



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
“ARAGÓN”**

**“EL INTERÉS JURÍDICO DEL QUEJOSO O DENUNCIANTE  
EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINARIO, INSTRUIDO POR EL ÓRGANO  
INTERNO DE CONTROL EN LA POLICÍA FEDERAL”**

**T E S I S**

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

**LETICIA LÓPEZ ÁNGELES**

**ASESOR: LIC. JULIÁN CISNEROS CONTRERAS**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**EL INTERÉS JURÍDICO DEL QUEJOSO O DENUNCIANTE EN EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, INSTRUIDO POR EL  
ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA POLICÍA FEDERAL**

**ÍNDICE**

**CAPÍTULO 1**

**Página**

**INTRODUCCIÓN ..... 3**

**CONCEPTOS GENERALES**

**1.1 Servidor Público ..... 4**

**1.2 Quejoso ..... 11**

**1.3 Denunciante .....14**

**1.4 Interés Legítimo ..... 17**

**1.5 Interés Jurídico ..... 18**

**CAPÍTULO 2**

**PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL  
ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA POLICÍA FEDERAL, CONFORME  
A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE  
LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

**2.1 Normatividad en la que el OIC en la Policía Federal sustenta su  
actuar ..... 25**

**2.2 Investigación ..... 43**

**Página**

<b>2.3 Instrucción .....</b>	<b>76</b>
<b>2.3.1 Acuerdo de Inicio de Procedimiento de Responsabilidad Administrativa .....</b>	<b>76</b>
<b>2.3.2 Oficio Citatorio para Audiencia de Ley .....</b>	<b>85</b>
<b>2.3.3 Notificación del Oficio Citatorio .....</b>	<b>93</b>
<b>2.3.4 Audiencia de Ley .....</b>	<b>105</b>
<b>2.3.5 Ofrecimiento y Desahogo de Pruebas .....</b>	<b>112</b>
<b>2.4 Decisión .....</b>	<b>121</b>
<b>2.5 Ejecución .....</b>	<b>138</b>

**CAPÍTULO 3**

**EL INTERÉS JURÍDICO DEL QUEJOSO O DENUNCIANTE EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA POLICÍA FEDERAL**

<b>3.1 Interés Jurídico en la Jurisprudencia .....</b>	<b>153</b>
<b>3.2 Interés Jurídico en la Legislación .....</b>	<b>171</b>
<b>3.3 La Intervención del Quejoso dentro del Procedimiento Administrativo Disciplinario, como Tercero Perjudicado .....</b>	<b>184</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>196</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>200</b>

## INTRODUCCIÓN

Nuestras leyes administrativas contienen una variedad de procedimientos los cuales van enfocados al resguardo de los administrados, sin embargo, dichas leyes no en todos los procedimientos se aplican debidamente conforme a derecho, toda vez que en especial en el procedimiento administrativo disciplinario, al no considerar como parte de este al quejoso y/o denunciante, se le deja en un estado de indefensión, lo cual se analiza en el presente trabajo de investigación de la manera siguiente:

Estudiaremos los conceptos de las figuras jurídicas más esenciales, que así se estimaron a efecto de comprender fácilmente el tema principal del interés jurídico del quejoso o denunciante en el procedimiento administrativo disciplinario, instruido por el Órgano Interno de Control en la Policía Federal.

Se verán a detalle las etapas procesales que se llevan a cabo en el procedimiento de responsabilidad administrativa, instaurado en el Órgano Interno de Control en la Policía Federal.

Analizaremos minuciosamente el interés jurídico del quejoso o denunciante en el procedimiento administrativo disciplinario, tanto en la jurisprudencia como en la legislación, a efecto de conocer cual es su partición y/o intervención en dicho procedimiento.

Asimismo, arribaremos a cuál es el procedimiento que el quejoso o denunciante deben de realizar, a efecto de que se les restauren sus derechos en su modalidad de reparación y/o resarcimiento del daño y perjuicio causados por la conducta que representa una irregularidad administrativa, lo cual es motivo de la instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa.

## CAPÍTULO 1

### CONCEPTOS GENERALES

#### 1.1 Servidor Público

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la ley le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

Estas atribuciones se realizan por el Estado a través de las funciones públicas: legislativa, jurisdiccional y administrativa.

De esta forma, el funcionamiento del Estado ha propiciado una organización en la que sus órganos se separan en tres grupos independientes entre sí, a los que se atribuyen diferentes competencias.

Dichos órganos constituyen esferas especiales de competencia, que imprescindiblemente requieren de personas físicas que las ejerzan.

Estas personas físicas son servidores públicos de los cuales se vale el Estado para el cumplimiento de sus fines. Esto justifica y explica ineludiblemente la existencia de dichos servidores.

En este orden de ideas podemos afirmar que servidor público es toda persona que realiza o contribuye a que se lleven a cabo las funciones estatales.

De esta manera el concepto de servidor público se caracteriza por la realización o cumplimiento de funciones esenciales específicas propias del

Estado, o por la contribución a que tales funciones sean realizadas, en otras palabras, un servidor público es la persona física que presta sus servicios al Estado, bajo un nombramiento administrativo laboral. El Poder Judicial de la Federación ha determinado que para la comprobación del carácter de servidor público, no es necesario el documento en donde conste su nombramiento sino el hecho de que, basta que por cualquier medio conste, de manera indudable, que se está encargado de un servicio público, tal y como lo señala la tesis de jurisprudencia que dice:

**“SERVIDORES PÚBLICOS, COMPROBACIÓN DEL CARÁCTER DE.”** Para acreditar el carácter de servidores públicos de los acusados, no es la prueba documental correspondiente a sus respectivos nombramientos, la única para demostrar el elemento a que se refiere el artículo 222, fracción I, del Código Penal Federal, sino que basta que por cualquier medio conste, de manera indubitable, que se está encargado de un servicio público”.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 44/86. Respecio Mejorada Hernández y coagraviado. 10 de marzo de 1986.

Unanimidad de votos.

Ponente: Raúl Murillo Delgado.

Los servidores públicos han sido llamados de diversas formas: altos funcionarios, funcionarios, empleados y servidores, entre otras. Aunque no existe en las normas legales un criterio claro de distinción entre esas mencionadas acepciones, se puede afirmar que en si hay dos clases de servidores, por un lado, los que detentan un carácter representativo de los

órganos del Estado, esto es, aquellos cuya actuación refleja en forma directa la voluntad estatal; y, por otra parte, los que únicamente concurren a la formación de la función pública, es decir, quienes participan para que tales funciones sean realizadas. Los primeros son llamados por la doctrina funcionarios y los segundos empleados públicos.

De acuerdo al contenido del artículo 108 Constitucional, sin distinción de categoría, se reputan como servidores públicos a los miembros del Poder judicial de la Federación y, conforme al concepto antes reseñado, se estiman como servidores públicos de la administración de justicia en el orden federal, además de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal y titulares de los órganos jurisdiccionales, a los secretarios, actuarios y personal de apoyo (secretarías ejecutivas, oficiales judiciales, analistas jurídicos del sistema integral de seguimiento de expedientes, oficiales de partes, oficiales de servicio y mantenimiento, y chóferes) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, así como a los funcionarios y al personal de las unidades administrativas y de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal.

**“SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO.** Del proceso legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de "funcionario público" por el de "servidor

público", a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos "todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal", es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad."

Amparo en revisión 223/2004. Mercedes Azaola y Aguilar. 11 de marzo de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Constanza Tort San Román.

Amparo en revisión 1150/2006. José Rigoberto Huerta Hernández. 8 de septiembre de 2006. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Luciano Valadez Pérez.

Amparo en revisión 1266/2006. José Manuel Montelongo Barrón. 8 de septiembre de 2006. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez. Amparo en revisión 1116/2006. Jorge Alejandro Arciga Anzo y otro. 6 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Óscar Zamudio Pérez. Registro No. 173672.

Localización:

Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Diciembre de 2006, Página: 238, Tesis: 2a. XCIII/2006, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Administrativa

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los secretarios y actuarios son servidores públicos con carácter jurisdiccional, y al personal de apoyo se les denomina empleados. En este sentido podemos decir que los servidores públicos de este Poder pueden ser funcionarios y empleados judiciales; todos ellos, como se explicará más adelante, sujetos al régimen de responsabilidades administrativas.

Por lo mencionado, nos adherimos al concepto de servidor público que refiere que son aquella "...personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijando, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes."<sup>1</sup> son aquellas personas que desempeñan ese trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado y en beneficio del interés social. De lo que se desprende que podemos concluir que servidor

---

<sup>1</sup> MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1999, p.5.

público es la persona física que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de los poderes del Estado, para satisfacer las necesidades de los gobernados, de acuerdo a las disposiciones jurídicas que se encargan de regular sus facultades, obligaciones y sancionar el incumplimiento de las mismas.

En materia de la función pública, todo servidor público necesariamente debe observar y respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esta exigencia deriva de su propia naturaleza como norma suprema y fundamental, pero no susceptible de ser validamente contravenida, toda vez que "...Ninguna autoridad constituida puede obrar de manera admisible contra su texto. En teoría, todo acto que le sea contrario es nulo; así debe reconocer y declarar, con las reservas del caso, la autoridad en el momento en que la contravención le sea notoria."<sup>2</sup> Reafirmando el hecho de que los servidores públicos, deben conducirse conforme al principio de legalidad.

Por otra parte, cabe señalar que función pública "...se refiere al régimen aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización propia de los Poderes del Estado, de tal manera que la gestión de esta elevada misión está constituida por el funcionamiento, distribución y estructura de las esferas de competencia entre los órganos que integran el gobierno de un país a quienes se encomienda la realización de sus fines que se proponen alcanzar, de tal manera que de esta forma se han clasificado a las personas físicas que cumplen con dicha función en funcionarios y empleados públicos, que aportan sus actividades, energías y talentos intelectuales, materiales y físicos en pro de la buena marcha del

---

<sup>2</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, segunda ed, Ed. Oxford University Press, México 1999, p.774.

Estado para cumplir con sus atribuciones y lograr la eficiencia de sus fines sociales.”<sup>3</sup>

Asimismo, con motivo de las actividades que realizan los servidores públicos, se concluye, que “En sentido estricto, la función pública es la situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado.”<sup>4</sup>

Resulta importante establecer que se necesita de las personas físicas para que el Estado exteriorice su voluntad.

Por lo que se cita la distinción entre el órgano y su titular, “...pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales.”<sup>5</sup>

Por otra parte, se hace notar, que actualmente se cuenta con un servicio profesional de carrera que se basa en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y entró en vigor el 7 de octubre del mismo año. Su implementación ha sido gradual e inició el 5 de abril de 2004, fecha en la que entró en vigor el Reglamento de la misma.

---

<sup>3</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1998, p.373.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 373

<sup>5</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, cuadragésimo tercera ed, Ed. Porrúa, México 2003, p.128

Es un sistema que sirve para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, sirve para atraer, retener, motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en la función pública, garantizando que el trabajo en la administración pública se lleve a cabo con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, ya que el país requiere de una administración pública profesional y eficaz, con lo que se busca que la estabilidad laboral no se vea afectada durante los cambios de administración y de equipos de trabajo que se den en las dependencias, que la identificación real de oportunidades para ocupar puestos en forma horizontal y vertical, que reditúen en mejores salarios, que ante el desempeño satisfactorio y sobresaliente existan una serie de estímulos y reconocimientos y se de la oportunidad de conciliar la vocación de servicio y el proyecto de vida con una carrera profesional en la función pública, orientada a construir un buen gobierno que dé resultados positivos a la sociedad.

## **1.2 Quejoso**

A efecto de conocer quién es y qué características tiene el quejoso en el esquema del procedimiento de responsabilidad administrativa, es de señalarse que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cualquier ciudadano puede presentar ante la Secretaría de la Función Pública, o bien, ante los Órganos Internos de Control de cada Entidad o Dependencia Gubernamental, las denuncias o quejas que consideren en contra de cualquier servidor público, señalando en qué consiste la irregularidad y cuáles son los datos fehacientes del denunciante, normatividad que para mayor referencia a la letra se cita:

**“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

...

**Artículo 10.** En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.”

En este contexto, tenemos que el quejoso puede ser cualquier ciudadano que se inconforme en contra de un servidor público, debiendo puntualizar que de acuerdo al artículo 1° del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al procedimiento que nos ocupa, según lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sólo aquel que *tenga interés* en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, tal y como a continuación se transcribe:

**“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

...

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

### **“Código Federal de Procedimientos Civiles**

Artículo 1. Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.

Actuarán, en el juicio, los mismos interesados o sus representantes o apoderados, en los términos de la ley. En cualquier caso, los efectos procesales serán los mismos, salvo prevención en contrario.”

Asimismo, a efecto de enriquecer el concepto de quejoso, a continuación se cita el significado que en el Diccionario de Derecho Procesal Civil, se le da a la palabra querella: “**QUERELLA**. La acusación o queja que uno pone contra otro que le ha hecho algún agravio o cometido algún delito, pidiendo se le castigue.”<sup>6</sup>

De igual forma, estimamos pertinente exponer lo que Sergio García Ramírez y Victoria Adato Green conceptualizan como “Querella. En Derecho comparado, la voz querella posee una doble acepción: como sinónimo de acción cuyo ejercicio compete a los particulares y como simple requisito de procedibilidad. En México, donde ha prevalecido el monopolio acusador del Ministerio Público... la querella es siempre requisito de procedibilidad que se resume en una manifestación de conocimiento sobre hechos delictuosos y una expresión de voluntad a efecto de que se lleve adelante la persecución procesal.”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, S. A. México, 1991. pág. 677.

<sup>7</sup> GARCÍA RAMÍREZ Sergio y ADATO GREEN Victoria, Prontuario del Proceso Penal Mexicano, Ed. Porrúa, México 1999, p. p. 35-36.

Atento lo anterior, concluimos que aún y cuando cualquier ciudadano puede presentar una queja o denuncia en contra de un servidor público que no cumpla con sus obligaciones, resulta que el concepto quejoso o querellante, se refiere al hecho de que él que se inconforme, sea la persona que sufrió directamente

la consecuencia de la falta de observancia por parte del servidor público en sus obligaciones, como puede ser prepotencia o abuso de autoridad, es decir, quejoso es la persona que resulta directamente afectada y ante ello se inconforma.

### **1.3 Denunciante**

A efecto de comprender el concepto de denunciante, es pertinente citar nuevamente lo que dice el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

**“Artículo 10.** En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.”

De la interpretación literal y funcional del precepto legal apenas antes transcrito, se desprende que la ley otorga el derecho a cualquier interesado para que pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; sin que dicho numeral exija la identidad o no del mismo, ni tampoco que deba ratificar su queja y/o denuncia; sólo exige que éstas deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público; además, se observa que la propia Ley en cita, faculta a la Secretaría de la Función Pública, para determinar las normas y procedimientos para que la atención de esas quejas o denuncias sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Ahora bien, respecto a esto último, es menester comentar que la Secretaría en mención, expidió un documento denominado “Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos”, que si bien no constituye en esencia una norma o procedimiento de observancia general, por no estar publicado en el Diario Oficial de la Federación, sirve de orientación para todas aquellas unidades involucradas en el proceso de atención de las quejas o denuncias presentadas por cualquier interesado por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Dicho documento, actualizado al 3 de noviembre de 2003, en sus paginas 11 y 50, define como **queja**, a la manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad; y, por **denuncia**, a la manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un *tercero*; señalando, que cuando éstas sean hechas de manera anónima, sólo procederán si se acompañan de elementos probatorios suficientes o información que permita a la autoridad ante la que se presenta, dar inicio a la

fase de investigación, esto es, quien conozca de una conducta irregular, debe de denunciarla pero también, debe de sostenerla ante las autoridades competentes, con ello, se evitan las denuncias que pudiendo ser anónimas lesionen la confianza y prestan suspicacias.

Quedando claro que una denuncia son aquellos hechos irregulares que una tercera persona hace del conocimiento a la autoridad, sin que esta tercera persona haya resultado afectada en su persona y/o propiedades, a diferencia del quejoso, que es el ciudadano que con motivo de la conducta irregular sufre un menoscabo directamente en su persona o cosas.

Es decir, de acuerdo a lo previsto por el artículo 10 de La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cualquier ciudadano puede hacer del conocimiento del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin que sea requisito que éste ciudadano haya sufrido en su persona u objetos, algún menoscabo, es decir, sin que sea parte ofendida, tan sólo por tener conocimiento de hechos presumiblemente constitutivos de responsabilidad administrativa, podrá narrarlos ante la autoridad, a fin de que se inicie un procedimiento de responsabilidad administrativa, a esto se le denomina denuncia.

No se omite mencionar, que dicha normatividad como único requisito para que proceda una denuncia, prevé que ésta deberá contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

A más de lo anterior, es pertinente señalar que en el Diccionario Jurídico Mexicano, se conceptualiza como denuncia "...Del verbo denunciar, que proviene del latín denunciare, el cual significa "hacer saber", "remitir un mensaje". ...La expresión denuncia tiene varios significados. El más amplio y difundido es el que la entiende como un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de

determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos. Dentro de este significado amplio se puede ubicar el que se da a esta expresión dentro del derecho procesal penal, como acto por medio del cual una persona pone en conocimiento del órgano de la acusación (el Ministerio Público, en México) la comisión de hechos que pueden constituir un delito perseguible de oficio.”<sup>8</sup> Al respecto, cabe aclarar que en el procedimiento de responsabilidad administrativa, todas las presuntas irregularidades imputadas a un servidor público, se investigan de oficio, por lo que con independencia de que se trate de una queja o denuncia, incluso anónima, el Órgano Interno de Control tiene la obligación de darle el debido seguimiento.

