras disciplinas que coadyuven a resolver las controversias que pudieran suscitarse a falta de disposiciones en la propias leyes administrativas y que para ello se valdrá de diversas leyes pudiendo ser civiles, mercantiles, derecho procesal, costumbre, entre otros; tenemos por ejemplo la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que en su artículo 2 refiere lo siguiente: "Esta ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El **Código Federal de Procedimientos Civiles** se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta ley en lo conducente."

♦ La supletoriedad surge cuando la ley tiene lagunas, estableciéndose en la misma que dichas omisiones serán corregidas por otro ordenamiento legal; de aquí resulta importante señalar que para que una norma pueda aplicarse supletoriamente a una ley, ésta deberá de carecer de supuestos jurídicos que puedan ser cubiertos por otro ordenamiento legal y tendrá que establecerse en la propia ley cuál será ese ordenamiento que le servirá como complemento.

Debemos señalar que estamos de acuerdo con este concepto, pues consideramos que la supletoriedad surge cuando un ordenamiento carece de alguna disposición, encontrándose ese supuesto que le hace falta en otro lado, pudiendo ser en los principios generales del derecho, en la costumbre, o en otra ley, pero resultando

fundamental que la ley que utilizará otro complemento lo establezca expresamente.

Por otra parte, el Diccionario Jurídico, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, nos da un amplio concepto de ley supletoria, analizando a continuación varios de los puntos que establece:

LEY SUPLETORIA: Dicese de la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de otra. La supletoriedad puede ser la categoría asignada a una ley o respecto de usos, costumbres y principios generales del derecho (...) la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes (...)

De lo anterior, debemos señalar que la supletoriedad es el complemento de una ley, lo que quiere decir que si el legislador dejó alguna laguna en las normas, podrán complementarse con otras y que ese complemento puede darse de diversas formas pudiendo establecerse en principios generales del derecho, usos, costumbres, o en otra ley.

Continuando con el concepto emitido por el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, tenemos:

Aunque la supletoriedad de usos, costumbre y principios procede en cualquier instancia, siempre que no afecten el orden público, la supletoriedad de leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce. De esta manera, el 2° del CCo. asigna como fuente supletoria al derecho común; el a. 6° de la LNCM (DO 21 de noviembre de 1965) enumera las leyes que son aplicables supletoriamente como a la LVGC, Cco, CC y el CFPC, y el a. 11 de la LFTSE

enuncia como de aplicación supletoria a la LFT, CFPC y las leyes de orden común. (---). Esta enumeración expresa de leyes supletorias se entiende generalmente como el establecimiento de prioridad en la aplicación de otras leyes sobre la materia. Aunque la referencia al derecho común o legislación del orden común es ampliamente citada en varias materias que no están relacionadas con el CC, la mayoría de las referencias respecto de leyes sobre la misma materia, cuyo contenido es considerado como el que establece los principios generales, por lo cual coincide con los códigos, debido a su tendencia sistematizadora de principios sobre un objeto de regulación.

En esta parte no estamos de acuerdo, toda vez que el diccionario determina que la supletoriedad de leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce, siendo que para que una ley sea complementada por otra, o por principios generales del derecho, costumbre, usos, entre otros, deberá necesariamente existir disposición expresa en la ley que se esta supliendo, tenemos así por ejemplo lo establecido en el Código Civil el cual determina: "Artículo 19.- Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho." y los propios ejemplos que el Diccionarios nos establece, siendo éstos el Código de Comercio "Artículo 2°.- A falta de disposiciones de este ordenamiento y las demás leyes mercantiles, serán aplicables a los actos de comercio las del derecho común contenidas en el Civil aplicable en materia federal."; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que señala:

Artículo 11.- En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.

Sigue definiendo el Diccionario:

Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de las supletorias se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley y que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la doctrina considera que las referencias a leyes supletorias son la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones (...)

En este aspecto se dice que las disposiciones que contiene una ley deben aplicarse en primer término y que el uso de otra deberá de realizarse en segundo plano, estableciéndonos el diccionario que es por esta situación que la doctrina establece que la supletoriedad es la determinación de las fuentes a las cuales la ley acudirá para arreglar sus deficiencias, situación que hemos corroborado al realizar el análisis de la ley supletoria en los conceptos emitidos por el doctrinario Acosta Romero y Rafael Martínez, mismos que establecen que una de las fuentes del derecho es la supletoriedad a la cual se deberá acudir cuando la norma tenga omisiones o deficiencias.

Continuando con el concepto de ley supletoria se señala:

Por otra parte, cuando una ley no se refiere expresamente a ningún texto legal como supletorio, caben las siguientes consideraciones: a) La aplicación de usos, costumbres y principios generales de derecho no está impedida como un

método de integración interpretativa del derecho. b) La aplicación de otras leyes puede realizarse mientras se traten sobre aspectos cuyo contenido no es el objetivo de la ley primaria, en tanto no contravenga sus disposiciones; c) La aplicación de otras leyes de la misma especialidad puede realizarse en virtud de interpretaciones analógicas permisibles, en tanto no contravengan la ley primaria. (---) De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a las leyes de contenido general (...)

Debemos decir que es fundamental para que pueda existir la supletoriedad de una ley que se establezca textualmente que es lo que se va a utilizar como complemento, pues no podemos tomarlo como este concepto lo determina, pues establece que en el caso de que expresamente el texto legal no refiera a otro podrán recurrirse a principios generales del derecho, usos, costumbres, la aplicación de otras leyes siempre que no se contravenga sus disposiciones, situación que iría en contra de la naturaleza de la supletoriedad, pues ésta surge cuando se complementa algo que hace falta.

Finalmente el Diccionario de Investigaciones Jurídicas determina:

El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida. La supletoriedad implica un principio de economía e integración legislativa para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.¹⁰⁰

¹⁰⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. México, Ed. Porrúa. p. 1979 a 1981.