#### **1.4 Interés Legítimo**

Una cuestión es determinar quiénes pueden ser partes en el procedimiento administrativo, esto es, tienen capacidad o aptitud legal para serlo; otra, las condiciones que se requieren para que uno de los sujetos mencionados pueda ser tenido como parte “interesada” en un procedimiento determinado. En el proceso judicial tradicional, la legitimación deriva de tener o no derechos subjetivos afectados por la litis que se plantea; en el procedimiento administrativo la legitimación no sólo puede surgir de un derecho subjetivo sino también de un interés legítimo afectado. En algunos casos, por excepción, puede serlo por un interés simple, pero la regla es que sea necesario un derecho subjetivo o un interés legítimo y que el interés simple sea insuficiente.

---

<sup>8</sup> Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo II, Ed. Porrúa, México 1993. pág. 899

El derecho de incidencia colectiva todavía no ha tenido recepción como legitimación en sede administrativa, pero al tenerla judicialmente por el artículo 43 de la Constitución parece inevitable que la administración también deba acogerlo. Una de sus primeras apariciones es en el procedimiento de audiencia pública y los casos de tutela del medio ambiente. La existencia de los derechos de incidencia colectiva en el proceso judicial torna un poco ociosa la discusión en el procedimiento administrativo acerca de si alguien tiene o no un interés legítimo. Es muy posible que de afirmarse en la experiencia el reconocimiento de la legitimación constitucional amplia para aquéllos, la segunda categoría tienda a desaparecer. Pero como adelantamos es un poco temprano para anunciar su desaparición de la vida y del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo no prevee recursos diferenciados según se trate de la defensa de derechos subjetivos o intereses legítimos, como sí lo hace a veces en las provincias el proceso judicial llamado “contencioso administrativo;” por ello ante la administración no presenta importancia a los efectos de la legitimación el determinar si estamos en presencia de un derecho subjetivo o de un interés legítimo. En ambos casos será procedente el mismo recurso.

### **1.5 Interés Jurídico**

Este término tiene dos significados, que son: a) en términos generales, la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho, y b) en materia procesal, la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional.

La expresión “interés jurídico” tiene un significado general propio de la filosofía del derecho y, otro más restringido, que tiene relación con el derecho procesal. A continuación realizaremos el análisis por separado de estas dos

significaciones 1) La noción de interés está estrechamente vinculada con los fines del derecho por las siguientes razones: a) una de las funciones primordiales del derecho es la de proteger los intereses que tienda a satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos y grupos sociales. Por esta razón, el contenido de las normas jurídicas se integra por facultades y derechos concedidos a las personas que representan estos intereses; de esta manera se tutelan las aspiraciones legítimas de los miembros de una comunidad, y b) el derecho se propone eliminar el uso de la fuerza en las relaciones sociales y, por lo tanto, en las normas que lo contienen se establecen mecanismos y procedimientos para resolver pacíficamente los conflictos de intereses que se producen en el seno de una sociedad. Estos mecanismos y procedimientos impiden que las partes en un conflicto resuelvan su diferencia recurriendo a la violencia.

Ahora bien, las normas jurídicas inspiradas en un criterio axiológico señalan cuáles son los intereses que merecen protección y los jerarquizan, asignado a cada uno de ellos distintos grados de prioridad. Esta jerarquización tiene gran importancia, pues existen situaciones que se caracterizan por el conflicto de dos o más intereses igualmente tutelados por el derecho, y en estos casos es necesario dilucidar cuál es el interés que debe ser satisfecho primeramente. Para Luís Recaséns Siches, "...los numerosos y variados intereses que reciben la protección del orden jurídico pueden reducirse a las dos siguientes categorías fundamentales: a) intereses de libertad, los cuales tienden a librar a los individuos de las interferencias, obstáculos, ataques y peligros que se presentan en la vida social, y b) intereses de cooperaciones, caracterizados por pretender la ayuda o asistencia de otras personas individuales o colectivas, privadas o públicas para la realización de los múltiples fines humanos que no pueden ser cumplidos satisfactoriamente sin dicha colaboración. Por su parte el ilustre jurista norteamericano Roscoe Pound, distingue entre los intereses individuales, públicos y sociales. Los intereses individuales comprenden los derechos relativos a la personalidad (derecho a la vida e integridad corporal,

libertad de tránsito, libertad de creencia, libertad de trabajo), y son considerados en los textos constitucionales como garantías individuales.

Los intereses públicos tienden a satisfacer las necesidades del Estado como organización, y se protegen mediante las facultades concedidas a los órganos de gobierno. Los intereses sociales tienen relación con el bienestar general de los miembros de la sociedad, entre ellos se pueden considerar los siguientes: la paz y el orden, la seguridad jurídica, la enseñanza pública y la conservación de los recursos naturales.”<sup>9</sup>

El concepto de interés es primordial en la doctrina de Rodolfo Von Ihering. Este tratadista considera que los derechos subjetivos son intereses jurídicamente protegidos y, por lo tanto, piensa que no tiene derecho el que puede querer, sino el que puede aprovechar. Para Ihering, la palabra interés debe tomarse en un sentido amplísimo y ser aplicada no sólo a aquellas cuestiones susceptibles de apreciación pecuniaria (económicas), sino también a las de otra índole, como la personalidad, el honor y los vínculos familiares.

Con el propósito de fundar debidamente sus ideas, Ihering realiza las siguientes consideraciones: bienes son las cosas que poseen utilidad para un determinado sujeto; la noción de bien se encuentra indisolublemente vinculada con los conceptos de valor e interés. El valor es la medida de la utilidad de un bien; el interés, la relación peculiar del valor con el individuo y sus aspiraciones.

Derechos hay que valen por sí mismos y, sin embargo, no interesan a determinados sujetos. La noción de intereses es por esencia subjetiva y, por lo tanto, variable. A través del tiempo, y en lugares diversos del espacio, vincularse los intereses a objetos disímiles y dando cimiento a derechos

---

<sup>9</sup> RECASÉNS SICHES Luís, Tratado General de Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa, México 1981. p. p. 229-230.

diferentes; pero los últimos aparecen en todo paso como protección de los primeros.

La teoría de Ihering fue duramente criticada por olvidar que existen intereses tutelados por la ley, a los que no corresponden derechos subjetivos. Por esta razón, dicho jurista germano, se vio obligado a introducir algunas variantes en sus conceptos y, de esta manera señala que la existencia de un derecho subjetivo implica que le sea confiado al mismo interesado la protección de su interés, esto es, que el particular pueda tomar la iniciativa para la protección de aquello que constituye su derecho.

Los conceptos elaborados por los pensadores agrupados en la escuela de “la jurisprudencia de intereses”, quedan perfectamente descritos en la siguiente exposición: “el interés aparece siempre como objeto de la valoración del legislador. Por eso, aun cuando la finalidad de la ley es la protección de ciertos intereses que en un cierto conflicto aparecen como predominantes, y la dirección de estos intereses sólo puede conocerse a través de la idea de fin, el contenido de la norma, el grado de realización del fin depende también de la fuerza de los intereses contrarios y vencidos; por lo cual, para conocer agotadoramente una norma jurídica no basta conocer los intereses protegidos, sino tener en cuenta igualmente los intereses contrarios”. Por consiguiente, se requiere de una consideración integral de los intereses en juego, tanto los protegidos como los repudiados.

En suma, para esta escuela, el derecho no es un conjunto de imperativos formulados abstractamente o un sistema de proposiciones que ligan un cierto efecto jurídico a una determinada condición de hecho, sino que es esencialmente un complejo de juicios de valor o, más exactamente, de valoraciones de intereses que el legislador expresa en forma coactiva.

En los Estados Unidos, se ha desarrollado una corriente doctrinal, para la cual la noción de interés es fundamental en el análisis de los problemas jurídicos. Esta corriente doctrinal tiene como su principal expositor al jurista Roscoe Pound, y es conocida como la escuela de la "jurisprudencia sociológica". Pound postula que el derecho es una reglamentación social que ordena el campo de los intereses humanos, delimitado a aquellos que deben obtener una protección y determina el alcance de esta protección. El derecho tiene, por tanto, la finalidad de lograr la máxima satisfacción armónica de los intereses humanos.

De acuerdo con la concepción de Pound, es posible llegar a un sistema viable de compromisos entre los intereses en conflicto, orientándose mediante la siguiente directriz: dar tanta efectividad como quepa al mayor número posible de intereses humanos, manteniendo una especie de armonía o balance entre los mismos, compatible con la seguridad de todos ellos.

Este autor considera que el derecho debe satisfacer todos los intereses que no impliquen el sacrificio desproporcionado de otros intereses.

En materia procesal el interés jurídico es la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado. El concepto de interés jurídico procesal no debe confundirse con la noción de intereses en litigio. Esta última se refiere al derecho sustantivo que se pretende salvaguardar mediante el proceso. En cambio el interés procesal no es otra cosa que la necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales para proteger el derecho sustantivo, que es la materia del litigio.

El procesalista italiano, Hugo Rocco, considera que el interés jurídico procesal se puede dividir en primario y secundario. El interés primario consiste en el derecho público, autónomo y abstracto de poner en movimiento la actividad de

los órganos jurisdiccionales. El interés secundario es, por el contrario, la pretensión fundada o infundada de obtener una sentencia favorable.

La doctrina del interés procesal es de difícil comprensión, porque el concepto en torno del cual gira, es afín a otros conceptos con los que frecuentemente se le confunde. No es fácil distinguir los unos de los otros ni menos separarlos con precisión. Chiovenda puntualiza estos escollos cuando dice: “La doctrina ha tratado de fijar algunos caracteres generales del interés en obrar, pero se han confundido problemas que corresponden a otra materia. Discutiéndose, por ejemplo, si el interés de obrar debe ser patrimonial o si puede ser inmaterial o espiritual, se confunde la existencia de un bien garantizado por la ley con la cuestión sobre el derecho de conseguirlo en juicio. Afirmándose que el interés de obrar debe ser personal, y examinando las pretendidas excepciones a esta regla, se entra en el campo de la legitimación *ad-causam*. Pretendiendo que el interés debe ser actual y sólo excepcionalmente debe ser futuro, se dice cosa inexacta, porque el interés debe ser siempre actual; solamente deben existir modos de actuación de la ley mediante los cuales se asegura la obtención futura de bienes. Habitualmente, se dice también que el interés de obrar debe ser legítimo y jurídico. Con esto se quiere decir que para obrar en juicio, conviene que exista un estado de hecho contrario al derecho. Eso no siempre es necesario. Otras veces se contrapone el interés jurídico de mero hecho o simple; pero aquí se cae en la cuestión de si existe un bien garantizado por la ley.”<sup>10</sup>

Interés en obrar e intereses en litigio. Lo primero que hay que entender es la diferencia que existe entre los intereses en litigio y el interés en obrar.

---

<sup>10</sup> GUISEPPE CHIOVENDA José, Condena en Costas. Paz Montalvo, Madrid, 1980. Pág. 155-157.

Si A disputa a B la propiedad de un inmueble, los intereses en pugna consisten en el dominio del bien de que se trate, que cada parte se atribuye de modo exclusivo. En cambio, el interés procesal no es otra cosa que la necesidad en que están a y b, respectivamente, de acudir a los tribunales para obtener de ellos que una sentencia ponga fin al litigio, a fin de evitarse un perjuicio cierto. Como les está vedado hacerse justicia por sí mismos, si no logran componer el litigio extrajudicialmente, les es indispensable acudir a la acción judicial para aquel fin. Hay por lo tanto, interés procesal o sea interés en promover el juicio, cuando existe esa necesidad, cuando la persona que intenta realizar un derecho no puede lograrlo y evitarse un perjuicio, sino mediante la intervención de los tribunales.

El interés procesal no consiste en otra cosa que en la necesidad de ejercitar una acción para evitarse un perjuicio o la lesión de un derecho. He aquí algunos textos que lo demuestran:

El interés en conseguir por obra de los órganos públicos el bien que se debería conseguir mediante la prestación de un obligado, consiste precisamente en la falta de prestación por parte de éste. No se requiere que la falta de prestación sea culposa y ni siquiera voluntaria; basta que por ella se produzca un estado de hecho contrario al derecho y que la expectativa del actor se encuentra en la situación de no satisfacción.

Lo anterior en lo que respecta a las acciones de condena. “Un interés en obrar, como condición específica de la acción junto a la existencia del derecho, no tiene aquí lugar (en las acciones constitutivas); en efecto, el mismo derecho potestativo al cambio del estado jurídico mediante declaraciones del juez no puede satisfacerse, sino mediante sentencia del juez; por tanto, en el mismo momento en que existe un derecho potestativo, de esta naturaleza, existe también el derecho de presentarse ante el juez, es decir, la acción.

## CAPÍTULO 2

### PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA POLICÍA FEDERAL CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

#### 2.1 Normatividad en la que el OIC en la Policía Federal sustenta su actuar

Es fácil advertir, que la estructura normativa que a partir de 1983 se fue configurando en materia de responsabilidades administrativas con la reforma del Título Cuarto de la Constitución y la expedición de las dos leyes federales, se ajusta al criterio que sostiene la doctrina del Derecho Administrativo. En efecto Gruy Peters sostiene que: "...el medio más sencillo para vigilar la administración pública consiste en permitir que los funcionario públicos se vigilen así mismos..."<sup>11</sup>. Lo cual, hasta ahora, es el caso de nuestro país, dadas las facultades que la Ley de la materia le otorga a los controlares internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal.

Dentro de la materia de responsabilidades de servidores públicos, cabe señalar que el concepto de administración, proviene del latín *administratio* que tiene como significado la acción de administrar, palabra que a su vez está compuesta por dos términos por *ad* y *ministrare*, los cuales en forma conjunta significan servir, es decir, que conlleva a la actividad de gobernar, ordenar, organizar o distribuir un algo que se tiene a cargo. "La palabra administrar significa la acción o efecto de cuidar un bien o un patrimonio, con el fin de

---

<sup>11</sup> Guy Peters, La Política de la Burocracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p.454

asegurar su normal productividad; en sentido más amplio, es la función consistente en asegurar la aplicación cotidiana de las leyes, y la marcha diaria de los servidores públicos, reunidos bajo la dirección del gobierno y para beneficio del pueblo.”<sup>12</sup>

Un estado de derecho no es concebible sin las instituciones que tienen a su cargo la delicada labor de individualizar las normas generales a los problemas y situaciones específicas que se presentan cotidianamente a la ciudadanía.

Por lo que hace a la potestad disciplinaria del Estado, la ubicamos precisamente en el ámbito disciplinario de la situación legal del servidor público.

La potestad disciplinaria emerge como una manifestación del poder público que se ejerce en función del interés colectivo, y encuentra su sustento, en la relación especial de sujeción que existe entre ambas partes, y se caracteriza por la acentuada dependencia del servidor hacia el Estado; un estado general de libertad limitada; la imposibilidad de determinar de antemano extensión y contenido de las prestaciones; y el sometimiento a los fines superiores de la colectividad.

La potestad disciplinaria se inscribe así en el área de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y se presenta como un medio para lograr la auto depuración del Estado con miras a mejorar el ejercicio de la función pública en aras del interés general, cuya satisfacción, como se dijo antes, es su fin último, por lo que el Poder Ejecutivo, realiza la función de administración, que “...es aquella actividad que se encuentra escenificada por

---

<sup>12</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, ob. cit. p.73

el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo...”<sup>13</sup>

La implantación de los procedimientos administrativos de investigación y de responsabilidades constituyen el renovar el marco jurídico de los servidores públicos a fin de combatir la corrupción e impunidad, y de restaurar la credibilidad en el Estado de Derecho, pues con ello se refuerza el entorno normativo de actuación tanto de los órganos encargados de vigilar y hacer cumplir la ley, como el de la defensa del servidor público imputado de alguna presunta irregularidad o inobservancia de la normatividad aplicable al sector público.

La justicia es un bien que los miembros de la sociedad reclaman y que el Estado debe procurar garantizarles mediante una eficiente y recta función jurisdiccional. Por lo que para ello, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 11° determina que, entre otras, las Cámaras de Diputados y Senadores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, señalarán los órganos y sistemas para identificar, investigar y fincar responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 8 la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como para imponer las acciones previstas en esa ley.

Por lo que se instituye un órgano general de orden federal, denominado originalmente Secretaría de la Contraloría General de la Federación, luego Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y hoy Secretaria de la Función Pública, como autoridad central y especializada, teniendo cada Entidad o Dependencia del Gobierno Federal, un órgano de control interno

---

<sup>13</sup> Ibidem, p.74.

dependiente y bajo la supervisión de la Secretaría de la Función Pública, encargados dichos órganos de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y, en su caso, de abrir y continuar los procedimientos de investigación o de responsabilidades a los servidores públicos que presumiblemente hubieran incurrido en responsabilidad y, en caso de comprobarse éstas, aplicar las sanciones correspondientes de orden disciplinario.