En esta última parte de la definición del Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, y estando de acuerdo con ella, podemos observar como la supletoriedad es una disposición que hace una ley para que otra la pueda complementar y que tiene como finalidad el principio de economía e integración legislativa, entendiéndose por el primer término el hecho de que puedan resolverse las controversias en un menor tiempo posible, sin gastos innecesarios y por integración legislativa la situación de que si el legislador omitió poner en las leyes alguna situación se pueda resolverse esta circunstancia mediante la aplicación de otra disposición jurídica.

Analizados los conceptos doctrinales anteriores, podemos señalar como características de la supletoriedad las siguientes:

→ Surge cuando una ley tiene lagunas o no prevé determinadas situaciones.

→ Tiende a resolver conflictos no previstos en la ley.

→ Pueden ser aplicados supletoriamente a las leyes, los principios generales del derecho, los usos, costumbres, la equidad, o propiamente otra ley, siempre y cuando el ordenamiento que tomará a otro como complemento así lo reconozca expresamente.

Por otra parte, respecto del concepto legal de supletoriedad, vemos como en las diferentes leyes únicamente se hace mención al ordenamiento que servirá como complemento de otro, pero no se especifica que es la supletoriedad y los ordenamientos legales se limitan a señalar que "En los casos no previstos por esta ley será aplicable supletoriamente(...)"; luego entonces, con tal disposición que hacen las leyes se está en la posibilidad de decir que la supletoriedad

tiende a complementar lo que no esta contenido en una norma y que en el caso de ser necesario se deberá de recurrir a otra. Así tenemos los siguientes ejemplos de leyes que únicamente determinan cuál es el ordenamiento supletorio aplicable:

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, refiere:

Artículo 68.- En lo no previsto por esta ley y demás disposiciones que de ella se deriven, serán aplicables supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En la Ley de Nacionalidad, se establece:

Artículo 11.- Para todo lo no previsto en esta Ley, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y las de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible en la página 563, del Volumen XV-II, Febrero, correspondiente al Tribunal Colegiado de Circuito, Octava Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, ha establecido lo siguiente:

La supletoriedad de la ley, sólo se surte cuando, en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u omisiones, las cuales podrían ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga en relación a dicha institución jurídica, pero de ninguna manera la

supletoriedad tendrá el alcance de aplicar dentro de la codificación especial relativa, instituciones o requisitos no contemplados en la ley a suplir.

En la anterior tesis se determina cuando debe aplicarse la supletoriedad, siendo esto en el sentido de que cuando en una ley no pueda advertirse una disposición, entonces se podrá consultar otra en la cual sí se contenga; esto se hace en el entendido de que primeramente se deberá utilizar la ley y en el caso de que está no regule lo que se esta requiriendo deberán aplicarse las disposiciones contenidas en la norma supletoria, en el entendido de que la propia ley determinará cual será la que se aplicará cuando le haga falta algo.

La jurisprudencia visible en la página 33, del Volumen 76, Abril de 1994, correspondiente al Tribunal Colegiado de Circuito, Octava Epoca, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, ha establecido lo siguiente:

Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

En lo anterior, se determinan específicamente cuales son las condiciones que deberán de establecerse para que una ley pueda aplicarse como complemento de otra, siendo estas las siguientes:

- ▶ Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y se señale el estatuto supletorio; esto quiere decir que la supletoriedad deberá de ser expresa, pues se requiere esencialmente que la ley establezca que se usará cuando exista una omisión.

- ▶ Que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; lo que implica que cuando una ley se utiliza como supletoria deberá de ir acorde con las disposiciones que establezca el ordenamiento que lo admitirá como complemento.

- ▶ Que la ley carezca de normas aplicables a una situación concreta; esto se refiere a que es preciso que una ley no contenga disposiciones específicas, pues para que pueda usarse otra como complemento deberán de existir omisiones o lagunas en la misma, siendo entonces un requisito indispensable que a la ley que utilizará otra le hagan falta disposiciones jurídicas.

- ▶ Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida; esto implica que deberán de ser coherentes la ley suplente y la ley suplida, pues no podrán existir contradicciones entre ambas en virtud de que como lo hemos venido mencionando cuando se utiliza la supletoriedad de una ley es porque le hace falta algo, luego entonces viene a ser una

complemento de la otra, siendo en este sentido el hecho de que no podrán existir contraposición entre ambas.

En la siguiente tesis, visible en la página 157, del Volumen 121-126 Primera Parte, correspondiente al Pleno de la Corte, Séptima Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, se determina que únicamente podrá utilizarse una ley como supletoria cuando a la que se trata de suplir le hagan falta disposiciones, pues en tal sentido determina lo siguiente:

La aplicación de las leyes supletorias sólo tienen lugar en aquellas cuestiones procesales que, comprendidas en la ley que suplen, se encuentren carentes de reglamentación o deficientemente reglamentadas.

En el mismo sentido encontramos la tesis visible en la página 45, del Volumen 60, Diciembre de 1992, correspondiente a los Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, en donde se refiere:

La supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.

De las anteriores tesis observamos como es necesario que en una ley existan deficiencias, omisiones o lagunas que no determinen algún supuesto jurídico y que entonces se deberá de recurrir a otro ordenamiento en donde sí se establezca.

La siguiente tesis aislada visible en la página 305, del Volumen VII-Mayo, correspondiente a los Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, ha señalado lo siguiente:

La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación lo establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializados con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

En donde se especifica claramente cuando se aplica la supletoriedad de las leyes, siendo en concreto cuando existe una omisión por parte de la misma ley.

Por otra parte, debemos decir que en esta tesis se encuentra establecido el criterio que siguen los diversos doctrinarios, pues como

lo vimos en párrafos anteriores, la naturaleza de la supletoriedad se origina cuando existe una omisión en la propia ley.

De acuerdo con lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tenemos que se desprenden fundamentalmente las siguientes características de la supletoriedad:

→ Surge cuando existen lagunas u omisiones en la ley, o cuando las propias normas sean deficientemente reglamentadas.

→ Que la propia ley que va ser suplida señale el ordenamiento que lo hará.

→ Que el ordenamiento que se utilice como supletorio, prevea la institución jurídica de que se trate.

→ Que no sean contravenidas por la norma supletoria, las propias normas de la ley que va a ser suplida

Ahora bien, una vez analizado lo anterior, debemos mencionar que la supletoriedad surge cuando en una ley se tienen lagunas o no se prevén determinadas situaciones, es decir, que a la ley le hace falta algo y por ello nos remite a otro ordenamiento que la pueda complementar. La supletoriedad surge cuando la propia ley no determina un supuesto, esto es, se tratan de corregir las omisiones que pueda tener la ley. Tiene lugar cuando se pretende cubrir una omisión o para interpretar las disposiciones de la ley, de tal forma que sea acorde con los principios generales contenidos en otros ordenamientos.

La supletoriedad tiene varios fines entre ellos encontramos los siguientes:

a) El resolver conflictos no previstos en la ley; esto implica que si en un procedimiento no existe claramente como se va a resolver, entonces se aplicará otro ordenamiento en donde se establezca la forma en que deberá de determinarse.

b) El dar una debida coherencia al sistema jurídico; lo cual quiere decir que si una norma se utilizará supletoriamente deberá de estar en concordancia con la norma a suplir, además cabe señalar el hecho de que siempre los procedimientos deberán de apegarse a la legalidad, lo que implica que deben estar previstos por una norma y no podrán llevarse a cabo de manera libre, sino que se sujetarán a ciertos requisitos.

c) Tiene como fin contar con un principio de economía que es el de complementar las leyes entre sí, esto es, que en caso de que a una ley le falte alguna disposición y ésta se encuentre regulada en otra, es posible que le sea aplicable la norma que contiene los requisitos que aquélla no establece, para poder así resolver los conflictos en el menor tiempo posible y bajo los menores gastos.

Por lo tanto, vemos como en general todos los fines perseguidos por la supletoriedad van encaminados a una mejor forma de la aplicación del derecho.

3.1.2. Criterios en materia de supletoriedad.

En este aspecto observaremos como es que existen diversos criterios por cuanto hace a la ley que debe ser aplicable

supletoriamente en el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos seguido ante la Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria, teniendo así que la doctrina poco opina acerca de este tema, que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que debe ser aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y como finalmente en la jurisprudencia se dan tesis contradictorias respecto del ordenamiento supletorio aplicable.

a) Legales

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de su artículo 45 establece lo siguiente:

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente las del Código Penal.

De lo anterior, debemos decir como es que la propia ley de la materia nos señala que debe ser aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, así como el Código Penal, en las lagunas existentes en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ahora bien, el artículo que se comenta se encuentra inmerso en el Capítulo IV intitulado "Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo", capítulo que alude exclusivamente a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio

Político y Declaración de Procedencia. Resulta que por disposición expresa de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰¹ los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y para la Declaración de Procedencia, se desarrollarán en forma autónoma con respecto al procedimiento administrativo, lo que se traduce en que las reglas para su seguimiento también son independientes. En este sentido, si el artículo 45 que regula la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, prevé tal situación tratándose exclusivamente del Juicio Político y de la Declaración de Procedencia, no existe razón jurídica válida para considerar que tal precepto también deba regular el procedimiento sancionatorio administrativo correspondiente.

Respecto del ámbito local, encontramos que en materia de servidores públicos rige la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en donde se determina el mismo criterio que para la Ley Federal, pues en el artículo 40 de aquélla se señala:

En todo lo relativo al procedimiento no revisto en esta Ley, así como el ofrecimiento y valoración de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales del Estado, asimismo, en lo conducente las del Código Penal de la propia Entidad.

Por lo tanto, debemos señalar que, al igual que la propia Ley Federal, establece que es el Código de Procedimientos Penales, quien

¹⁰¹ Cf. Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

supletoriamente regirá lo que no sea previsto en la Ley de Responsabilidades, haciendo hincapié en que este artículo se encuentra dentro del Capítulo IV, denominado "Disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo de esta Ley."; contemplándose en este último Título el Juicio Político y la Declaración de Procedencia.

Por otra parte, resulta pertinente señalar la responsabilidad administrativa en el Poder Judicial de la Federación, haciendo mención de que la Ley Orgánica de dicho poder establece los órganos y sistemas de control para sancionar a los servidores públicos adscritos a esa potestad, por lo que resulta necesario acudir a las disposiciones de este ordenamiento para determinar e identificar a los sujetos de responsabilidad, las conductas infractoras, las autoridades competentes, el procedimiento disciplinario y las sanciones aplicables, siendo importante destacar el hecho de que en este procedimiento se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales.¹⁰²

b) Doctrinales

La doctrina no emite muchas opiniones respecto a la ley supletoria que deba regir en el procedimiento administrativo de

¹⁰² Cf. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op.cit. p.166 a 177

responsabilidades de los servidores públicos; pero al respecto el doctrinario Luis Humberto Delgadillo, refiere la siguiente opinión:

Resulta conveniente señalar que este procedimiento se encuentra reglamentado sólo en sus elementos básicos, y que supletoriamente se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles, puesto que la materia disciplinaria quedó excluida de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,(...)

De lo anterior, debemos decir que tal y como lo señala el maestro Luis Humberto Delgadillo en el párrafo anterior, el procedimiento de responsabilidades no se encuentra plenamente señalado dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, teniendo así muchas omisiones en cuanto a dicho procedimiento, por lo que a efecto de complementar lo establecido en la ley de la materia es necesario recurrir a un Código, siendo éste el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cabe citar en este punto lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en los términos del segundo párrafo de su artículo 1º, el cual señala: "(...) El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, **responsabilidades de los servidores públicos**, electoral, justicia, agraria y laboral(...)."