Entre dichos órganos de vigilancia se encuentra por su puesto; la Contraloría Interna en la Policía Federal, debiendo aclarar que en su denominación se señalan los artículos *en la* y no *de la*, precisamente por que tal y como se acaba de señalar con anterioridad, el citado Órgano Interno de Control es una Comisión disciplinaria *de la* Secretaría de la Función Pública, teniendo como asignada la tarea de recibir, tramitar, desahogar y resolver, las quejas presentadas por los ciudadanos interesados en denunciar las irregularidades de servidores públicos adscritos a la Policía Federal.

Tanto los titulares del citado Órgano Interno de Control, como los responsables de las áreas de auditoría, quejas y denuncias, y de responsabilidades, son designados directamente por el Secretario de la Función Pública, dependiendo jerárquicamente de éste. Asimismo, la remuneración económica de los integrantes del Órgano Interno de Control en la Policía Federal, es a cargo de la Secretaría de la Función Pública, por conducto de la Policía Federal.

Por otra parte, debe decirse que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al hacer referencia a dicha autoridad se refiere como Órgano Interno de Control y/o Contraloría Interna, por lo que ambas acepciones se tienen como sinónimos, resultando ser una instancia, "...que emite actos administrativos por la naturaleza del órgano del

cual emanan: el Poder Ejecutivo...”<sup>14</sup>, lo que también se define como “Entes que tienen a su cargo la fiscalización al interior de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Entidad o Procuraduría General de la República...”<sup>15</sup>, toda vez que es la Autoridad Administrativa encargada de verificar el buen desempeño de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones.

Por lo que, a efecto de conocer la normatividad en la que el citado Órgano Interno de Control, fundamenta su existencia y actuar, a continuación se expone un desglose y análisis de dichos preceptos legales.

Por principio, tenemos que el artículo 123, apartado B, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que:

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

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

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

...XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.”

---

<sup>14</sup> MÁRQUEZ, Daniel, Función Jurídica de Control de la Administración Pública, Ed. UNAM, México 2005, p.113.

<sup>15</sup> Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo III, p.1054

Bajo este mandato constitucional, el 31 de diciembre de 1998, el Poder Ejecutivo Federal, expidió el Decreto por el cual se crea la Policía Federal, y su respectiva Ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1999, entre los que destacan, para el caso que nos ocupa, sus artículos 7º, 11º y Sexto Transitorio, que a la letra dicen:

**“Artículo 7º.** Las relaciones jerárquicas en la institución, sus estructuras normativas y operativas, su organización territorial, las demás atribuciones de mando, dirección y disciplina, así como otros componentes del régimen interno de la Policía Federal Preventiva, serán determinados en el reglamento interior que el Ejecutivo Federal expida.”

**“Artículo 11º.** La relación entre la Policía Federal Preventiva y su personal se regulará por lo dispuesto en la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, la presente Ley y las demás disposiciones aplicables.”

#### **TRANSITORIOS**

**“ARTÍCULO SEXTO.** El Ejecutivo Federal publicará en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Policía Federal Preventiva, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto.”

En cumplimiento al artículo Sexto transitorio (antes transcrito), el 26 de abril del año 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Policía Federal; con lo cual se da cabal cumplimiento al ordenamiento contenido en el artículo 123, que determina la naturaleza de las relaciones entre el Estado y sus servidores en materia laboral, y, así, quedan definidas las propias leyes de la Policía Federal, las cuales rigen hasta la fecha a sus miembros.

Ahora bien, los artículos 9°, 10°, fracción II, 24° y 136 del Reglamento de la Policía Federal, estipulan:

**“Artículo 9°.** La Institución, para el despacho de los asuntos de su competencia, contará con la estructura siguiente:

I. Comisionado,

II. Estado Mayor,

...

III. Unidades Administrativas Centrales,

...

Además, la Institución contará con una Unidad de Contraloría Interna, órgano interno de control, que se regirá conforme al artículo 24° de este reglamento.

Para el debido funcionamiento de las unidades administrativas mencionadas y para el ejercicio de las funciones de la Institución, ésta contará con los servidores públicos siguientes: Comisionado, Jefe del Estado Mayor, comisarios generales, coordinadores generales, comisarios jefe, coordinadores, comisarios regionales, contralor interno... y con el demás personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio y unidades administrativas correspondientes de conformidad con el presupuesto autorizado.”

**“Artículo 10°.** La Institución contará con los órganos colegiados siguientes:

I. (...)

II. Comisión de Honor y Justicia,”

**“Artículo 24°.** El Contralor Interno, titular del Órgano Interno de Control, será designado en términos del artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien,

en el ejercicio de sus facultades se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, designados en los mismos términos, considerando el servicio civil de carrera de la Institución.

Los servidores Públicos a que se refiere el párrafo anterior, ejercerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley . Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, conforme a lo previsto por el artículo 26 fracciones III y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Para el debido cumplimiento de las atribuciones a cargo del Contralor Interno y de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, los servidores públicos del órgano administrativo desconcentrado estarán obligados a proporcionarles el auxilio que les sea requerido.”

**“Artículo 136.** Las sanciones serán impuestas mediante resolución formal de la Comisión, por infracciones o faltas a los deberes establecidos en la Ley, el presente reglamento y demás disposiciones aplicables.

La aplicación de sanciones que en su caso realice la comisión, será sin perjuicio de las que correspondan aplicar por responsabilidad administrativa o penal.”

De los artículos apenas transcritos, se desprende sin lugar a dudas la existencia legal y competencia jurídica del Órgano Interno de Control en la Policía Federal para imponer sanciones por infracciones o faltas a

los deberes previstos en la Ley de la Policía Federal, el Reglamento de la Policía Federal y otras disposiciones aplicables.

No se omite señalar, que los principales deberes de los miembros de la Institución Policial en mención, se encuentran contenidos, fundamentalmente, en los artículos 12 de la Ley de la Policía Federal, y; 132, 133, 134 y 135 del Reglamento de la Policía Federal; cuya infracción o falta a los mismos genera la imposición de las sanciones inherentes, según se advierte de lo dispuesto por el diverso 136 del Reglamento de la Policía Federal; mismo que dispone expresamente que la aplicación de sanciones que en su caso realice la comisión, será sin perjuicio de las que correspondan aplicar por responsabilidad administrativa o penal, es decir, atendiendo la naturaleza jurídica contenida en el artículo 123, apartado "B", fracción XIII, Constitucional, que permite su aplicación, se desprende que el mencionado artículo 136, párrafo segundo, deslinda con claridad las diversas clases de responsabilidades que se pueden presentar: laboral, administrativa y penal.

Por lo que hace a la tercera de las responsabilidades, entendemos por responsabilidad penal "...cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurren en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes de la materia...".<sup>16</sup>

Por lo que hace, al concepto de responsabilidad administrativa comprendemos que es la que "...se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones...".<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Ob. cit., p. 441

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 425.

Es decir que “...cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo...”.<sup>18</sup>

Así, entonces, para la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa, tenemos que el artículo 109, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice:

**“Artículo 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 este 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 igual forma, es pertinente transcribir lo que estipula el artículo 37, fracciones XII y XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

**“Artículo 37.** A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

---

<sup>18</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Segunda ed, Ed. Porrúa, México 1998, p. p. 22 y 23.

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

...

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

Asimismo, los artículos 2º, inciso C y penúltimo párrafo, y 64, fracción I, punto 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2003, disponen:

“**Artículo 2º.** Al frente de la Secretaría de la Función Pública estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las unidades administrativas, de los servidores públicos y del órgano administrativo desconcentrado que a continuación se indican:

...

**C.** Titulares de Órganos Internos de Control y de sus respectivas áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades;

...

Para los efectos de lo previsto por las fracciones XI y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República y con los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos órganos, quienes tendrán el carácter de autoridad; así como con los delegados, comisarios públicos y los supervisores regionales, quienes tendrán las atribuciones a que se refieren los artículos 60 a 65 y 67 de este Reglamento.”

“**Artículo 64.** Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

**I. Los titulares de las áreas de Responsabilidades:**

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento;...”

...

3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría;...”

A su vez, los artículos 4°, 10° y 21° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señalan:

“**Artículo 4°.** Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.”

“**Artículo 10°.** En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.”

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

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

...

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

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

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

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

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

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

El artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, delimita la competencia de los órganos administrativos para conocer de la investigación, tramitación, substanciación y resolución de los procedimientos administrativos disciplinarios de responsabilidades, señalando que serán la Secretaría, y los Órganos Internos de Control en cada entidad o dependencia de la Administración Pública Federal, los encargados de conocer de las investigaciones, procedimientos y sanciones, así como de las actuaciones de los servidores públicos.

Bajo este tenor, el Órgano Interno de Control en la Policía Federal, y en cumplimiento a lo señalado por el artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esta facultado para citar al servidor público presunto responsable a una audiencia de Ley, y en su caso, imponer las sanciones administrativas a que se refiere el artículo 13 del mismo ordenamiento legal.

Toda vez que, conforme a lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, se regulan las relaciones laborales que existen entre el Estado y sus trabajadores, y se faculta a la Policía Federal, como cuerpo de seguridad, para regirse, entre otros ordenamientos legales, por el Reglamento de la Policía Federal, mismo que conforme a su artículo 136, corresponde a la Comisión de Honor y Justicia de la Policía Federal, conocer y resolver sobre infracciones o faltas a los deberes previstos en la Ley de la Policía Federal, pero no sobre *quejas* o *denuncias* en contra de elementos de la Policía Federal; por ello, en su párrafo segundo, dice claramente que la aplicación de sanciones que en su caso realice dicha comisión, será sin perjuicio de las que correspondan aplicar por responsabilidad administrativa o penal.

Aunado a lo anterior, en términos de lo dispuesto por los artículos 37, fracciones XXII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1°, 3°, fracción II, 4°, 10°, 21° y 26°, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 2°, inciso E y penúltimo párrafo, y 64°, fracción I, numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado el 12 de diciembre de 2003, corresponde al Titular de la Secretaría de la Función Pública, conocer y resolver, sobre el procedimiento de responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; facultad en la cual podrá ser auxiliado, entre otros, por los Titulares de las Áreas de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control, los cuales dependen funcional y jerárquicamente del Secretario de la Función Pública y se encuentran contemplados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para conocer sobre quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente y se aplicaran las sanciones respectivas.

“La Secretaría de la Función Pública, dependencia del Poder Ejecutivo Federal, vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de las compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal.

La Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables a la materia.

...

De acuerdo al Artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas.”<sup>19</sup>

Por lo que, el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Policía Federal, cuenta con la existencia jurídica y la competencia legal para citar a los presuntos responsables e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a que se refiere el artículo 21°, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos derivada de *una denuncia por el incumplimiento a sus obligaciones como servidor público*, a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como tramitar y substanciar los recursos previstos en dicha Ley.

Como corolario cabe decir, que las sanciones que impone la Secretaría de la Función Pública o los Titulares de los Órganos Internos de Control o los de sus áreas de responsabilidades, es como consecuencia de la afectación a los principios constitucionales que consagran los deberes de legalidad, eficiencia, honestidad e imparcialidad, según lo señala el artículo 113 Constitucional, cuya concreción está contenida en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual conlleva a un sistema jurídico de disciplina general a la que todo servidor público se debe sujetar, incluyendo los miembros de los cuerpos de seguridad pública, lo que “...se identifica con la actividad que es realizada específicamente por el

---

<sup>19</sup> <http://www.funcionpublica.gob.mx> (CONOCE LA SFP)

Ejecutivo Federal, a quien le corresponde en primera instancia implementar los mecanismos, instrumentos, planes, y estrategias necesarias para satisfacer las demandas populares...”.<sup>20</sup>

Asimismo, resulta pertinente destacar, que “...Con cierta frecuencia, se hace referencia, indebidamente, a la Administración Pública como la función que realizan los otros dos poderes de la Unión, como son el Poder Legislativo Federal y el Poder Judicial de la Federación, pero aún y cuando no hay una delimitación precisa entre la división de poderes y la división de las funciones, el término Administración Pública, en sus variantes de Federal, Estatal o Municipal, conlleva la idea de su ejercicio por parte del Poder Ejecutivo de que se trate.”<sup>21</sup> No se omite mencionar que las acciones de un Órgano Interno de Control, que depende de la Secretaría de la Función Pública, representan actos administrativos de control interno para lograr y preservar una prestación optima del servicio público, actos que emanan del Poder Ejecutivo, quien tiene la función de Administrar a nuestro país a través de sus diversas dependencias, con el objeto de atender las necesidades de interés general.

## **2.2 Investigación**

El artículo 109 Constitucional en su fracción III contempla la responsabilidad administrativa al señalar, que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

---

<sup>20</sup> MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1999, p. p. 47-48

<sup>21</sup> *Ibidem*, p.48.

Así, podemos señalar que la responsabilidad administrativa es aquella que se origina por conductas de acción u omisión por parte de los servidores públicos que afectan la función pública al apartarse de sus principios rectores.

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos integrantes de la Policía Federal, en su carácter de actos administrativos, debe sujetarse a los procedimientos que las normas legales instituyen. En cuanto al desarrollo del procedimiento, encontramos que de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, éste se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución.

La actuación del Órgano Interno de Control que nos ocupa, en el inicio de los procedimientos administrativos en la etapa de investigación, se puede empezar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, que pueden ser presentadas por cualquier persona que haya resentido en su persona, los efectos de una resolución u acto emitido por un servidor público, que pueda ser considerado violatorio de las disposiciones normativas aplicables a su ámbito de competencia o jurisdicción, o bien, por la denuncia directa que formule un servidor público en contra de otro servidor, o porque la formule un superior jerárquico a un inferior y viceversa.

El procedimiento administrativo puede ser realizado tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia, como lo es en este caso por el Órgano Interno de Control en la Policía Federal, o por la Secretaría de la Función Pública, que en términos del artículo 37° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

Más específicamente, su Reglamento Interior en vigor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2003, en sus artículos 2°, fracciones XII y XVIII, 19° y 38°, prevé la existencia de la Unidad de Auditoría Gubernamental y de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, con facultades de vigilancia e investigación. Por lo que tal procedimiento de responsabilidad se puede incoar al servidor público imputado, como resultado de la auditoría o verificación realizada a las distintas áreas de la Policía Federal, por acuerdo de los auditores que practiquen la revisión, en virtud de las presuntas violaciones, infracciones o insolvencia a las leyes administrativas aplicables a cada área o Dirección en particular, que motivaron el inicio del procedimiento administrativo de investigación, teniendo aplicación lo dispuesto por el artículo 20° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a continuación se expone:

**“Artículo 20°.** Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar.

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquella establezca.”

Por otra parte, el artículo 10° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé la posibilidad de que “...cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por

incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.” Las cuales serán uno de los aspectos que generarán el procedimiento disciplinario. Normatividad que para su mejor comprensión a continuación se transcribe:

**“Artículo 10°.** En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.”

De lo que se advierte, que cualquier ciudadano puede presentar ante la Secretaría de la Función Pública, o bien, ante la Contraloría Interna de la Policía Federal Preventiva, las denuncias o quejas que consideren en contra de cualquier servidor público adscrito a la Policía Federal Preventiva, señalando en qué consiste la irregularidad y cuáles son los datos fehacientes del denunciante. Dicha denuncia puede ser ratificada por el presentante y a pesar de la existencia del Internet, esta deberá hacerse no mediante correo electrónico sino de manera escrita pudiendo ser, en los formatos que para esos efectos tiene la Secretaría de la Función Pública. Con ello, se evitan las denuncias de carácter anónimo que pudieran lesionar la confianza y que se prestan a suspicacias, esto de ninguna manera quiere decir que no proceda una denuncia anónima, por el contrario, quien conozca de una conducta

irregular, debe de denunciarla pero también debe de sostenerla ante la autoridad.

Existen diversos sistemas por medio de los cuales la ciudadanía puede plantear sus quejas o denuncias, en virtud de que en el artículo 10° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se prevé que: “En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias...”, por lo que tales inconformidades son captadas por el Órgano Interno de Control, conforme a los programas y sistemas, siguientes:

- \* SACTEL (Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía que se Encuentra en la Secretaría de la Función Pública).
- \* Sistema de atención telefónica ubicado en la Contraloría Interna en la Policía Federal para la captación de quejas y denuncias.
- \* Bitácora semanal a través de la cual la Secretaría de la Función Pública remite las quejas y denuncias captadas por las Supervisorías Regionales ubicadas en el país.
- \* Atención directa (Comparecencias de los interesados ante personal de la Contraloría Interna en la Policía Federal Preventiva, mediante la cual manifiestan sus quejas o denuncias en contra de servidores públicos de la PFP.)
- \* Escritos de quejas y denuncias presentados de manera directa en el Órgano Interno de Control en la Policía Federal Preventiva.)

\* Buzones (colocados en las diversas áreas de la Policía Federal para la presentación de quejas y denuncias atribuibles a servidores públicos de la PF.)

Con relación al procedimiento administrativo de investigación de denuncias y quejas, es la Dirección de Quejas del Órgano Interno de Control en la Policía Federal Preventiva, la que se encarga de recepcionar las mismas; ya sea que se trate de una queja o denuncia directa, o bien de aquellas que provengan de la Secretaría de la Función Pública. Inicialmente se registran los datos relativos al nombre del promovente, denunciado, cargo y adscripción de éste, así como la irregularidad administrativa que se le atribuye, asignándole un número de expediente.