Continuando con la opinión del doctor Delgadillo quien refiere:

También resulta conveniente aclarar que en materia de responsabilidades administrativas no debe ser aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, no obstante que el contenido del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos parezca establecer lo contrario, y aún a pesar de la reciente tesis jurisprudencial emitida el 4 de marzo de 1996 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación (...). Al respecto hay que considerar que en el referido artículo 45 se regulan procedimientos de carácter político, cuya estructura y naturaleza son totalmente diferentes a la administrativa, que además se encuentran en un Título diferente de la ley de la materia, por lo que el Capítulo que establece esta norma, como su nombre lo indica, contiene "**Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo**", y la materia de responsabilidades administrativas está regulada en un Título diferente.¹⁰³

De lo anterior debemos señalar que estamos totalmente de acuerdo con la opinión emitida por el catedrático Luis Humberto Delgadillo, pues el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sólo contiene las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del propio Título Segundo de dicha ley, es decir, en materia de Procedimientos de Juicio Político y Declaración de Procedencia, pero no incluye al procedimiento administrativo.

Por su parte el doctrinario Sergio Monserrit Ortiz, al hablar de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos refiere lo que a continuación se señala:

El servidor público presunto responsable deberá ser notificado personalmente del citatorio, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, ya que este ordenamiento es aplicable según lo dispuesto por el artículo 45 de la ley de la materia.¹⁰⁴

De lo anterior observamos que el maestro Monserrit habla de la aplicación supletoria en materia de responsabilidades dentro de las notificaciones refiriendo que ésta deberán hacerse en términos de lo

¹⁰³ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto Op.cit. p. 170s

¹⁰⁴ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. cit. p. 150

señalado en el Código Federal de Procedimientos Penales; situación con la que no estamos de acuerdo, toda vez que si bien la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en el artículo 45 que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley (...) se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales (...)", este artículo se encuentra inmerso en el Título de las disposiciones comunes para el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, siendo que al decir procedimiento se entiende que se trata de éstos últimos.

c) Jurisprudenciales

En este apartado resulta importante destacar lo que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la supletoriedad que debe seguirse en el procedimiento administrativo de los servidores públicos y así tenemos los siguientes criterios:

De acuerdo con la tesis visible en la página 634, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octubre de 1995, el Código Federal de Procedimientos Civiles es aplicable supletoriamente en el procedimiento administrativo de responsabilidades, estableciéndose lo siguiente:

SERVIDORES PUBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 64 FRACCION I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. (---) En cumplimiento cabal con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 constitucional, el servidor público al que se le imputen responsabilidades, deberá ser citado a la

audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma personal, de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de referencia, pues en dicha audiencia podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario, se vulneraría la garantía de referencia.

En donde queda señalado que el servidor público que es sujeto a responsabilidad administrativa deberá de ser citado de conformidad con lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles, estamos de acuerdo con este criterio, toda vez que, como lo veremos más adelante, dentro del Código antes señalado se establecen las formalidades que se deben de seguir para las notificaciones y no únicamente en ese aspecto, sino también en lo referente a la valoración de las pruebas.

Por otra parte y contrariamente a lo señalado en el párrafo anterior, tenemos lo establecido en la tesis emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, en la página 1001, Tomo XI, Abril de 2000, Novena Época, en donde se determina lo siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. (---) Si la resolución reclamada emana de un procedimiento administrativo de responsabilidad, tramitado ante la Contraloría Interna en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, es obvio que se rige por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en consecuencia, la notificación que del acto combatido se hizo, se rigió por las reglas que para tal efecto se establecen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de lo que se llega

al conocimiento de que las disposiciones jurídicas relativas a las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, se encuentran contempladas en el título tercero, que va de los artículos 46 al 78, de los que se desprende que no establecen en qué momento surten efecto las notificaciones, cuestión que tampoco es posible advertir de ninguna otra disposición contenida por la misma ley, por lo que en este caso, es menester acudir a la legislación supletoria, que no es el Código Federal de Procedimientos Civiles sino, el Código Federal de Procedimientos Penales y en todo caso, el Código Penal por disposición expresa del artículo 45 de la ley citada.

Esta tesis determina que es aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, y en su caso el Código Penal, toda vez que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de su artículo 45, nos señala que es aquél el Código supletorio aplicable.

Ahora bien, hasta antes de mayo del año dos mil, lo único que existía en la Suprema Corte de Justicia eran puras tesis, por lo bajo tales circunstancias en la práctica los Organos Internos de Control aplicaban supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, situación que vino a cambiar a partir de la jurisprudencia visible en la página 845, del Tomo XI, correspondiente a la Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, de Mayo del 2000, en donde se establece que la propia Ley de la materia determina que es el Código Federal de Procedimientos Penales, el que debe aplicarse supletoriamente en el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, pues al respecto refiere:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 45 DE DICHA LEGISLACIÓN Y NO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. (---) De lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que en los casos no previstos por dicha ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente, el Código Penal Federal; por ende, si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ello es inexacto y violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Esta jurisprudencia deriva de un Amparo Directo, en donde al resolver la resolución todas y cada una de las documentales fueron valoradas de conformidad con lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles y asimismo la citación hecha al servidor público involucrado fue bajo los mismos términos, decretando el amparo el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito a favor del servidor público, señalando que la Ley Federal de Responsabilidades es clara en su artículo 45 en donde determina que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, de observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, señalando que la redacción del citado artículo permite determinar que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales únicamente a cuestiones de juicio político y declaración de procedencia, sino a cualquier procedimiento establecido dentro de la Ley.

Al respecto consideramos que la aplicación supletoria en materia de responsabilidades no debe obedecer únicamente a una jurisprudencia, misma que carece de fuerza obligatoria, pues debemos tener en cuenta que la disposición expresa que hace la Ley de la Materia referente a la supletoriedad, se encuentra regulada por un Título diferente al de las responsabilidades administrativas, pues lo que no deja lugar a dudas son los rubros que señala la Ley Federal de Responsabilidades, pues cuando establece que la aplicación supletoria es el Código Federal de Procedimientos Penales, se establece muy claramente que este artículo se encuentra dentro del Capítulo IV denominado **"Disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo"** y por cuanto hace a las responsabilidades administrativas, éstas se encuentran señaladas dentro del Título III de la propia ley; motivo por el cual a continuación examinamos las incongruencias sobre la supletoriedad.