Una vez realizado lo anterior, el expediente se le asigna al abogado que se encargará de realizar la investigación correspondiente, quien elabora los siguientes documentos: Acuerdo de Radicación en Etapa de Investigación y el oficio con el que se comunica al promovente sobre la captación de su queja o denuncia y el inicio de la investigación, asimismo se le proporciona el número de expediente y se le culmina a fin de que en caso de contar con mayores elementos que permitan acreditar los hechos, los haga saber a la autoridad, para integrar la investigación.

Con la emisión del oficio en el que se informa al quejoso o denunciante sobre el inicio de la investigación, la Contraloría Interna en la Policía Federal, respeta y cumple con lo dispuesto por el artículo 8° Constitucional, ya que dicha autoridad, esta obligada a respetar el ejercicio del derecho de petición, debiendo dar respuesta y comunicar al peticionario, el seguimiento que se le de a su queja o denuncia presentada. Por ello la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, esta el de vigilar la atención de todas aquellas peticiones que presenten los particulares o servidores públicos.

Al quejoso o denunciante, con el objeto de contar con mayores elementos de convicción que permitan acreditar los hechos que se denuncian, en muchos de los casos se le requiere que de ser posible, le solicite a la persona o personas que la acompañaban al momento en el que se suscitaron los hechos, que testifique sobre los mismos, ya sea por escrito o de forma personal. En algunos casos se le proporciona al quejoso o denunciante un set fotográfico a fin de que identifique al servidor público denunciado, también, en caso de que existan se le requieren documentos que permitan robustecer los hechos que se atribuyen.

Posteriormente se solicita a las áreas competentes, ya sea autoridades externas o dentro de la propia Policía Federal, en sus áreas Centrales o Regionales y Estatales, diversa información o documentación necesaria para allegarse de los elementos necesarios que acrediten la presunta responsabilidad de los servidores públicos involucrados, a fin de integrar el expediente respectivo. Por citar algún ejemplo, a la Dirección de Recursos Humanos de la PF, se le requiere el expediente personal de los involucrados, entre otras cosas a fin de constatar su adscripción y contar con sus antecedentes de notas de mérito o de demerito, al Titular de la Comisaría en la que se encuentran adscritos los involucrados, se le requiere copias certificadas de la bitácora de radio y patrulla asignada a los elementos, a criterio del abogado que tiene asignado el expediente que se investiga con anuencia de su superior, en algunas ocasiones únicamente se solicita a los elementos involucrados un informe pormenorizado de los hechos que les imputan y en otras, además de éste informe se les requiere para que comparezcan de forma personal.

En caso de que el Órgano Interno de Control en la Policía Federal, cite al servidor público presuntamente responsable, lo deberá hacer por escrito, a una comparecencia en la cual, tratándose de la etapa de investigación, le formula una serie de preguntas a manera de interrogatorio en relación con los hechos investigados. El Órgano Interno de Control, se allega de elementos que

considera necesarios como pueden ser testigos, documentos, etcétera, para poder arribar a sus conclusiones, permitiendo que el servidor público manifieste lo que a su derecho convenga, y exponga las pruebas que considere necesarias para desvirtuar los hechos imputados.

De igual forma, se le requiere apoyo a otras autoridades a fin de obtener todo tipo de elementos como pueden ser, testimonios de otros servidores públicos adscritos a otras Corporaciones y que con motivo de sus labores presenciaron los hechos denunciados, o bien se solicitan videos o cualquier tipo de informes, por ejemplo si se trata de un caso que se suscitó en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, se pide copia del video que contenga imágenes del lugar en el que se dice que sucedieron los hechos. Existen asuntos que se relacionan con alguna averiguación previa, en este supuesto se solicita copia de la misma, a fin de contar con dichos antecedentes, mismos que resultan ser muy valiosos en la conformación de la investigación.

Recibida la documentación e información solicitada, con lo que se finalizan las actuaciones de investigación, procede el estudio y análisis de las constancias que obran en el expediente, desahogando y valorando las pruebas y demás documentación complementaria, con lo que se concluye la etapa de investigación, procede emitir un acuerdo en el que se debe de determinar si se archiva el expediente o existen elementos suficientes que permitan presumir que sí se da una irregularidad y por tanto una responsabilidad administrativa, para entonces remitir el expediente a la Dirección de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Policía Federal, a efecto de que se inicie el procedimiento administrativo disciplinario, mediante la elaboración del acuerdo correspondiente, por lo que dicho acuerdo podrá ser cualquiera de los siguientes:

a) Archivo por falta de elementos:

Procederá, cuando del análisis de la queja o denuncia se determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante el desarrollo de la investigación no se consideran suficientes para concluir la presunta responsabilidad del servidor público involucrado.

Cuando se determine el archivo del asunto por falta de elementos, y con posterioridad se llegare a contar con elementos suficientes para presumir la existencia de las responsabilidades administrativas imputadas a los servidores públicos, se podrá volver a trámite el expediente, continuar con las actuaciones de la queja o denuncia, agotar las investigaciones y, en su caso, turnar el asunto al área de responsabilidades para las actuaciones que en derecho procedan.

b) Archivo por incompetencia:

Es la determinación emitida por el Órgano Interno de Control, en el sentido de abstenerse de conocer de la queja o denuncia, por carecer de facultades para ello, en virtud de la adscripción del servidor público, del área administrativa o de la Policía Federal. En este caso se deberá remitir el asunto al Órgano Interno de Control competente.

c) Archivo por improcedencia:

Es la conclusión formulada por el Órgano Interno de Control en el sentido de finalizar la atención de una queja o denuncia, sin resolver el fondo de la misma, en virtud de que resulta material y jurídicamente imposible iniciar o continuar con la investigación del asunto, por tratarse de hechos distintos a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, por una causa superveniente.

d) Remisión del expediente al área de responsabilidades:

Cuando de la investigación, se deriven elementos suficientes para determinar presuntamente el incumplimiento de las obligaciones del servidor público, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de la Materia, se turnará al área de Responsabilidades el asunto para los efectos legales a que haya lugar.

De igual forma, en cualquier momento de la etapa de investigación, cuando así proceda, podrá concluirse la misma mediante la emisión de los Acuerdos de Incompetencia e Improcedencia.

El contenido de los Acuerdos a que se refiere el punto anterior deberá hacerse del conocimiento del quejoso o denunciante. En dicha comunicación se asentará:

- Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;
- Número de folio y expediente asignado a la queja o denuncia;
- En su caso, descripción de las causas que originaron la determinación de incompetencia o improcedencia;
- Descripción breve del estado en que se encuentra la investigación y, en su caso, de manera general, las actividades que aún se encuentran pendientes de realizar;
- Domicilio del Órgano Interno de Control, horario de atención, número telefónico, área encargada de llevar el asunto y a la que deberá dirigirse para información, y
- Firma del Titular del Órgano Interno de Control o del Área de Quejas.

Es importante mencionar, que en caso de que se determine que existen suficientes elementos que permiten presumir responsabilidad administrativa, es por que el servidor público involucrado con su conducta de acción o de omisión, durante el desempeño de sus funciones, dejo de cumplir con las obligaciones a las que se encuentra supeditado, principalmente las previstas en

los artículos 12° de la Ley de la Policía Federal, 135° de su Reglamento, y 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales para su pronta referencia a continuación se exponen:

#### **“LEY DE LA POLICÍA FEDERAL**

...

**Artículo 12°.** La actuación de los miembros de la Policía Federal se sujetará, invariablemente, a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Serán deberes de los miembros de la Policía Federal:

- I.** Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;
- II.** Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- III.** Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;
- IV.** Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;
- V.** Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio

de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

**VI.** Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;

**VII.** Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

**VIII.** Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;

**IX.** Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho, y

**X.** Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.”

#### **“REGLAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL**

...

**Artículo 135°.** Los deberes de los integrantes de la Institución son los siguientes:

**I.** Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

**II.** Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento;

- III.** Conocer la escala jerárquica de la Institución, debiendo guardar a los superiores, subordinados o iguales el respeto y la consideración debidos;
- IV.** Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando;
- V.** Responder, sobre la ejecución de las órdenes directas que reciba, a un solo superior jerárquico, por regla general, respetando la linealidad del mando;
- VI.** Portar su identificación oficial así como los uniformes, insignias y equipo reglamentario que le ministre la Institución, mientras se encuentre en servicio;
- VII.** Mantener en buen estado el armamento, material, municiones y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, haciendo uso racional de ellos sólo en el desempeño del servicio. El uso de las armas se reservará exclusivamente para actos del servicio que así lo demanden;
- VIII.** Preservar las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;
- IX.** Registrar en una libreta de memorias todos los datos de importancia que incidan en las actividades, investigaciones o indagaciones que realice;
- X.** Entregar, al superior de quien dependa, un informe escrito de sus actividades en las misiones encomendadas, no importando su índole. Lo ejecutará en la periodicidad que las instrucciones o los manuales operativos señalen. Este informe deberá elaborarse en el apego más estricto a las actividades realizadas y a los hechos ocurridos;

- XI.** Remitir a la instancia que corresponda la información recopilada, en el cumplimiento de sus misiones o en el desempeño de sus actividades, para su análisis y registro. Asimismo, entregar la información que le sea solicitada por otras áreas de la Institución, para substanciar procedimientos jurisdiccionales o administrativos;
- XII.** Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de la Institución;
- XIII.** Abstenerse de disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros;
- XIV.** Apoyar, junto con el personal bajo su mando, a las autoridades que así se lo soliciten en caso de investigación y persecución de delitos, así como en situaciones de grave riesgo, catástrofes o desastres;
- XV.** Realizar apoyo operativo a la investigación relacionada con la delincuencia organizada;
- XVI.** Realizar las detenciones que procedan, privilegiando la persuasión, cooperación o advertencia, con el fin de mantener la observancia de la ley y restaurar el orden y la paz públicos;
- XVII.** Proporcionar al público su nombre cuando se lo solicite y mostrar su identificación de manera respetuosa y cortés en el desempeño de su servicio;
- XVIII.** Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebase su competencia, en cuyo caso deberá turnarlo al área de la Institución que corresponda;
- XIX.** Informar a su superior jerárquico, a la brevedad posible, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica. Tratándose de actos u omisiones de un superior jerárquico deberá informarlo al superior jerárquico de éste;

**XX.** Abstenerse de introducir a las instalaciones de la Institución bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, y que previamente exista la autorización correspondiente;

**XXI.** Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos en que su consumo sea autorizado mediante prescripción médica, avalada y certificada por los servicios médicos de la Institución;

**XXII.** Abstenerse de consumir en las instalaciones de la Institución o en actos del servicio, bebidas embriagantes;

**XXIII.** Abstenerse de convocar o participar en cualquier práctica de inconformidad, rebeldía o indisciplina en contra del mando o alguna otra autoridad;

**XXIV.** Ejercer sus funciones y atribuciones en correspondencia con el mando, categoría jerárquica o cargo que ostente;

**XXV.** Expedir por escrito las órdenes cuando lo solicite un subalterno, con objeto de salvaguardar la seguridad de éste, por la naturaleza de las mismas. Esta solicitud deberá formularse dentro de la disciplina y subordinación debida;

**XXVI.** Abstenerse de emitir órdenes que menoscaben la dignidad de quien las reciba, o que sean contradictorias, injustas o impropias;

**XXVII.** Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de la Institución, dentro o fuera del servicio;

**XXVIII.** Identificar los indicadores de delitos con mayor incidencia, para instrumentar las acciones que correspondan;

**XXIX.** No permitir que personas ajenas a la Institución realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas. Asimismo, no podrá hacerse acompañar de dichas personas al realizar actos del servicio;

**XXX.** Abstenerse de asistir uniformado a bares, cantinas, centros de apuestas y juegos, o prostíbulos u otros centros de este tipo, si no media orden expresa para el desempeño de funciones o en casos de flagrancia, y

**XXXI.** Los demás que le imponga la Ley, este reglamento y demás ordenamientos aplicables.”

### **“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

...

**ARTICULO 8°.** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

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

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

**IV.** Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información

que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

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

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

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

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

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

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

**XI.** Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de

negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

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

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

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en

conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley; En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

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

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

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

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

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

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

**XIX.** Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

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

**XXI.** Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

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

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

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

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

En virtud de que, tanto del artículo 12° de la Ley de la Policía Federal como el 135° de su Reglamento, se aprecia una fácil comprensión de su contenido pues se establecen hipótesis muy específicas, mientras que las fracciones del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se refiere a cuestiones más genéricas, por ello se considera pertinente mostrar un análisis de las mismas, el cual a continuación se expone:

I. Es obligación de todo servidor público el cumplir con las funciones que derivan de su nombramiento administrativo y que se contiene en los Manuales de Procedimientos y Políticas de cada entidad o dependencia administrativa evitando siempre, que al ejecutar los planes y programas asignados, se cause perjuicio o deficiencia al servicio encomendado.

II. Siempre que se manejen recursos económicos como lo son los de áreas administrativas de contabilidad, presupuesto, adquisiciones, el servidor público debe observar los lineamientos que para ellos se establezcan para cada entidad o dependencia, ajustándose a lo dispuesto por las normas y disposiciones que para este caso, contemplen las leyes administrativas y las que emita en su ámbito de competencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III. A fin de evitar distracciones en los recursos asignados, estos deben de aplicarse estrictamente a los planes y programas establecidos, como lo son las partidas presupuestales asignadas. Solo con autorización de las autoridades competentes de cada entidad, se podrá modificar el fin o destino que tengan destinados previamente. Sin embargo, los Tribunales Federales han determinado que los Manuales de Operación que se tienen en todas las Dependencias y Entidades gubernamentales, no son ordenamiento legal bajo el cual se pueda soportar una sanción para determinado servidor público, bajo el principio de que no es una norma general, abstracta e impersonal.

### **Novena Época**

**Instancia:**

**DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: XVI, Noviembre de 2002**

**Tesis: I.13º.A.65ª**

**Página: 1151**

**“MANUAL DE OPERACIÓN. NO ES UN ORDENAMIENTO LEGALMENTE APLICABLE PARA SANCIONAR A UN SERVIDOR PÚBLICO, EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Las facultades, atribuciones, obligaciones o competencia de cualquier autoridad administrativa, debe estar siempre contenida en un ordenamiento legal de carácter general y de orden público, lo que significa que dichas disposiciones no pueden estar contenidas en los manuales de operación de cualquier órgano del Estado, es decir, que no pueden ser la base jurídica en la cual se apoye la autoridad administrativa no sólo para fundar su competencia o atribuciones, sino también para sancionar a un servidor público, ya que no se trata de un ordenamiento de carácter público, sino que contiene disposiciones internas cuya eficacia jurídica se circunscribe al mejor desempeño en las actividades propias de los servidores públicos que conforman a la dependencia de que se trate; es decir, que dichos ordenamientos son de aplicación interna, que carecen de fuerza vinculatoria como son los ordenamientos de carácter general, por lo que no pueden ser apoyo a las autoridades del gobierno para fundar su competencia o atribuciones, así como para sancionar a un servidor público, toda vez que los actos u omisiones que se le atribuyen deben estar previstas en un ordenamiento legal de carácter general y público, y no en los citados manuales.”

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 12113/2001. Rafael Villanueva García. 31 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalía Becerril Velásquez. Secretaria: Carolina Acevedo Ruiz.”

**IV.** Uno de los fines y objetivos del servicio público es la transparencia en el manejo de los recursos asignados. La rendición de cuentas es un principio constitucional que tiene todo servidor público. Ahí se Justifica la existencia del cargo, comisión o empleo que se crea en la administración gubernamental. Para ello, se crean los órganos fiscalizadores como lo son los que contempla esta ley y desde luego, la función fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación del Congreso de la Unión, siendo obligación el que el servidor público, proporcione a las diversas instancias como lo son las auditorías internas, externas y demás, toda la documentación que obre a su disposición para que se compulse con el manejo de los recursos económicos.

**V.** El cuidado de toda la información y documentación que obre a su cargo, es un principio que entra dentro de las principales obligaciones de los servidores públicos. En efecto, es constante la fuga de información y destrucción de documentos que puedan comprometer a determinado servidor público. Su omisión puede dar como resultado, el que no solo se aplique sanción administrativa si no incluso, penal, cómo se encuentra en el tipo penal de la fracción IV, del artículo 214 del Código Penal Federal. Ahora con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, se permite que, determinada información que no sea de necesaria confidencialidad se de a conocer a la sociedad.

**VI.** Una de las quejas constantes de los gobernados es el sentido de la excesiva burocratización del servidor público que acarrea con ello, la desatención y falta de cortesía en el trato de este último sobre todo cuando de la prestación de un servidor público se refiere. De ahí, la existencia de múltiples quejas.

**VII.** Norma ideal esta pero que en la práctica pocas veces es atendida por el inferior jerárquico que recibe una orden o instrucción de su superior, aún y cuando esta no se encuentra ajustada a Derecho. Con ello, se evitaría que se cometieran abusos y se actuara contra la ley.

**VIII.** Aquel servidor público que haya dejado de ocupar algún cargo o comisión en el sector público debe de abstenerse de seguir ejerciendo funciones propias e inherentes al mismo, situación que puede acarrear incluso, delito de ejercicio indebido de servicio público como se contempla en el artículo 214, fracción II, del Código Penal Federal, resultando aplicable la tesis que a continuación se expone:

**Novena Época**

**Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: VII, Mayo de 1998**

**Tesis: XII.1º.8 P**

**Página: 1077**

**“SERVIDORES PÚBLICOS, COMETEN EL DELITO DE EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PÚBLICO, INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 214 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.** Los elementos materiales y objetivos constitutivos del delito de ejercicio indebido de servicio público, son: a) Que el sujeto activo del delito sea servidor público; b) Que éste, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga obligación de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos; y c) Que por el incumplimiento de su deber, el sujeto activo, en cualquier forma, propicie daño a las

personas, lugares, instalaciones u objetos o bien, que por lo mismo haya pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado. De lo anterior se concluye, que el tipo penal requiere además de que el sujeto activo tenga el carácter de servidor público, que se acredite su posición de garante respecto al bien jurídico lesionado. Ahora bien, las formas en que se puede colocar un servidor público en calidad de garante respecto a diversos bienes son tres: a) La ley, b) El Contrato de Trabajo y c) Orden emitida por personas facultadas para que el garante ocupe ese cargo. Una posición de garante alcanzada por la vía del deber legal, se produce cuando de la propia Ley se desprenden deberes jurídicos de garante en sentido estricto; ejemplo el artículo 51, fracción XIII de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, impone a los agentes del Ministerio Público, la obligación de usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de sus funciones, así como conservarlo. El contrato como fuente de posición de garante, opera por ejemplo, cuando se trata de un contrato de trabajo que crea para una de las partes, la obligación de garantía implícita en el puesto a desempeñar, como ocurre con los guardias, vigilantes y custodios; por último, la orden emitida por personas facultadas para que el garante asuma ese cargo, es cuando mediante una orden de persona facultada se da en resguardo para su guardia y custodia diversos bienes a los servidores públicos; por ende, para acreditar la calidad de garante que establece el tipo penal en comento, debe acreditarse de dónde le surge al sujeto activo ese carácter, y no sólo con el hecho de ser servidor público.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DUODÉCIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 720/97. Ramón Gerardo León Santiesteban. 26 de marzo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel de Alba de Alba. Secretaria: Sandra Luz Tirado Rodríguez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIV, JULIO DE 1994, tesis VI.2º.24 P, página 816, de rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. COMETEN EL DELITO DE EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PÚBLICO, INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 214 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL."

**IX.** Es derecho de todo servidor público el poder faltar a su centro de labores por causas justificadas como puede ser enfermedad, atención en asuntos estrictamente personales, situación que contempla la Constitución en su apartado del capítulo de los Derechos Sociales y, en los contratos colectivos o condiciones generales de trabajo de cada entidad o dependencia. Sin embargo, aquel superior jerárquico que abuse de permitir la falta constante de un inferior a su centro de trabajo sin que se encuentre plenamente justificado la ausencia del mismo, da pauta a que se haga acreedor a una sanción de tipo administrativo. Con ello, se evita el ausentismo y los denominados aviadores.

**X.** La persona que desee ocupar algún cargo, comisión o empleo en la administración pública federal, debe solicitar antes de acceder a ello, a la Secretaría, una constancia de no inhabilitación con el fin de acreditar que no se encuentra inhabilitado para el servicio público.

Si a pesar de ello, el servidor público es contratado, aquel que a sabiendas de que se encuentra inhabilitado para desempeño de cargo alguno, se hará merecedor de una sanción administrativa. En la práctica con la expedición de la constancia a que me refiero, se evita en gran medida esta situación.

**XI.** Esta fracción esta destinada principalmente a aquellos servidores públicos que por razón del puesto que desempeñan, tienen la facultad de gestionar para si o para sus familiares, asuntos de los que el directamente pueda intervenir, como pueden ser, los servidores públicos de recursos humanos, personal, compras, evitando con ello, la corrupción. En aquellos casos en los que exista esa situación, el servidor público deberá de dar aviso a su superior para que este con conocimiento de la situación que nos ocupa y pueda resolver cuando por su puesto, no pueda excusarse de conocer de esos asuntos. El delito de Ejercicio Abusivo de Funciones se puede actualizar en este caso tal y como lo dispone el artículo 220 del Código Punitivo de orden Federal.

**XII.** Es práctica constante el que se reciba bienes en donación en pago en precio inferior al que se tiene conocimiento bien, a inversa, ocasionando con ello, daño al patrimonio de la entidad o dependencia. Las áreas de compras al momento de efectuar sus licitaciones, deberán ajustarse a lo dispuesto por la ley de la materia en cuanto a la calidad, precio y mejores condiciones de precio para la entidad contratante buscando en ello, ahorro al erario público. Asimismo, si ha concluido su encargo o comisión en el sector público esta disposición será vigente durante un año que se contará a partir de que se haya dejado el cargo o comisión.

**XIII.** En esta fracción, se busca que el servidor público reciba por su prestación de sus servicios, una justa remuneración. De ahí que se, comparta la opinión que todo servidor público debe ser bien remunerado evitando con ello, prácticas de corrupción y de que busquen obtener recursos económicos fuera de la ley. La actualización o despliegue de conducta como la descrita en esta fracción puede configurar delitos de Cohecho previsto en el artículo 222; y artículo 224 de enriquecimiento ilícito del Código Penal Federal.

**XIV.** Esta fracción busca la transparencia en la designación y contratación de personas para el servicio público, sobre todo de aquellas en las cuales el

servidor público pueda tener interés, como sería, la contratación de algún familiar o amistad en la que pueda obtener algún beneficio. No hace falta que no se de la obtención del interés en su beneficio, siempre deberá de abstenerse de intervenir en asuntos relacionados con la contratación, designación, cese o remoción de personas con las cuales tenga un vínculo afectivo.

**XV.** De conformidad a lo dispuesto por la ley, un deber de primer orden es la de transparencia en cuanto a los bienes propiedad de los servidores públicos. Su omisión, no sólo provocaría sanción sino que, de presentarla con información falseada, puede generar el inicio de procedimiento regulado en esta ley, respecto a la acreditación del legítimo patrimonio del servidor público y, la comisión del delito de enriquecimiento ilícito. Las formas de presentar la misma tanto al iniciar un cargo o comisión así como la de conclusión del cargo, se contempla en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**XVI.** Dentro de la facultad que tiene la Secretaría de la Función Pública y la de sus órganos desconcentrados, esta la de solicitar, requerir o diligenciar, información, documentación, o instrucción de atención a determinadas situaciones que tiene que ver con la marca de la Administración Pública. Los servidores públicos que reciban la petición de la Secretaría de la Función Pública, deben de cumplir con la diligencia de proporcionar con prontitud, rapidez y veracidad, con lo requerido en la solicitud que le haya sido formulada. La Secretaría de la Función Pública puede apercibir al servidor público de la sanción que puede hacerse merecedor por el incumplimiento de sus indicaciones.

**XVII.** La observancia de la ley, es un principio del Estado de Derecho. Bajo esa premisa, se obliga al servidor público a que sus subordinados, cumplan con las disposiciones de esta normatividad. Se considera que esta fracción es redundante pues, es obligación de todo servidor público no importando su nivel

de jerarquía dentro de la Administración Pública Federal, el conducirse con apego a las disposiciones normativas de la función pública. El castigar o sancionar a un superior porque sus dependientes no cumplan con las disposiciones que legalmente están constreñidos a hacer, por lo que resulta excesivo. Si no lo hicieren, se podrán hacer merecedores de una sanción.

**XVIII.** Si bien es cierto que a todo ciudadano compete el deber de denunciar posibles actos contrarios a derecho, también lo es que la practica de esta fracción a llevado a que en algunas veces se denuncien hechos por envidias, chismes sin sustento legal, solo porque a determinado servidores público no le es de su agrado tal o cual servidor público.

**XIX.** Cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicite determinada información relacionada con las quejas que le presentan los ciudadanos, es obligación del servidor público, proporcionar toda la información que este en sus manos de manera eficaz y veraz. Esta fracción va muy de la mano con la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

**XX.** Dentro de la transparencia que se busca en el rubro de adquisiciones y obras públicas, esta el de que, los servidores públicos adscritos a las áreas de compras, arrendamientos, licitaciones de obras públicas, se abstengan de contratar con quien se encuentre impedido para ello, por motivo de haber sido inhabilitado para desempeñar cargo en el servicio público. La parte de esta fracción es correcta si se trata de personas físicas o morales que estando inscritas dentro del padrón de proveedores del sector público, han sido sancionados por irregularidades en las adjudicaciones que se les hayan efectuado, tratándose de adquisiciones o bien, de obra pública. Sin embargo, se considera excesiva la aplicación para aquella persona física que habiendo sido sancionada con la pena de inhabilitación para ocupar algún cargo en la Administración Pública Federal y local según sea el caso, esta, dentro del libre ejercicio de dedicarse a la profesión o actividad que más le convenga siendo

licita, pueda este, constituirse como sociedad o formar parte de esta o bien, como persona física, vender al Gobierno, los elementos que este necesita para el cumplimiento de sus fines. Ya bastante sanción y pena es que, no pueda ser contratado para el ejercicio del servicio público como para que ahora también, se le restrinja el Derecho Constitucional como gobernado, de poder subsistir vendiendo al Estado, los bienes o servicios que este requiere. También por otro lado, es correcto que se evite la contratación de pedidos, compras, requisiciones, arrendamientos, con sociedades en las que algún servidor público forme parte pero, tratándose de propias empresas del Estado, que pueden ser proveedores del propio sector oficial, no se ve razón por la cual, se restrinja las contrataciones o fincación de pedidos si sus cotizaciones resultan favorables en precio, calidad, entrega, eficiencia, que los de los particulares. La no observancia de esta fracción, puede constituir delito de Abuso de Autoridad, previsto y sancionado en el artículo 215 del Código Penal Federal, específicamente en su fracción XI.

**XXI.** Nos encontramos en el caso de las amenazas o la intimidación que puede llevar cualquier servidor público con el fin de evitar que, algún ciudadano o servidor público, presente las quejas o denuncias en las que, se constituye además, en responsabilidad penal de comprobarse el caso como lo establece el artículo 219, fracciones I y II, del Código Punitivo Federal y 215 del mismo ordenamiento legal, en los delitos de intimidación y abuso de autoridad.

**XXII.** En esta fracción se contempla un ejercicio indebido de servicio público cuando aprovechando el puesto conferido, motive, induce o instituye a otro servidor público normalmente de inferior jerarquía laboral o que depende del superior solicitante de la "instrucción", que haga, o no efectúe u omita la realización de algún acto que, por su sola naturaleza, de hacerlo, le cause un beneficio o ventaja al servidor público, su cónyuge o familiares consanguíneos o por afinidad, hasta el cuarto grado, o los denominados parientes políticos, amigo o cualquier tercero con el que mantengan relación de trabajo o

comercial. Se puede en este caso, actualizarse la hipótesis del artículo 216 del Código Penal Federal, que, tipifica el delito de coalición de servidores públicos e incluso, del delito de Trafico de Influencia previsto en el artículo 221 del citado ordenamiento penal.

**XXIII.** El aprovechamiento de la información confidencial y privilegiada, que por razón del cargo desempeñado, posee el servidor público, puede dar pauta a que aprovechándose de la misma, se generen oportunidades de enriquecimiento para si para su cónyuge o familiares consanguíneos o por afinidad, hasta el cuarto grado, o los denominados parientes políticos, amigo o cualquier tercero con el que mantengan relación de trabajo o comercial, en la compra de bienes inmuebles. El caso de esta fracción debería de ampliarse hasta los bienes muebles como lo son los innumerables bienes que en dación en pago, ha recibido el Gobierno Federal, con motivo de los adeudos a sus empresas. La conducta desplegada por el agente se configura como delito de Ejercicio Abusivo de Funciones que se tipifica en el artículo 220, fracción II, del Código Penal Federal.

**XXIV.** No solo el incumplimiento o inobservancia de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pueden generar el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades sino que, el no cumplir con lo dispuesto por la normatividad en general aplicables al servicio público, genera sanciones de tipo administrativo, penal, civil, laboral o político según sea el caso y circunstancia a que cada uno se refiere.

En general, las obligaciones y deberes son más enumerativos y no limitativos de las XXIV fracciones de este artículo, pues acorde con la fracción XXIV, se comprenden dentro de ellas, todas las obligaciones y deberes que se contienen en leyes administrativas y civiles como, la de Adquisiciones, Administración

Pública, Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público, y desde luego, la Constitución Federal.

Cuando de las investigaciones que lleve a cabo la Secretaría de la Función Pública o el Órgano de Control Interno en la Policía Federal Preventiva, se presuma la existencia de conductas que puedan constituir delito, estos deberán presentar la denuncia o querrela correspondiente ante el Ministerio Público de la Federación; o bien, requerir al jurídico de la dependencia, el ejercicio de la acción correspondiente ante el Ministerio Público, tal y como lo establece el artículo 19° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

**“Artículo 19°.** Si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera.”

De esta manera, el Órgano Interno de Control en la Policía Federal, lleva a acabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos que, como globalizadora del control emite la Secretaría de la Función Pública.

No obstante que la investigación e instrucción del procedimiento disciplinario ha sido atribuido a las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, cuando la Secretaría de la Función Pública estime que ella debe instruir este procedimiento, requerirá que se le envíe el expediente para ocuparse del caso.

Durante esta etapa la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya

que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llegue a entorpecer el procedimiento.

La única limitante para decretar la suspensión del servidor público, presunto responsable, se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso será necesaria la autorización de éste; y cuando el nombramiento respectivo haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización, según lo establece el penúltimo párrafo del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## **2.3 Instrucción**

### **2.3.1 Acuerdo de Inicio de Procedimiento de Responsabilidad Administrativa**

Una vez que la Dirección de Quejas del Órgano Interno de Control en la Policía Federal, en la etapa de investigación, de acuerdo a los elementos de convicción que logró reunir, determina que existen elementos suficientes que permiten acreditar una presunta responsabilidad administrativa, mediante el respectivo acuerdo, remite el expediente en el que se actúa a la Dirección de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Policía Federal, área en la que a su vez se emite el “Acuerdo de Inicio de Procedimiento de Responsabilidad Administrativa”.

El citado Acuerdo de Inicio, en esencia debe contener los siguientes datos:

\* En el rubro los datos de la Autoridad y Área en la que se emite el acuerdo, así como el número de expediente que se le asigna al asunto.

\* Fecha

\* Se asientan los datos de la nota mediante el cual se remite el expediente, los datos del acuerdo de conclusión de investigación, el nombre del servidor público denunciado, la adscripción de este último.

\* Descripción de las irregularidades en las que presuntamente incurrió el servidor público involucrado, señalándose la fecha y hora en las que se suscitaron las mismas, el modo, lugar y nombres de las personas participantes.

\* Los artículos de la Ley y Reglamento de la Policía Federal, así como de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y cualquier otro ordenamiento legal, que de acreditarse la irregularidad imputada, resultarían infringidos.

\* De presumirse un daño económico al patrimonio del Órgano Interno de Control en la Policía Federal, se debe señalar el monto del mismo.

\* Se pone de manifiesto toda la normatividad en la que se sustenta el actuar del Órgano Interno de Control en la Policía Federal, es decir, la autoridad debe de fundar debidamente, el acto consistente en la emisión del Acuerdo de Inicio de Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.

\* El expediente que fue remitido por el Área de Quejas, se ordena registrar en los controles que para tal efecto lleva el Área de Responsabilidades, asignándole número de expediente.

\* Se ordena iniciar el procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como a citar al servidor público involucrado, a la audiencia a que

se refiere el dispositivo legal precitado, cumpliendo con lo conducente las reglas contenidas en dicho numeral.

\* Finalmente se firma por el Titular del Área de Responsabilidades del citado Órgano, así como por dos testigos de asistencia.

Es importante que todos los actos emitidos por el Órgano Interno de Control, se encuentren debidamente fundados y motivados, pues el actuar de dicha autoridad, se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que lo obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

En un Estado de Derecho, los órganos de gobierno, como autoridades, sólo pueden hacer aquello que la Ley les autoriza, tal como es reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 166, que señala:

**“AUTORIDADES.-** Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.”

En el mismo sentido encontramos la jurisprudencia No. 6, pronunciada por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, publicada en la Gaceta No. 54, de junio 1992, Tercera Parte, Colegiados, Pág. 67. S.C.J.N. 8ª. Época, que a la letra dice:

**“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY.** De conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente los faculta la ley, en contraposición a la facultad

de los particulares de hacer todo aquello que no les prohíbe la ley; de tal suerte que como la autoridad que emitió el acto pretende fundarse en el contenido del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, interpretado a *contrario sensu* y emite un acuerdo revocatorio dejando insubsistente su resolución que negó mediante ciertos razonamientos la devolución de las diferencias al valor agregado, y tal disposición legal no confiere a aquella autoridad en forma expresa la facultad que se atribuye para proceder a la revocación del acuerdo impugnado en el juicio de nulidad, es inconcuso que ello viola garantías individuales infringiendo el principio de legalidad mencionado.”

En el mismo sentido se encuentran innumerables tesis, como la publicada en el Tomo XXIX del Semanario Judicial de la Federación, pág. 669, que a la letra dice:

**“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.** Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando, dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consagradas en el artículo 16 constitucional.”