3.1.3. Incongruencias sobre la supletoriedad

En este apartado analizaremos la situación de que al no señalarse de una forma precisa y clara dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuál debe ser el ordenamiento supletorio aplicable en materia de responsabilidades

administrativas de servidores públicos esa situación afecta el desarrollo del procedimiento disciplinario.

3.1.3.1. De técnica jurídica

Para el doctrinario Eduardo García Maynez la técnica jurídica la debemos entender como "El arte de la interpretación y aplicación de los preceptos del derecho vigente."¹⁰⁵; para lograr ello debe realizarse una interpretación de las disposiciones jurídicas, pues ellas no siempre son claras, además debe darse una aplicación que sea correcta en cada caso en concreto.

La técnica jurídica tiene por objeto el estudio de los problemas relacionados con la aplicación del derecho objetivo a casos concretos, en derecho la técnica jurídica consiste en el adecuado manejo de los medios que permiten alcanzar los objetivos que aquél persigue.

Por su parte el maestro De Pina Vara, refiere a la técnica jurídica de la siguiente forma:

Es la rama del arte jurídico que tiene por objeto perfeccionar la forma de la materia jurídica; en otros términos, el conjunto de los procedimientos por medio de los cuales este fin puede ser obtenido. Los dos propósitos principales de la técnica jurídica son: la simplificación, cuantitativa y cualitativa, de todos los elementos que componen el derecho y la aplicación del derecho abstracto a los casos concretos. ¹⁰⁶

¹⁰⁵ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Op.cit. p.129

¹⁰⁶ DE PINA VARA, Rafael. Op. cit. p.469

De lo anterior decimos que la técnica jurídica tiende a corregir los procedimientos, pues es la interpretación que se les debe dar a las disposiciones jurídicas; luego entonces, consideramos que en el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos no se está dando una correcta técnica legislativa, pues el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe entenderse en el sentido de que regula los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia y no así lo establecido en materia de responsabilidades administrativas, en virtud de que ésta última materia se encuentra regulada en un título diferente al de aquéllos procedimientos. Por lo tanto, podemos señalar que al aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales en materia de responsabilidades administrativas, éste resulta incongruente, pues existe incompatibilidad entre el ordenamiento legal supletorio y la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidades.¹⁰⁷

3.1.3.2. De economía procesal

El maestro Rafael De Pina Vara nos refiere lo siguiente:

El principio de economía procesal afirma la necesidad de que los conflictos de intereses susceptibles de ser resueltos mediante la actividad jurisdiccional en un proceso, sean sometidos a reglas

¹⁰⁷ Cf. Apartado 3.2.1. de la obra que se lee.

que permitan llegar a una decisión con el menor esfuerzo y gasto y el menor tiempo posible, en beneficio de los litigantes y, en general, de la administración de justicia.¹⁰⁸

Del concepto anterior, podemos mencionar que el principio de economía procesal trata de que la solución en una controversia sea en el menor tiempo y con los menos problemas posibles, lo que implica que la impartición de justicia sea lo menos onerosa y lo más rápido que se pueda.

En materia de responsabilidad administrativa la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales ocasiona una cuestión contraria al principio de economía procesal, pues en virtud de que este principio contempla que el órgano jurisdiccional debe asegurarse de la celeridad de los procedimientos y de la pronta decisión de los conflictos ventilados ante él, de lo que resulta evidente que dichos propósitos no pueden ser cumplidos si se admiten todas y cada una de las pruebas que nos señala el Código Federal de Procedimiento Penales, pues de ser así se iría en contra de la propia naturaleza del procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos, además de que su rendición y desahogo retrasaría injustificadamente el dictado de la resolución final.

Tenemos así por ejemplo que el Código Federal de Procedimientos Penales contempla como una de las pruebas el careo, situación que no puede admitirse en el procedimientos administrativo de responsabilidades de los servidores públicos pues dentro del procedimiento únicamente existen dos partes, siendo éstas el Organo

¹⁰⁸ Ibid. p.259.

Interno de Control y el servidor público involucrado, de tomar en cuenta el careo debería de citarse a la persona que interpone la queja y/o denuncia en contra del servidor público, siendo que muchas veces esas quejas y denuncias son anónimas, luego entonces tendría que buscarse al denunciante para poder desahogar la prueba, situación que retrasaría demasiado los procedimientos administrativos de responsabilidades, pues no podrían resolverse de una manera pronta.

3.2. Irregularidades forenses en el procedimiento administrativo seguido ante la Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria

En este punto veremos como en la práctica, dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos se suscitan diversas irregularidades, nosotros hemos analizado que dichas anomalías se presentan en virtud de no estar plenamente determinado cual es el ordenamiento legal que debe de ser aplicable supletoriamente al procedimiento administrativo de responsabilidades; a continuación veremos como se dan algunas inconsistencias.

3.2.1. Por incompatibilidad de ordenamientos procesales

En este punto básicamente realizaremos una comparación entre el Código Federal de Procedimientos Civiles y el de Penales, a efecto de que quede plenamente demostrado que es el primero de los

Códigos antes señalados el que debe ser aplicado supletoriamente en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Primeramente haremos referencia a las pruebas que admite uno y otro Código y así tenemos lo siguiente:

1.- El Código Federal de Procedimientos Penales, admite y reconoce las siguientes pruebas:

a) Confesión, b) Documentos, c) Testigos, d) Inspección, e) Peritos, f) Confrontación y g) Careos.

2.- El Código Federal de Procedimientos Civiles, admite y reconoce las siguientes pruebas:

a) Confesión, b) Documentos, c) Testigos, d) Dictámenes Periciales, e) Reconocimiento o inspección judicial, f) Fotografías, escritos, notas taquigráficas y g) Presunciones.

A continuación realizaremos el análisis de cada una de las pruebas que ofrecen en común ambos Códigos, a efecto de determinar el porqué es conveniente la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles.

a) CONFESION. El Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 285 señala: "Todos los demás medios de prueba o de investigación y la **confesión (...)** **constituyen meros indicios**".

Mientras que por su parte el Código Federal de Procedimientos Civiles, señala: "Artículo 199: La confesión expresa hará prueba plena (...)" y "Artículo 200. Los hechos propios de las partes, aseverados en la demanda, en la contestación o en cualquier otro acto del juicio, harán **prueba plena** en contra de quien los asevere, sin necesidad de ofrecerlos como prueba".

Al respecto debemos señalar que si en el procedimiento administrativo de responsabilidades un servidor público reconoce plenamente que incurrió en una falta administrativa y si dentro del procedimiento que se sigue no existe nada más que ello, por la confesión que realice no podrá sancionársele, de acuerdo al Código Federal de Procedimientos Penales, pues es necesario que se refuerce con otros medios probatorios, mientras que el criterio seguido en el Código Federal de Procedimiento Civiles, en el sentido de que la confesión hace prueba plena, se encuentra reforzada con lo que ha establecido la Suprema Corte de Justicia, como veremos en las siguientes ejecutorias:

En la tesis visible en la página 19, Volumen: Parte II, Séptima Epoca, 1987, del Semanario Judicial de la Federación:

CONFESIONAL, VALOR DE LA. (---) Partiendo de la base de que por **confesión debe entenderse el reconocimiento que una persona hace de un hecho propio que se invoca en su contra y que como consecuencia esa prueba sólo produce efectos en lo que perjudica a quien la hace**, resulta imposible lógica y jurídicamente otorgarle eficacia demostrativa en favor de las propias absolventes.

De igual forma la jurisprudencia visible en la página 507, Volumen: XIV-Julio, de los Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, señala lo siguiente:

CONFESIONAL. (---) La afirmación que contiene la posición que se articula al absolvente es una manifestación que **hace prueba** en contra de quien la articula.

Por lo que consideramos que al valor jurídicamente la prueba consistente en la confesión debería de realizarse de conformidad con lo señalado en el Código Federal de Procedimientos Civiles y tomarse dicha confesión como prueba plena.

b) DOCUMENTOS. El Código Federal de Procedimientos Penales nos remite al Código Adjetivo Civil, a efecto de que se consideren como documentos públicos los que este último Código menciona, refiriendo además de que dichos documentos públicos harán prueba pleno con el derecho a impugnarlos, y así tenemos:

Artículo 280.- Los documentos públicos harán prueba plena, salvo el derecho de las partes para redarguirlos de falsedad y para pedir su cotejo con los protocolos o con los originales existentes en los archivos. (---) Artículo 281.- Son documentos públicos los que señale como tales el Código Federal de Procedimientos Civiles o cualquiera otra ley federal.

Así tenemos que el Código Federal de Procedimientos Penales recurre a señalar como documentos públicos a los señalados en el Código Federal de Procedimientos Civiles, determinado al respecto éste último Código lo siguiente:

Artículo 129. Son documentos públicos, aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. (---) La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos de los sellos, firmas u otros signos exteriores, que en su caso, prevengan las leyes.

Respecto de los documentos privados debemos decir que el Código Federal de Procedimientos Penales no señala cual es el valor jurídico que deberá de darse a los mismos, mientras que el Código Federal de Procedimientos Civiles determina en su artículo 203 que: "El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga de otra cosa (...)"

Por lo tanto consideramos que el Código Federal de Procedimientos Civiles es más completo al valorar jurídicamente los documentos, pues respecto de los públicos establece cuáles son y como deberán de valorarse al igual que los documentos privados, mientras que el Código Federal de Procedimientos Penales se remite para determinar cuales son los documentos públicos al civil y no establece como deberán valorarse los documentos privados.

c) TESTIMONIALES. Respecto del valor jurídico de la prueba testimonial debemos señalar que ambos Códigos coinciden en señalar que se dará a esta prueba el valor que el tribunal quiera darle, tomándose en cuenta que el testigo tenga conocimiento por sí mismo de los hechos, que tenga completa imparcialidad, que la declaración sea clara y precisa, que no haya sido impulsado por error, miedo, fuerza, engaño o soborno, señalando así en el Código Federal de Procedimientos Penales, lo siguiente:

Artículo 289. Para apreciar la declaración de un testigo el tribunal tendrá en consideración: (---) I. Que por su edad, capacidad e instrucción tenga el criterio necesario para juzgar el acto; (---) II. Que por su probidad la independencia de su

posición y antecedentes personales, tenga completa imparcialidad (---) III. Que el hecho de que se trata sea susceptible de conocerse por medio por medio de los sentidos, y que el testigo lo conozca por si mismo y no por inducciones ni referencias de otro (---) IV. Que la declaración sea clara y precisa, sin dudas ni reticencias, ya sobre la substancia del hecho, ya sobre sus circunstancias personales y (---) V. Que el testigo no haya sido obligado por fuerza o miedo, ni impulsado por error o soborno.

Por su parte el Código Federal de Procedimientos Civiles, señala:

Artículo 215. El valor de la prueba testimonial quedará al prudente arbitrio del tribunal, quien, para apreciarla tendrá en consideración: (---) I. Que los testigos convengan en lo esencial del acto que refieren, aún cuando difieran en los accidentes (---) II. Que declaren haber oído pronunciar las palabras, presenciando el acto o visto el hecho material sobre el que depongan (---) III. Que por su edad, capacidad e instrucción tengan el criterio necesario para juzgar el acto; (---) IV. Que por su probidad por la independencia de su posición y antecedentes personales, tenga completa imparcialidad (---) V. Que por si mismos conozcan los hechos sobre que declaren y no por inducciones ni referencias de otro (---) VI. Que la declaración sea clara y precisa, sin dudas ni reticencias, sobre la substancia del hecho y sus circunstancias esenciales (---) VII. Que no hayan sido obligados por fuerza o miedo, ni impulsado por error o soborno y (---) VIII. Que den fundada razón de su dicho.