En la actualidad el procedimiento de responsabilidad administrativa se encuentra previsto en el artículo 21° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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

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

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

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

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

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

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

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

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

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

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

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la

ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

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

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

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

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

En el presente artículo se especifican los pasos que deben seguir tanto los órganos de control, como los servidores públicos que son sometidos al

procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, formalidades que en los capítulos consecutivos, se irán desglosando y explicando.

Es importante señalar, que como ley supletoria al procedimiento de responsabilidad administrativa, en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se señala:

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

En este artículo encontramos que en aquellos casos no contemplados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respecto al procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, así como lo relativo al capítulo de pruebas, se regirá complementariamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles, debiendo aplicar este último en las etapas previstas, a efecto de integrar una omisión en la ley relativa o para interpretar sus disposiciones, de tal forma que se integre con los principios generales contenidos en el citado Código Federal.

Siendo oportuno citar lo que los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, prevén sobre el tema de la supletoriedad, en la tesis que a continuación se expone:

“No. de Registro: 189,567

Tesis aislada

Materia (s): Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XIII, Mayo de 2001  
Tesis. XXI.1º.89K  
Página: 1233

**SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS. REQUISITOS PARA QUE OPERE RESPECTO DE LA PROMOCIÓN DE UN RECURSO ORDINARIO.**

Tomando en cuenta que la supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, lo que hace necesario acudir a otra ley para determinar sus particularidades, constituye un requisito indispensable para tal efecto el que la institución de que se trate se encuentre prevista en la ley suplida, lo que debe observarse con mayor razón, cuando con motivo de dicha aplicación supletoria se pretenda justificar la promoción oportuna de un medio de impugnación que de acuerdo con la norma que lo regula ha sido presentado fuera del término legal respectivo, como sucede en el caso de que un particular pretenda justificar la interrupción del lapso con el que contó para promover un recurso, por el hecho de haber solicitado la aclaración de sentencia en contra del fallo cuestionado, a pesar de que dicha figura jurídica (aclaración de sentencia) no se encuentra contemplada en la legislación que regula el acto del que solicitó tal aclaración.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 324/2000. CIPA, S.A. 10 de agosto de 2000.  
Unanimidad de votos. Ponente: Raquel Aldama Vega.  
Secretario: Fernando Rodríguez Escárcega.”

Asimismo, se estima oportuno citar lo que se comprende por ley, siendo esta el, "...proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes."<sup>22</sup> Es decir, el conjunto de normas jurídicas que cuentan con valor coercitivo ante su inobservancia al encontrarse previstas como tales.

### **2.3.2 Oficio Citatorio para Audiencia de Ley**

En cumplimiento a lo señalado en el acuerdo de inicio de procedimiento de responsabilidad administrativa, en el sentido de citar al servidor público involucrado, a la audiencia a que se refiere el artículo 21° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se deberá proceder a la elaboración del respectivo oficio citatorio. Es importante reiterar que en dicho numeral se consideran los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculcados, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor, tal y como a continuación se aprecia de dicho numeral:

**“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”**

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

- I. Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que

---

<sup>22</sup> GARCÍA MÁYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, quincuagésima edición, Ed. Porrúa, México 2004, p. 52.

puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

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

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

...”

El principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la administración contra posibles excesos de la motivación o en la tramitación y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa.

Esta fase se inicia con la citación del presunto responsable, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa a fin de que pueda prepararla debidamente.

En base a lo anterior y respetando los principios de legalidad y seguridad jurídica, tenemos que el oficio citatorio para la audiencia de ley, deberá contener lo siguiente:

\* Se debe hacer del conocimiento del servidor público, que a la audiencia deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputan, debiéndose presentar con una identificación oficial, sin uniforme ni arma de cargo.

\*Expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; 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; y tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e inicios que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

\* Precisar que el expediente está a disposición del infractor y el lugar en el que puede ser consultado; para preparar su defensa, pudiendo solicitar copia de algún auto o diligencia para los mismos efectos, lo anterior con fundamento en los artículos 64 y 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en la materia, así como que a la audiencia de ley, puede acudir, asistido de un defensor para declarar.

\* Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan, en consecuencia, el procedimiento continuará atendiendo a lo dispuesto por los artículos: 288 y 343 párrafo tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en la materia, y;

\* El requerimiento de que señale domicilio para oír y recibir notificaciones en la población en que tenga su sede oficial el Órgano Interno de Control, que en este caso lo es la Ciudad de México, en la fecha en que tenga verificativo la celebración de la audiencia aludida, apercibido que en caso de no hacerlo, se

estará a lo previsto por los artículos 306 y 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que las subsecuentes notificaciones que se le deban realizar en el presente procedimiento, aún las de carácter personal, se llevarán a cabo por rotulón.

Tales elementos, que conforman el principio de legalidad y el de seguridad jurídica, se encuentran reconocidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la tesis que con carácter de precedente publicó en su revista del mes de agosto del 2000, página 66.

**“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO. SE INICIA CON LA CITACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO CONSIDERADO INFRACTOR, A LA AUDIENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

El procedimiento administrativo disciplinario inicia cuando se notifica el citatorio respectivo al servidor público considerado infractor, para el desahogo de la audiencia que regula el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haciéndole saber la responsabilidad administrativa que se le atribuye, a fin de que prepare su defensa respecto de la infracción disciplinaria que se le imputa. De lo anterior, es dable concluir que si una autoridad practica diversas diligencias no solo previas a la citación en los términos el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, sino que en ellas comparece el servidor público, no como tal sino como trabajador del ente público, y se manifiesta en las actuaciones relativas que el objeto de las mismas es realizar investigaciones tendientes a determinar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación laboral existente entre el ente público, en su calidad

de empleado, y su trabajador, es por demás evidente que las aludidas actuaciones no forman parte del procedimiento disciplinario, no solo por que se lleva a cabo antes de la citación que ordena el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino porque al tener contenido fundamental laboral, difieren de la naturaleza y finalidad del procedimiento disciplinario, en el que comparece el servidor público como tal, a fin de determinar si cumplió o no con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deberán regir el ejercicio de la función pública, y cuya violación implica responsabilidad administrativa sancionada por la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

De igual forma, resulta oportuno citar las tesis que a continuación se exponen, pues con ellas se robustecen los elementos y/o requisitos de ley, en los que se debe sustentar un oficio citatorio.

“Registro No. 167636

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIX, Marzo de 2009

Página: 2850

Tesis: I.9o.A.106 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS. LAS CONDUCTAS DESCRITAS EN  
EL CITATORIO CON EL QUE INICIA EL PROCEDIMIENTO**

**CORRESPONDIENTE COMO INFRACTORAS DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, SON LAS ÚNICAS QUE DEBEN ANALIZARSE AL MOMENTO DE DICTAR LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.**

De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el procedimiento en esta materia inicia con un citatorio en el que deben precisarse los hechos que puedan ser causa de responsabilidad en términos de lo dispuesto en las diversas fracciones del artículo 8 de la citada ley, a fin de que el inculpado conozca los motivos por los que se le considera presuntamente responsable y, consecuentemente, darle la oportunidad de defenderse debidamente en la audiencia que al efecto se celebre. En este sentido, las conductas descritas en el citatorio como infractoras del aludido precepto 8, son las únicas que deben analizarse al momento de dictar la resolución con que culmina el indicado procedimiento, pues de lo contrario se estaría transgrediendo la finalidad antes mencionada, al desconocer el servidor público las causas de responsabilidad en las que pudiera haber incurrido y por las que finalmente se le podría sancionar. Lo anterior no impide que, en caso de declararse la nulidad de la resolución por el vicio de ilegalidad comentado, la autoridad administrativa pueda iniciar un nuevo procedimiento por conductas diversas a las que fueron materia del anterior.

**NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 101/2008. Gerardo Olmedo Rocha. 12 de agosto de 2008. Mayoría de votos. Disidente: María Simona Ramos

Ruvalcaba. Ponente: Osmar Armando Cruz Quiroz. Secretario:  
Manuel Poblete Ríos.

**Ejecutoria:**

**1.- Registro No. 21451**

**Asunto:** AMPARO DIRECTO 101/2008.

**Promovente:** GERARDO OLMEDO ROCHA.

**Localización:** 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXIX,  
Marzo de 2009; Pág. 2851;

**Voto particular:**

**1.- Registro No. 40155**

**Asunto:** AMPARO DIRECTO 101/2008.

**Promovente:** GERARDO OLMEDO ROCHA.

**Localización:** 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXIX,  
Marzo de 2009; Pág. 2862;”

-----  
“Registro No. 176840

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXII, Octubre de 2005

Página: 2486

Tesis: I.7o.A.405 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS. LA NULIDAD DECRETADA POR  
VICIOS FORMALES DEL CITATORIO PARA LA  
CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA PREVISTA EN EL  
ARTÍCULO 64 DE LA LEY RELATIVA (ACTUALMENTE 21,**

**FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS), DEBE SER DECLARADA CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 238, FRACCIÓN II Y 239, FRACCIÓN III DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN AL TRATARSE DE UNA FACULTAD DISCRECIONAL.**

Cuando la autoridad administrativa sanciona a un servidor público con motivo de la sustanciación de un procedimiento iniciado con un citatorio emitido con alguna irregularidad de carácter formal, como puede ser la falta de expresión de las razones de hecho y de derecho que sustentan la actuación o bien, sin la debida fundamentación y motivación, en contravención al artículo 16 de la Constitución Federal y por ese motivo, alguna de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa decreta la nulidad de la resolución que puso fin a la instancia administrativa; debe hacerlo con fundamento en los artículos 238, fracción II y 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, ya que el citatorio es el acto con el cual da inicio el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que se trata de una facultad discrecional que actualiza el supuesto contenido en la fracción III, última parte del citado artículo 239, con independencia de la existencia de una violación formal cuya consecuencia original es declarar la nulidad para efectos del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo, porque en la hipótesis descrita se surte un motivo de excepción al haberse emitido el citatorio en ejercicio de facultades discrecionales de la autoridad, por lo que el efecto de la decisión de la Sala debe ser

para que se anule el acto impugnado ante ella y, actuando dentro del límite de sus facultades, si así lo estima conveniente y se encuentra en posibilidad de hacerlo, sea dictado un nuevo acto administrativo.

**SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Revisión fiscal 214/2005. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, encargada de la defensa jurídica de las demandadas. 10 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.”

### **2.3.3 Notificación del Oficio Citatorio**

El oficio citatorio deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles cuidando que se cumpla con el plazo que señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 21° fracción I, párrafos cuarto y quinto, que a la letra dice:

**“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

...

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

...

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;”

De lo anterior se colige, que la notificación del oficio citatorio debe ser de carácter personal y que entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá existir un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a efecto de que el servidor público tenga un tiempo considerable para preparar su defensa, término que deberá comenzar a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación, asimismo, el oficio que se notifique deberá ser legible y contener firma autógrafa de la autoridad que lo suscribe.

Ahora bien, las notificaciones en este tipo de procedimiento disciplinario, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de manera supletoria se deberá observar lo que prevé el Código Federal de Procedimientos Civiles, en las disposiciones legales que a continuación se citan:

### **“Código Federal de Procedimientos Civiles**

...

### **CAPÍTULO III**

### **Notificaciones**

**Artículo 303.** Las notificaciones, citaciones y emplazamientos se efectuarán, lo más tarde, el día siguiente al en que se dicten las resoluciones que las prevengan, cuando el tribunal, en éstas, no dispusiere otra cosa.

**Artículo 304.** La resolución en que se mande hacer una notificación, citación o emplazamiento, expresará el objeto de la diligencia y los nombres de las personas con quienes ésta deba practicarse.

**Artículo 305.** Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales.

Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

**Artículo 306.** Cando un litigante no cumpla con lo prevenido en la primera parte del artículo, las notificaciones personales se le harán conforme a las reglas para las notificaciones que no deban ser personales.

Si faltare a la segunda parte del mismo artículo, no se hará notificación alguna a la persona o personas contra quienes promueva o a las que le interese que sean notificadas, mientras no se subsane la omisión; a menos que las personas indicadas ocurran espontáneamente al tribunal, a notificarse.

**Artículo 307.** Mientras un litigante no hiciere nueva designación de la casa en que han de hacérsele las notificaciones personales, seguirán haciéndosele en la casa que para ello hubiere señalado.

**Artículo 308.** Los tribunales tienen el deber de examinar la primera promoción de cualquiera persona, o lo que expusiere en la primera diligencia que con ella se practicare; y, si no estuviere la designación de la casa en que han de hacerse las notificaciones personales, acordarán desde luego, sin necesidad de petición de parte no certificación de la secretaría, sobre la omisión, que se proceda en la forma prescrita por el artículo 306, mientras aquella no se subsane.

**Artículo 309.** Las notificaciones serán personales:

**I** Para emplazar a juicio al demandado, y en todo caso en que se trate de la primera notificación en el negocio;

**II** Cuando dejare de actuarse durante más de seis meses, por cualquier motivo; en este caso, si se ignora el domicilio de una parte, se le hará la notificación por edictos;

**III** Cuando el Tribunal estime que se trata de un caso urgente, o que, por alguna circunstancia deben ser personales, y así lo ordene expresamente, y

**IV** En todo caso, al Procurador de la República y agentes del Ministerio Público Federal, y cuando la ley expresamente lo disponga.

**Artículo 310.** Las notificaciones personales se harán al interesado o a su representante o procurador, en la casa designada, dejándole copia íntegra, autorizada, de la resolución que se notifica.

Al procurador de la República y a los Agentes del Ministerio Público Federal, en sus respectivos casos, las notificaciones personales les serán hechas a ellos o a quienes los substituyan en el ejercicio de sus funciones, en los términos de la Ley Orgánica de la Institución.

Si se tratare de la notificación de la demanda, y a la primera busca no se encontrare a quien deba ser notificado, se le

dejará citatorio para que espere en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y, si no espera, se le notificará por instructivo, entregando las copias respectiva al hacer la notificación o dejar el mismo.

**Artículo 311.** Para hacer una notificación personal, y salvo el caso previsto en el artículo 307, se cerciorara el notificador, por cualquier medio, de que la persona que deba ser notificada vive en la casa designada, y, después de ello, practicara la diligencia, de todo lo cual asentará razón en autos.

En caso de no poder cerciorarse el notificador de que vive en la casa designada la persona que debe ser notificada, se abstendrá de practicar la notificación, y lo hará constar para dar cuenta al tribunal sin perjuicio de que pueda proceder en los términos del artículo 313.

**Artículo 312.** Si, en la casa, se negare el interesado o la persona con quien se entienda la notificación, a recibir ésta, la hará el notificador por medio de instructivo que fijará en la puerta de la misma, y asentará razón de tal circunstancia. En igual forma se procederá si no ocurrieren al llamado del notificador.

**Artículo 313.** Cuando, a juicio del notificador, hubiere sospecha fundada de que se niegue que la persona por notificar vive en la casa designada, le hará la notificación en el lugar en que habitualmente trabaje, si la encuentra, según los datos que proporcione el que hubiere promovido. Puede igualmente hacerse la notificación personalmente al interesado, en cualquier lugar en que se encuentre; pero, en los casos de este artículo, deberá certificar, el notificador, ser la persona notificada de su conocimiento personal, o haberle sido identificada por dos testigos de su conocimiento, que firmarán con él, si supieren hacerlo. Para hacer la notificación, en los

casos de este artículo, lo mismo que cuando el promoverte hiciera diversa designación del lugar e que ha de practicarse, no se necesita nueva determinación judicial.

**Artículo 314.** Cuando la persona que hay de ser notificada por primera vez, resida fuera del lugar del juicio, se aplicará lo dispuesto por el artículo 298.

**Artículo 315.** Cuando hubiere que citar a juicio a alguna persona que haya desaparecido, no tenga domicilio fijo o se ignore dónde se encuentra, la notificación se hará por edictos, que contendrán una relación suscita de la demanda, y se publicarán por tres veces, de siete en siete días, en el “Diario Oficial” y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en la República, haciéndosele saber que debe presentarse dentro del término de treinta días, contados del día siguiente al de la última publicación.

Se fijará. Además, en la puerta del tribunal, una copia íntegra de la resolución, por todo el tiempo del emplazamiento. Si, pasado este término, no comparece por sí, por apoderado o por gestor que pueda representarla, se seguirá el juicio en rebeldía, haciéndosele las ulteriores notificaciones por rotulón, que se fijará en la puerta del juzgado, y deberá contener, en síntesis, la determinación judicial que ha de notificarse.

**Artículo 316.** Las notificaciones que no deban ser personales se harán en el tribunal, si vienen las personas que han de recibirlas a más tardar el día siguiente al en que se dicten las resoluciones que han de notificarse, sin perjuicio de hacerlo, dentro de igual tiempo, por rotulón, que se fijará en la puerta del juzgado.

De toda notificación por rotulón se agregará, a los autos, un tanto de aquel, asentándose la razón correspondiente.

**Artículo 317.** Deben firmar las notificaciones la persona que las hace y aquellas a quien se hacen. Si ésta no supiere o no quisiere firmar, lo hará el notificador, haciendo constar esta circunstancia. A toda persona se le dará copia simple de la resolución que se le notifique, sin necesidad de acuerdo judicial. Las copias que no recojan las partes, se guardaran en la secretaría, mientras esté pendiente el negocio.