De lo anterior, se desprende que ambos Códigos son coincidentes al valorar las pruebas testimoniales, pero cabe mencionar que el Código Adjetivo Civil, señala en su artículo 216 que: **"Un sólo testigo hace prueba plena cuando ambas partes convengan expresamente en pasar por su dicho, siempre que éste no este en oposición con otras pruebas que obren en autos**

(...)”. Lo que refiere a que un sólo testigo puede hacer prueba plena.

Vistas y analizadas cada una de las pruebas coincidentes en el Código Federal de Procedimientos Penales y Civiles, hemos referido como es que éste último Código es más completo al darle valor jurídico a las pruebas, pues respecto de la confesional hace prueba plena, al igual que la testimonial y los documentos públicos, valorando además la documental privada, lo que no sucede con el Código Federal de Procedimiento Penales, pues este establece a la confesional como un mero indicio, para referirse a los documentos públicos se remite al Código Federal de Procedimientos Civiles y no determina como debe valorarse la prueba documental privada.

Ahora bien, el Código Federal de Procedimientos Penales, contempla el careo¹⁰⁹, mismo que al ser admitido iría en contra de la propia naturaleza del procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos. Como sabemos, el procedimiento administrativo es la serie de pasos que están regulados o reglamentados en una Ley, los cuales son formales y tienden a realizar un acto administrativo, el cual puede ser cumplido de manera voluntaria o de manera obligatoria¹¹⁰, en donde únicamente existen dos partes que lo integran siendo en el caso concreto los Organos Internos de Control quienes tienen la facultad de tomar una serie de medidas como consecuencia

¹⁰⁹ Debemos entender el careo como una diligencia procesal en virtud de la cual son enfrentadas dos o más personas que han formulado declaraciones contradictorias con ocasión de un proceso, dando a cada una de ellas la oportunidad de afirmar la sinceridad de la propia y su conformidad con la verdad.

¹¹⁰ Cf. Supra. Apartado 1.2. de la obra que se lee.

de las faltas, incumplimiento, ilícitos administrativos de los servidores públicos y el propio servidor público quien es la persona que se encuentra sujeta cumplir con una serie de obligaciones que deben ser contempladas durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El admitir el careo como una prueba en el procedimiento administrativo de los servidores públicos no se contemplaría el principio de economía, pues con éste se pretende dar celeridad a los procedimientos y muchas de las veces los denunciados que interponen sus quejas no radican en la Ciudad, o son anónimos, lo que traería consigo muchos problemas para poder desahogar esta prueba, aunado a lo anterior la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala lo siguiente:

Artículo 50.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tiene la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen **molestias indebidas al quejoso.**

3.3. Propuesta de reforma

Nuestra propuesta de reforma va enfocada a diversas razones del por qué debe determinarse la aplicación supletoria del ordenamiento legal aplicable en el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, mismos que consisten en que tendríamos una excelente interpretación de la ley, así como que el procedimiento se seguiría en una forma más pronta.

En tal sentido y a efecto de que no existan lagunas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el presente trabajo se propone una adición al artículo 64 de dicha Ley en el cual se determine claramente cual debe ser la aplicación supletoria en materia de responsabilidades administrativas, quedando el texto de la siguiente manera:

En todas las cuestiones relativas al procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos no previstas por en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. Asimismo se entenderán en lo conducente, las del Código Civil.

La propuesta determina una adición y no una reforma, en virtud de que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, pero esta disposición se encuentra contemplada dentro del Título que contempla los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, por lo tanto al encontrarse el artículo 45 de la ley de la materia, dentro del título Segundo, Capítulo IV, que establece disposiciones comunes para los Capítulos II y III de dicho título, consideramos que esa disposición se encuentra bien ahí pues contempla que se aplicará supletoriamente a los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, mientras que por cuanto hace a las responsabilidades administrativas no se establece nada al respecto. Por lo tanto, consideramos

importante que se determine cual es el ordenamiento supletorio aplicable en materia de responsabilidades administrativas.

3.3.1. Justificación

Nuestra propuesta de reforma se encuentra justificada principalmente por lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 109 establece los diferentes tipos de responsabilidades en que puede incurrir un servidor público durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que éstos se llevarán a cabo de manera autónoma e independiente. Pues al encontrarse el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dentro de las disposiciones que rigen el juicio político y la declaración de procedencia, debe de ser en el entendido que la supletoriedad sólo se da para los casos que rigen esos procedimientos.

En la práctica la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales acarrea muchos problemas, pues la prueba confesional es señalada únicamente como un indicio sin que la misma pueda hacer prueba plena, lo que se traduce a que si en un procedimiento de responsabilidad administrativa el servidor público reconoce plenamente que ha incurrido en alguna infracción, no podrá sancionársele por ese sólo hecho sino que deberán existir mas pruebas que acrediten tal situación, a lo que si tomáramos en cuenta la disposición que al respecto hace el Código Federal de Procedimiento Civiles, podría sancionársele al servidor público con la

pura confesión expresa que haga de los hechos que se le están imputando. Asimismo al valorar los documentos privados el Código Federal de Procedimientos Penales no nos establece cual será el valor que deba dárseles a los mismos, situación contraria si la aplicación fuera la del Código Adjetivo Civil.

El Código Federal de Procedimientos Penales establece el careo como una prueba que puede ser ofrecida durante el procedimiento, situación que iría en contra de la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidades, ya que en éste último las partes que intervienen son solamente el Organo Interno de Control y el servidor público, ya que si se aceptará esta prueba se perdería mucho tiempo en las citaciones que tuvieran que hacerse a los denunciantes, además de que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que al quejoso no deberá de molestársele.

Estamos seguros que con una reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de determinar cuál es el ordenamiento aplicable supletoriamente, primeramente contaríamos con un procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos más eficaz.

3.3.2. Beneficios

Con la propuesta que estamos realizando estaríamos solucionando los conflictos que se suscitan en el procedimiento administrativo de responsabilidades, no sólo el que se sigue ante la

Unidad de Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria, sino en todas las Dependencias, pues el ordenamiento que regula las responsabilidades de los servidores públicos es considerado dentro del ámbito federal.