**Artículo 318.** Si los interesados, sus procuradores o las personas autorizada para ello, no ocurren al tribunal a notificarse dentro del término señalado por el artículo 316, las notificaciones se darán por hechas, y surtirán sus efectos el día siguiente al de la fijación del rotulón.

**Artículo 319.** Cuando una notificación se hiciere en forma distinta de la prevenida en este capítulo, o se omitiere, puede la parte agraviada promover incidente sobre declaración de nulidad de lo actuado, desde la notificación hecha indebidamente u omitida.

Este incidente no suspenderá el curso del procedimiento, y, si la nulidad fuere declarada, el tribunal determinará en su resolución las actuaciones que son nulas, por estimarse que las ignoró el que promovió el incidente de nulidad, o por no poder subsistir, ni haber podido legalmente practicarse sin la existencia previa y la validez de otras. Sin embargo, si el negocio llegare a ponerse en estado de fallarse, sin haberse pronunciado resolución firme que decida el incidente, se suspenderá hasta que éste sea resuelto.

**Artículo 320.** No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, si la persona mal notificada o no notificada se manifestare ante el tribunal sabedora de la providencia, antes de promover el incidente de nulidad, la notificación mal hecha u omitida surtirá sus efectos, como si estuviere hecha con arreglo a la ley. En

este caso, el incidente de nulidad que se promueva será desechado de plano.

**Artículo 321.** Toda notificación surtirá sus efectos el día siguiente al en que se practique.”

De la normatividad antes expuesta, en esencia, se obtiene que la notificación del oficio citatorio es de carácter personal, que al momento de realizar dicha diligencia se debe dejar una copia autógrafa del oficio citatorio así como de la cédula de notificación, que en caso de no encontrar al servidor público al momento de que se pretende realizar la notificación, se deberá dejar un citatorio para acudir al día siguiente, cerciorándose de que en el domicilio vive el buscado, y en caso de que al día siguiente no se encuentre éste, se podrá dejar la documentación con la persona que se encuentre o se realizará por instructivo que se podrá dejar fijado en la puerta del domicilio.

Por otra parte, es importante señalar que la notificación del oficio citatorio, con independencia de lo que constituye su objetivo, que es el de informar al servidor público de las imputaciones que se le realizan en su contra a efecto de que en audiencia de ley manifieste lo que a su derecho corresponda, también es el acto a través del cual, se interrumpe la prescripción de las facultades que tiene el Órgano Interno de Control, para imponer las sanciones a que hubiere lugar.

Esto es así, en virtud que de acuerdo a lo que dice el artículo 34, tercer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, “*La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la ley.*”, lo que se prevé en los términos siguientes:

**“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

...

**Artículo 34.** La facultades de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del área de Responsabilidades, para imponer las sanciones que la ley prevé prescribirá en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la ley. Si se dejaré de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.”

Aunado a lo anterior, se tiene que el procedimiento previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se inicia con la citación que se hace para la audiencia de ley, lo que ocurre al momento de que se notifica el oficio citatorio, tal y como se razona en las tesis siguientes:

“Registro No. 179465

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Enero de 2005

Página: 596

Tesis: 2a./J. 203/2004

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.  
UNA VEZ INTERRUPTO EL PLAZO PARA QUE OPERE  
LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES  
SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD, EL CÓMPUTO SE  
INICIA NUEVAMENTE A PARTIR DE QUE SURTE  
EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA CITACIÓN PARA LA  
AUDIENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

De los artículos 78 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concluye que el único acto que interrumpe el plazo de la prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad es el inicio del procedimiento administrativo, no las actuaciones siguientes, y que una vez interrumpido aquél debe computarse de nueva cuenta a partir del día siguiente al en que tuvo lugar dicha interrupción con conocimiento del servidor público, lo que acontece con la citación que se le hace para la audiencia, aun cuando en el mencionado artículo 78 no se establece expresamente, puesto que del análisis de las etapas que conforman tal procedimiento se advierte que en caso de que la autoridad sancionadora no cuente con elementos suficientes para resolver, o bien, advierta algunos que impliquen nueva responsabilidad administrativa, podrá disponer la práctica de investigaciones, citándose para otra u otras audiencias, lo que produciría que el procedimiento se prolongue, sin plazo fijo, a criterio de la autoridad sancionadora. Esto es, al ser la prescripción una forma de extinción de las facultades de la autoridad administrativa para sancionar a los servidores

públicos que realizaron conductas ilícitas, por virtud del paso del tiempo, la interrupción producida al iniciarse el procedimiento sancionador mediante la citación a audiencia del servidor público deja sin efectos el tiempo transcurrido, a pesar de no disponerlo expresamente el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que fue la misma autoridad sancionadora la que lo interrumpió al pretender probar la conducta ilícita del servidor público y ser de su conocimiento el procedimiento sancionador que debe agotar a efecto de imponerle una sanción administrativa, evitándose con ello el manejo arbitrario de la mencionada interrupción en perjuicio de la dignidad y honorabilidad de un servidor público. En consecuencia, la única actividad procedimental que ofrece certeza en el desenvolvimiento del procedimiento sancionador sin que exista el riesgo de su prolongación indefinida, es la citación para audiencia.

Ejecutoria:

1.- Registro No. 18662

Asunto: CONTRADICCIÓN DE TESIS 130/2004-SS.

Promovente: ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO, QUINTO Y SÉPTIMO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXI, Febrero de 2005; Pág. 947;"

-----  
 "Registro No. 171054

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Octubre de 2007

Página: 3279

Tesis: I.16o.A.10 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA EL CÓMPUTO DE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD DEBE ATENDERSE A LA FECHA EN QUE SE NOTIFICA AL SERVIDOR PÚBLICO LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002).**

No obstante que el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en el ámbito federal hasta el 13 de marzo de 2002, no establece específicamente el momento a partir del cual debe computarse el plazo de la prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad, debe considerarse que es hasta que la autoridad correspondiente notifica al particular la resolución en la que se determina la responsabilidad administrativa, en virtud de que si bien es cierto que la intención del legislador al expedir la citada ley fue sancionar las actividades ilícitas en el ámbito administrativo, también lo es que con el aludido numeral se pretende impedir que las autoridades puedan ejercer sus atribuciones en cualquier tiempo, ya que ello dejaría en estado de incertidumbre jurídica al gobernado afectando indefinidamente su dignidad y honradez, al mantenerse latente una sospecha de responsabilidad por supuestos actos realizados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, la cual no desaparece con el simple dictado de la resolución correspondiente; de ahí que para el cómputo de la prescripción

a que alude el referido precepto, debe atenderse a la fecha en que se efectúa la notificación de tal determinación, ya que ésta, entendida como una formalidad que le confiere eficacia al acto administrativo, permitirá al servidor público conocer la conclusión a la que ha llegado la autoridad con relación a las irregularidades a él imputadas, con el fin de salvaguardar el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.

#### DÉCIMO SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 175/2007. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 20 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretaria: María Elena Bautista Cuéllar.”

Es oportuno señalar, que para la imposición de las sanciones administrativas y económicas, invariablemente se deberán tomar en cuenta los términos de prescripción previstos por el Artículo 34 de la Ley de la materia; razón por la cual, se recomienda actuar con la debida oportunidad y prontitud, a fin de evitar que se dejen de imponer y aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan incumplido con sus obligaciones, por haber operado la prescripción.

#### **2.3.4 Audiencia de Ley**

La audiencia se deberá llevara a cabo en los días y horas señalados debiendo ser hábiles para la dependencia, no obstante ello, cuando se requiera practicar o continuar diligencias en horas y días inhábiles la autoridad investigadora podrá habilitarlos para tal efecto, la comparecencia se deberá realizar con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, aplicado supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles,

por disposición expresa del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y si de su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver, o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor público, en los términos mencionados en el punto anterior.

Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación emitió diversas tesis, como las que se transcriben a continuación:

**“PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS. GARANTIA DE AUDIENCIA.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya, procedimiento a un funcionario se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le impute, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que a cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejarán en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

Revisión No. 387/85. Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y dos en contra. Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra. Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara. RTF 3ª. Época, año 1, no. 6, junio 1988, Pág.38.”

Se hace un paréntesis para reiterar que tal y como lo señala la citada tesis, a efecto de no dejar en estado de indefensión al servidor público involucrado, en el respectivo oficio citatorio se le deberá hacer del conocimiento de manera

específica y no de forma genérica, los hechos que se le atribuyen como irregulares, con la finalidad de que al momento de la audiencia de ley manifieste lo que a su derecho convenga, si la autoridad en el oficio citatorio omitiere señalar algún acto que resultara irregular, incumpliría con el principio de legalidad si en la audiencia de ley o en cualquier otra etapa posterior a esta, imputara una irregularidad que no hizo del conocimiento en el oficio citatorio.

La autoridad administrativa debe fundar y motivar todos sus actos y debe respetar el derecho de audiencia y defensa que consagra el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y "...la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que proclama que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los Tribunales nacionales competentes y en condiciones de igualdad a ser oída públicamente por un Tribunal imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones."<sup>23</sup>

Cuando el servidor público involucrado se presente con motivo de la citación, se le hará saber detalladamente el motivo de la queja o denuncia y se pondrán a su disposición, para consulta, las constancias que obren en el expediente respectivo; se le solicitará manifieste lo que le consta de los hechos que se investigan y, en su caso, se le hará saber su derecho para aportar los elementos con que soporte su dicho, a efecto de integrar la investigación.

Lo manifestado en la comparecencia por el servidor público involucrado en la queja o denuncia se hará constar en el Acta de Comparecencia que se elabore al efecto.

En el Acta de Comparecencia se deberá asentar:

a) Lugar, fecha y hora de inicio de la comparecencia;

---

<sup>23</sup> Resolución 217 (III) de la Asamblea General de la ONU, de diciembre de 1948.

- b) Nombre y cargo del servidor público ante el que se desahoga la diligencia y fundamento de su actuación;
- c) Datos generales del servidor público involucrado;
- d) Identificación oficial con que se acredita;
- e) Exhortación para conducirse con verdad;
- f) Motivo de la comparecencia;
- g) Datos generales e identificación de su abogado defensor.
- h) Manifestaciones efectuadas por el servidor público involucrado en la queja o denuncia y, en su caso, de la persona que lo asiste en la diligencia;
- i) Se le hará saber al compareciente que terminada la audiencia cuenta con cinco días hábiles para ofrecer elementos de prueba a su favor, termino que empezara a correr a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación, apercibiéndolo que para el caso de no hacerlo, se resolverá únicamente con las constancias que obren en el expediente .
- j) Hora de término del acta, y
- k) Firmas de las personas que hayan intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia.

Durante la comparecencia, el personal actuante en la investigación, podrá formular preguntas al servidor público denunciado sobre los hechos, para lo cual:

- a) Se deberán formular las preguntas en términos claros y precisos;
- b) Una pregunta no deberá contener más de un hecho;
- c) Las preguntas se deberán formular sin inducir la respuesta, y
- d) Deberán ser suficientes para que la autoridad cuente con la mayor información para llegar a la verdad jurídica de los hechos que se están investigando.

Cuando existan dos o más servidores públicos involucrados, podrá citárseles a comparecer el mismo día, pero deberán adoptarse las providencias necesarias para impedir que se comuniquen entre sí o a través de otra persona antes o durante la comparecencia.

Durante la comparecencia del servidor público involucrado, se le hará saber su derecho para que una vez concluida dicha diligencia, en el término de cinco días hábiles, podrá aportar elementos de prueba a su favor, término que empezará a correr al día siguiente de que surta efectos la notificación, apercibiéndolo de que en el caso de que no presente pruebas en el término fijado para tal efecto, la autoridad resolverá únicamente con las constancias que obren en el expediente.

Si el servidor público involucrado no comparece el día y hora señalados en el citatorio, una vez cerciorada la autoridad de que se notificó conforme a derecho al servidor público, respecto del oficio citatorio, se procederá a elaborar la Constancia de no Comparecencia, en la cual se asentarán los datos que más adelante se enlistan, de lo contrario ordenara que se realice de nuevo la notificación del oficio citatorio.

- a) Lugar, fecha y hora del inicio de la diligencia;
- b) Autoridad actuante;
- c) Nombre de los testigos de asistencia;
- d) Nombre y cargo del servidor público involucrado;
- e) Número de oficio del citatorio y fecha del acuse de recibo;
- f) El señalamiento de la no comparecencia y el tiempo de espera, y
- g) Hora de término y firma del acta.

Cuando el servidor público denunciado no asiste a la comparecencia sin justificación alguna, la autoridad podrá continuar con el procedimiento sin su presencia, y se tendrán por confesados los hechos, quedando a salvo su

derecho para probar en contra, de acuerdo a lo que disponen los artículos: 21° fracción I, párrafo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 332 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, que a la letra dicen:

**“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

...

**Artículo 21°.** La Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

...

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

**“Código Federal de Procedimientos Civiles**

...

**Artículo 332.** Cuando haya transcurrido el término del emplazamiento, sin haber sido contestada la demanda, se tendrán por confesados los hechos, siempre que el emplazamiento se haya entendido personal y directamente con el demandado, su representante o apoderado; quedando a salvo sus derechos para probar en contra. En cualquier otro caso se tendrá por contestada en sentido negativo.”

Durante la audiencia de ley, pudiera darse el caso de que el servidor públicos involucrado, se declare confeso de los hechos que se le imputan, en este caso, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que la autoridad disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión,

asimismo, se impondrá al involucrado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero si es a efecto de indemnizar o reparar el daño causado, en todo caso deberá ser lo suficiente para reparar el daño o perjuicios causados, hipótesis que se prevé en el artículo 31° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los siguientes términos:

**“Artículo 31°.** Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión, en caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedara a juicio de quien resulte disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.”

Este artículo contempla la aplicación de una pena de hasta dos tercios de la sanción económica para aquel servidor público que confesare su responsabilidad en los hechos presuntamente imputados, así como el monto de la indemnización, el cual deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios, y restituir el bien o producto recibido. La aplicación o no de las sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación dependerá de la facultad discrecional de la autoridad sancionadora, quien deberá allegarse pruebas a fin de valorar la confesión y aplicar la reducción de las penas.

### 2.3.5 Ofrecimiento y Desahogo de Pruebas

Tal y como se señaló en el punto que antecede, en la audiencia de ley, se le hace saber al servidor público, que cuenta con cinco días hábiles a efecto de ofrecer las pruebas que estime necesario, que favorezcan a su defensa, lo que se prevé en la fracción II del artículo 21° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los términos siguientes:

**“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

...

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

...

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

Asimismo, en la audiencia de ley, se le apercibirá al servidor público que en el caso de que no ofrezca pruebas a su favor, en el término fijado, se le tendrá por precluido su derecho para hacerlo, y que se resolverá únicamente con las constancias que obren en autos.

Las auditorias practicadas por los órganos internos de control, pueden constituir elementos de prueba, mismos que deben contener como mínimo lo siguiente: oficios de comisión dirigidos al visitado debidamente notificado, actas

de inicio y conclusión de auditoria requisitadas conforme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada, y conclusiones, en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por el o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño y perjuicio patrimonial causado al erario federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público de que se trata.

Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo; deberá emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente. En este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas, (periciales, testimoniales, etc.), puede ser en el sentido de “tenerlas por ofrecidas y admitidas”; “reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo”, “o admitirlas señalando fecha para su desahogo”, ordenado en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda (documentales, presuncionales e instrumentales), de conformidad con el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria.

Conviene enfatizar que para que las pruebas documentales tengan validez, deben ser legibles y constar en original o copia legible autógrafa, o certificada

por funcionario competente, las cuales deberán obrar dentro del expediente administrativo respectivo.

Si en la audiencia se advierten elementos que implique nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otra personas, se podrá disponer la practica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio, que deberá notificarse personalmente con el objeto de no conculcar, la garantía de audiencia.

Asimismo, resulta importante citar el ordenamiento legal, en el que se prevén los medios de prueba que reconoce la ley:

**“Código Federal de Procedimiento Civiles**

...

**Artículo 93.** La ley reconoce como medios de prueba:

- I.- La confesión;
- II.- Los documentos públicos;
- III.- Los documentos privados;
- IV.- Los dictámenes periciales;
- V.- El reconocimiento o inspección judicial;
- VI.- Los testigos;
- VII.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
- VIII.- Las presuncionales.

...”

Una vez que en el término de cinco días hábiles, fueron ofrecidos los elementos de prueba por parte del servidor público, y se hayan admitido y desahogado las mismas, el Órgano Interno de Control, en el momento de emitir

resolución deberá valorar dichos elementos de convicción, respetando lo señalado en los ordenamientos legales, que a continuación se exponen:

## **“Código Federal de Procedimiento Civiles**

...

### **CAPÍTULO IX Valuación de la Prueba**

**Artículo 197.** El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respeto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo.

**Artículo 198.** No tendrá valor alguno legal las pruebas rendidas con infracción de lo dispuesto en los artículos precedentes de este Título.

**Artículo 199.** La confesión expresa hará prueba plena cuando concurren, en ella, las circunstancias siguientes:

- I.- Que sea hecha por persona capacitada para obligarse;
- II.- Que sea hecha por persona capacitada para obligarse;
- III.-Que sea de hecho propio o, en su caso, del representado o del cedente, y concerniente al negocio.