Toda vez que consideramos que las irregularidades que se establecen en el régimen y procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos obedecen a que no es determinado de una forma clara y precisa la aplicación supletoria de algún ordenamiento legal, existiendo una jurisprudencia que determina que la aplicación que debe darse a la ley es en el sentido de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, con nuestra reforma estaríamos dando una correcta aplicación e interpretación legislativa, sin obedecer únicamente a una ejecutoria que carece de fuerza obligatoria y conlleva a ocasionar confusiones dentro de los diferentes Organos Internos de Control, pudiendo traer esta situación que quedará impune la responsabilidad del servidor público pues el mismo podría alegar violaciones a las garantías consagradas en el artículo 14 Constitucional, porque en un procedimiento de aplicación estricta no se interpretó la Ley conforme a su letra.

Además de lo anterior, debemos decir que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe de ajustarse a las actuales exigencias sociales del control jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos, en efecto la tendencia de la sociedad a una mayor injerencia en el control de las conductas

de los servidores públicos, constituyen algunos de los criterios para que la Ley sea reformada.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El servicio público es toda aquella actividad que tiene el Estado en forma directa, y en ocasiones cuando éste último lo permite, por los particulares en forma indirecta, llevada a cabo de manera general, uniforme, regular, continua, obligatoria, adaptable, permanente y gratuita, misma que se lleva a cabo sin fines lucrativos, toda vez que el Estado no pretende enriquecerse con la prestación de los servicios públicos y se presta por personas que tienen los conocimientos suficientes para ello, y cuya finalidad tiende a la satisfacción de las necesidades que tiene una población.

SEGUNDA: El procedimiento administrativo es la serie de pasos que están regulados o reglamentados en una Ley, los cuales son formales y tienden a realizar un acto administrativo, el cual puede ser cumplido de manera voluntaria o de manera obligatoria.

TERCERA: El servidor público es una persona física que tiene una relación particular con el Estado, la cual desempeña dentro de éste algún empleo, cargo o comisión, y quien guarda esa relación con el fin de llevar a cabo el mejor funcionamiento de los fines del Estado y no debe considerarse servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, pues

existen diversas personas que realizan esos empleos, cargos o comisiones pero no tienen un vínculo especial con el Estado.

CUARTA: Los servidores públicos al desempeñar sus empleos, cargos o comisiones pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidad, siendo éstos de carácter político, penal, civil y administrativo, siendo ésta última la que estudiamos en el presente trabajo y la cual existe cuando no se llevan a cabo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que todos los servidores públicos deben observar durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

QUINTA: El procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos es aquél que se lleva a cabo cuando contravienen las obligaciones señaladas para ellos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

SEXTA: La supletoriedad de una ley surge cuando existen lagunas u omisiones en la propia ley, situación por la cual se utilizará otro complemento a dicha ley, misma que deberá de estar reconocida expresamente. La supletoriedad tiene como finalidad resolver conflictos que no se encuentran previstos.

SEPTIMA: El artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala la supletoriedad en dicha ley, siendo que este artículo solamente debería ser aplicable a las cuestiones relativas al juicio político y declaración de procedencia, en virtud de que se encuentra contemplado en el Capítulo IV denominado "Disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo"; título diferente al de las responsabilidades administrativas.

OCTAVA: Debe adicionarse al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que determina el procedimiento administrativo de responsabilidades, una fracción expresa en donde se establezca que en todo lo relativo al procedimiento de responsabilidades administrativas, así como en la valoración de las pruebas, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

NOVENA: En virtud de que la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109, nos señala que los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y para la declaración de procedencia, se desarrollarán en forma autónoma con respecto al procedimiento administrativo, lo que se traduce en que las reglas para su seguimiento también son independientes, lo cual quiere decir que la disposición del artículo 45

de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sólo debe ser aplicable a esos procedimientos, siendo que con la adición que se pretende dar al artículo 64 de la citada Ley se estaría aplicando una debida técnica legislativa y los procedimientos, no sólo el que se lleva ante la Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria, sino todos los procedimientos administrativos, se llevaría a cabo de una manera más eficaz.

DECIMA: Las irregularidades en el procedimiento administrativo de responsabilidades se originan por no encontrarse determinada de una forma clara y precisa el ordenamiento supletorio aplicable, pues la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no determina de manera precisa cual será el ordenamiento aplicable supletoriamente dentro del procedimiento, así como tampoco de que forma se apreciaran las pruebas.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1998, p. 594.
- Derecho Administrativo Especial. T. II. 3ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 778.
- Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. 13ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 1048.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. El Estado y sus elementos institucionales. México, Ed. Trillas, 1995, p. 362.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. México, Ed. Porrúa S.A. 1998
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 3ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p.221.
- DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA Manuel., Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso. México, Ed. Porrúa, 1999, p.326.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Programa de Derecho Mexicano. Derecho Administrativo. México, Ed. McGrawhill Serie Jurídica, 1998, p. 181.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 40 ed. México, Ed. Porrúa, 2000, p. 506.

- GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1997, p.297.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 51ª ed. México, Ed. Porrúa, 2000, p. 444.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Primer y Segundo Cursos. 4ª ed. México, Ed. Oxford, 2000, p. 337.
- MOTO SALAZAR, Efrain. Elementos de Derecho. 45ª ed. México, Ed. Porrúa, 2000, p. 452.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª ed. México, Ed. Porrúa, 1997, p. 368.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. México, Ed. Porrúa, 1999, p.292.
- SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1998, p. 512.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso 19ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 900.

LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 133ª. ed. México, Ed. Porrúa, 2000, p. 149
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 68ª. ed. México, Ed. Porrúa, 2000, p. 664.
- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, 87ª. ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 2000, p. 113.

CODIGO PENAL FEDERAL. 87ª. ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 2000, p. 113.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. México. Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1997, p. 94

ECONOGRAFIA

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 24ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p.525

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vol. 3, México, Ed. Harl, 1999, p. 274.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 8ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999