**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 pruebas.

**Artículo 201.** La confesión ficta produce el efecto de una presunción cuando no haya pruebas que la contradigan.

**Artículo 202.** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraban el acta.

En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal.

**Artículo 203.** El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga otra cosa. El documento proveniente de un tercero sólo prueba a favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su colitigante, cuando éste no lo objeta. En caso contrario, la verdad de su contenido debe demostrarse por otras pruebas.

El escrito privado que contenga una declaración de verdad, hace fe de la existencia de la declaración; mas no de los

hechos declarados. Es aplicable al caso lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 202.

Se considera como autor del documento a aquél por cuya cuenta ha sido formado.

**Artículo 204.** Se reputa autor de un documento privado al que lo suscribe, salvo la excepción de que trata el artículo 206.

Se entiende por suscripción la colocación, al pie del escrito, de las palabras que, con respecto al destino del mismo, sean idóneas para identificar a la persona que suscribe.

La suscripción hace plena fe de la formación del documento por cuenta del subscriptor, aun cuando el texto no haya sido escrito ni en todo ni en parte por él, excepto por lo que se refiere a agregados interlineales o marginales, cancelaciones o cualesquiera otras modificaciones contenidas en él, las cuales no se reputan provenientes del autor, si no están escritas por su mano, o no se ha hecho mención de ellas antes de la suscripción.

**Artículo 205.** Si la parte contra la cual se presenta un escrito privado suscrito, no objeta, dentro del término señalado por el artículo 142, que la suscripción o la fecha haya sido puesta por ella, ni declara no reconocer que haya sido puesta por el que aparece como subscriptor, si éste es un tercero, se tendrá la suscripción y la fecha por reconocidas. En caso contrario, la verdad de la suscripción y de la fecha debe demostrarse por medio de prueba directa para tal objeto, de conformidad con los capítulos anteriores.

Si la suscripción o la fecha está certificada por notario o por cualquier otro funcionario revestido de la fe pública, tendrá el mismo valor que un documento público indubitado.

**Artículo 206.** Se considera autor de los libros de comercio, registrados domésticos y además documentos que no se

acostumbran subscribir, a aquel que los haya formado o por cuya cuenta se hicieren.

Si la parte contra la cual se propone un documento de esta naturaleza no objeta, dentro del término fijado por el artículo 142, ser su autor, declarar no reconocer como tal al tercero indicado por quien lo presentó, se tendrá al autor por reconocido. En caso contrario, la verdad del hecho de que el documento haya sido escrito por cuenta de la persona indicada, debe demostrarse por prueba directa, de acuerdo con los capítulos anteriores de este título.

En los casos de este artículo y en los del anterior, no tendrá valor probatorio el documento no objetado, si el juicio se ha seguido en rebeldía, pues entonces es necesario el reconocimiento del documento, el que se practicará con sujeción a las disposiciones sobre confesión, y surtirá sus mismos efectos, y, si el documento es de un tercero, la verdad de su contenido debe demostrarse por otras pruebas.

**Artículo 207.** Las copias hacen fe de la existencia de los originales, conforme a las reglas precedentes; pero si pone en duda su exactitud, deberá ordenarse su cotejo con los originales de que se tomaron.

**Artículo 208.** Los escritos privados hacen fe de su fecha, en cuanto este indique un hecho contrario a los intereses de su actor.

**Artículo 209.** Si un documento privado contiene juntos uno o más hechos contrarios a los intereses de su actor, y uno o mas hechos favorables al mismo, la verdad de los primeros no puede aceptarse sin aceptar, al propio tiempo, la verdad de los segundos, en los límites de otro de los cuales los hechos favorables suministren, ha aquel contra el cual esta producido

el documento, una excepción o defensa - contra la prestación que apoyan los hechos que le son contrarios.

**Artículo 210.** El documento privado que un litigante presenta, prueba plenamente en su contra, de acuerdo con los artículos anteriores.

**Artículo 211.** El valor de la prueba pericial quedara a la prudente apreciación del tribunal.

**Artículo 212.** El reconocimiento o inspección judicial hará prueba plena cuando se refiere a puntos que no requieran conocimientos técnicos especiales.

**Artículo 213.** En los casos en que se haya extraviado o destruido el documento público o privado, y en aquel en que no pueda disponer, sin culpa alguna de su parte, quien debiera presentarlo y beneficiarse con el, tales circunstancias pueden acreditarse por medio de testigos, los que exclusivamente servirán para acreditar los hechos por virtud de los cuales no puede la parte presentar el documento; más de ninguna manera para ser fe del contenido de este, el cual, se probará solo por confesión de la contraparte, y en su defecto, por pruebas de otras clases aptas para acreditar directamente la existencia de la obligación o de la excepción que debía probar el documento, y que en el acto o contrato tuvo lugar, con las formalidades exigidas para su validez, en el lugar y momento en que se efectuó.

En este caso, no será admisible la confesión ficta cuando el emplazamiento se haya verificado por edictos, y se siga el juicio en rebeldía.

**Artículo 214.** Salvas las excepciones del artículo anterior, el testimonio de los terceros no hará ninguna fe cuando se trate de demostrar:

- I. Que el contrato o el acto de que debe hacer fe un documento público o privado;
- II. La celebración, el contenido o la fe de un acto o contrato que debe constar, por lo menos, en escrito privado, y
- III. La confesión de uno de los hechos indicados en las dos fracciones precedentes.

**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 refiera, aún cuando difieran en los accidentes;
- II. Que declaren haber oído pronunciar las palabras, presenciado el acto o visto el hecho material sobre que depongan;
- III. Que, por su edad, capacidad o instrucción, tengan el criterio necesario para juzgar el acto;
- IV. Que, por su probidad, por la independencia de su posición o por sus antecedentes personales, tengan completamente imparcialidad;
- V. Que por si mismos conozcan los hechos sobre que declaren, y no por inducciones ni referencias de otras personas;
- VI. Que la declaración sea clara, precisa sin dudas ni reticencias, sobre la substancia del hecho y sus circunstancias esenciales;
- VII. Que no hayan sido obligados por fuerza ni miedo, ni impulsados por engaño, error o soborno, y
- VIII. Que den fundada razón de su dicho.

**Artículo 216.** Un solo testigo hace prueba plena cuando ambas partes convengan expresamente en pasar con su dicho, siempre que no este en oposición con otras pruebas que obren

en autos. En cualquier otro caso, su valor quedará a la prudente apreciación del tribunal.

**Artículo 217.** El valor de las pruebas fotográficas, taquigráficas y de otras cualesquiera aportadas por los descubrimientos de la ciencia, quedará al prudente arbitrio.

Las fotografías de personas, lugares, edificios, construcciones, papeles, documentos y objetos de cualquier especie, deberán contener la certificación correspondiente que acredite el lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas, así como que corresponden a lo representado en ellas, para que constituyan prueba plena. En cualquier otro caso, su valor probatorio queda al prudente arbitrio judicial.

**Artículo 218.** Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, tendrán pleno valor probatorio. Las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean destruidas.

El valor probatorio de las presunciones restantes quedará al prudente arbitrio del tribunal.”

Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente, deberá recaer un acuerdo en el que se ordene turnar el expediente a resolución, a efecto de que esta se emita en el término que para ello fija la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## **2.4 Decisión**

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, los

cuales fueron enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública, se concreta al emitir una resolución en la que se determine la no responsabilidad o en su defecto, la sanción que en todo caso corresponda imponer al servidor público que incumplió con las obligaciones previstas en el artículo 8° de la ley de referencia, o cualquier otra disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público, en el desempeño de su servicio, cargo o comisión.

Auxiliándonos del concepto de responsabilidades de servidores públicos de Sánchez Gómez, podemos entender que "...son aquellas medidas de orden legal que dicta el Estado para que sus servidores públicos queden sujetos a la aplicación de sanciones de naturaleza administrativa o de otra índole por incurrir en faltas o infracciones en el desempeño de un empleo, cargo o comisión que tienen encomendados...".<sup>24</sup>

Asimismo, este es el criterio que la Suprema Corte sentó en la siguiente tesis publicada en el Semanario Judicial de octubre de 2002, página 473:

**“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.-** Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de

---

<sup>24</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, ob. cit. p.474.

imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone, asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objeto indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.”

Por lo que, integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción en los hechos y desahogadas las pruebas, el procedimiento entra en la etapa de decisión, que la ley identifica como “resolución”.

La resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de 45 días hábiles después de desahogadas las pruebas, término prorrogable por una única vez y se deberá notificar dentro de los diez días hábiles siguientes al interesado, a su jefe inmediato y al Titular de la Policía Federal, tal y como lo prevé el artículo

21° en su fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

**“Artículo 21°.** La Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

III. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, El Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades Resolverán dentro de los Cuarenta y Cinco Días Hábiles siguientes sobre la Inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificarán la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;”

En el texto originario de la primera Ley de Responsabilidades, el legislador había fijado plazos de tres días y 24 horas, respectivamente, los cuales resultaban completamente irreales, no obstante la idea de gran eficiencia administrativa pero con desconocimiento de los procedimientos y del volumen de asuntos, por lo que resultaban utópicos, ya que era casi imposible su cumplimiento. Posteriormente fue reformada la Ley para señalar como plazos treinta días y setenta y dos horas, hábiles, respectivamente, los cuales siguieron siendo insuficientes.

De cualquier forma, estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afecta la legalidad del procedimiento, y en todo caso sólo servirían para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que si no justifican el retraso en su actuación (que por las circunstancias señaladas serían fácilmente justificable) incumplirían la obligación que señala la fracción I del artículo 8 de la Ley de la materia.

Sin embargo, la facultad para ampliar el plazo para dictar la resolución que deba recaer a un procedimiento de responsabilidades, le corresponde a las propias autoridades, esto es, de acuerdo a su juicio se les otorga la potestad para decidir sobre la ampliación del término para dictar las resoluciones.

Hablamos de una facultad discrecional, ya que de acuerdo a su concepción, "...es el poder de libre apreciación que la ley reconoce a las autoridades administrativas sobre el contenido de sus actos o de sus acciones."<sup>25</sup> De lo que se colige, que la autoridad administrativa tiene el poder de ejercer esa discrecionalidad, pero también en el entendido de que debe ser una acción llevada a cabo dentro de la legalidad que la propia ley exige.

Asimismo, resulta oportuno, citar la tesis publicada en la novena época del Semanario de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, página 425, Octubre de 2006, que es del tenor siguiente:

“Registro No. 174012

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

---

<sup>25</sup> Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit. Tomo III, pág.1409.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXIV, Octubre de 2006

Página: 425

Tesis: 2a. LXXXII/2006

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 30 DÍAS NATURALES PREVISTO POR EL ARTÍCULO 69, FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA.**

El procedimiento de responsabilidad administrativa, en cuanto tutela los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público estatal, es de pronunciamiento forzoso, pues su materia la constituye una conducta respecto de la cual existe el interés general en que se determine si resulta o no contraria a los deberes y obligaciones del servidor público. En ese sentido, la omisión de la autoridad sancionadora competente de dictar la resolución dentro del plazo de 30 días naturales siguientes al cierre de la instrucción, previsto en el artículo 69, fracción IV, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, no es motivo para que la responsabilidad administrativa de tales servidores se extinga por caducidad de las facultades de aquélla, pues para ello debió regularse expresamente en el artículo 65 de la Ley citada, lo cual no sucede. Además, la omisión de dictar el acto sancionatorio no agota la competencia del órgano administrativo, pues se trata

de una facultad que ejerce su titular, que en todo caso puede ser causa de responsabilidad, según lo previene el artículo 61, fracción I, en relación con los numerales 62 y 68, segundo párrafo, de la propia Ley. Admitir lo contrario, esto es, que la mencionada omisión constituye una causa eficiente de extinción de facultades, sería tanto como considerar que el poder sancionador del Estado se ejerce discrecionalmente, quedando sujeto a la voluntad de quienes tienen la facultad de imponer las sanciones.

Amparo directo en revisión 1238/2006. Ricardo Andrés Collado Ramírez. 30 de agosto de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Aragón Jiménez Castro.”

La tesis publicada en la novena época del Semanario de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, página 1077, Diciembre de 1998 vierte el criterio de nuestro máximo Tribunal sobre este punto en el tenor siguiente:

**“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OPORTUNIDAD PARA DICTAR RESOLUCIONES EN EL, DESPUES DE TRANSCURRIDO EL TERMINO DE TREINTA DÍAS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN II, DEL CITADO PRECEPTO.-** El artículo 64 fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: “La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refieren este capítulo mediante el siguiente procedimiento. ...II. Desahogadas las pruebas si las hubiere, la Secretaría,

resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, a su representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico”; de la transcripción anterior se advierte que el legislador no prevé sanción alguna para en caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y además, ello no implica de ninguna manera, que si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término, ya no pueda hacerlo posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aún después de los treinta días, la autoridad demandada esta en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo.

Revisión fiscal 7/98. Director Jurídico y consultivo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en presentación del Procurador General de Justicia del Contralor Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 26 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes. Secretaria: América Elizabeth Trejo de la Luz.”

El propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa formuló una tesis aislada, que fue publicada en su revista de abril de 2000, página 288, con el siguiente texto:

**“RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA POR CUYO CONDUCTO  
SE DEFINE LA SITUACIÓN LEGAL DEL SERVIDOR**

**PÚBLICO. CUANDO ÉSTA SE EMITE FUERA DE LOS TREINTA DÍAS O SE NOTIFICA A LAS PARTES INTERESADAS CON POSTERIORIDAD A LAS 72 HORAS DE SU EMISIÓN, ELLO NO GENERA SU NULIDAD.** Si bien es cierto que el artículo 64 fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días siguientes la situación legal del presunto infractor (servidor público), notificando la resolución al interesado dentro de las 72 horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la Dependencia y al superior jerárquico, no menos cierto es también que la disposición de referencia resulta de aquellas de las que doctrinalmente se les denomina imperfectas, al no establecer sanción alguna en caso de incumplimiento, ni mucho menos, que tal omisión traiga consigo la nulidad del acto que al efecto se dicte fuera de dicho plazo; por lo que al no establecerse en el dispositivo de cuenta que de no emitirse el acto de autoridad o en su caso su notificación dentro de los plazos legales que ahí se establecen, ello generaría su nulidad, la circunstancias de que se emita fuera de los plazos establecidos no encuadra en ninguna de las causales de ilegalidad que prevé el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, y por otro lado las facultades de la autoridad para imponer las sanciones que esta Ley prevé, únicamente se ven limitadas por lo que establece el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habida cuenta de que este Órgano Colegiado resulta un Tribunal de mera anulación y no de plena jurisdicción, cuyo actuar se debe ajustar estrictamente a la aplicación de las leyes contenidas en los ordenamientos legales de las materias que resultan de su competencia, no

estándole permitiendo ir más allá de lo establecido en la ley, que se pone a su consideración. Apuntalando además que el dispositivo de cuenta establece un deber jurídico a la Contraloría Interna de cumplir con la resolución de procedimiento de responsabilidades instaurado en contra del servidor público denunciado, pero no significa que sea termino fatal de treinta días (para su emisión) o de 72 horas (para su notificación), por que ninguna forma determina la preclusión de las facultades de la autoridad administrativa sancionadora, precisamente por que no existe un dispositivo legal que así lo establezca, de tal manera que debe entenderse que de resultar un incumplimiento en los plazos previstos en dicho numeral, esto solo provocara la responsabilidad administrativa de la autoridad omisa, que es la que esta obligada a acatar la disposición legal y no para el interés público que es el que esta interesado en que las resoluciones se cumplan. No debiéndose perder de vista que además el plazo de los treinta días para determinar la responsabilidad del servidor público, resulta inoperante porque aún desahogadas las pruebas ofrecidas por el presunto infractor, la autoridad demandada se encuentra en aptitud de realizar otras diligencias (audiencias, auditorias, peritajes, solicitud de informes, etc.) tendentes a mostrar la culpabilidad o corroborar la inexistencia de responsabilidad del servidor público, según se desprende de las pruebas que oportunamente se valoraron, lo que hace nugatorio el plazo que prevé el citado numeral.”

Las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los artículos 13° al 16° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, en especial, con el artículo 14° debiendo ser

razonados todos y cada uno de los elementos previstos, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente, numerales que son del contenido siguiente:

**“Artículo 13°.** Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica, e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrán, además, la sanción de destitución.

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la ley por un plazo mayor de diez años, pueda

volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicios público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o Entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

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

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

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

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

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

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

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

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

**I.** La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades y ejecutada por el Jefe Inmediato;

**II.** La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades y ejecutadas por el Titular de la Dependencia o Entidad correspondiente;

**III.** La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del área de Responsabilidades, y Ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

**IV.** Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del área de Responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

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

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

Esta disposición se contempla de manera genérica en el artículo 8 fracción XVIII de la presente Ley.”

Asimismo, en términos de los artículos 197 al 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberá analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales, acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento; realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos, etc.; invocados en el

oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violación de las prohibiciones previstas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En su caso, se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 14° de la Ley de la materia.

Se deberá observar que el monto del daño o perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido quede debidamente acreditado y determinado; y de ser así, imponer la sanción económica en términos del artículo 113 Constitucional.

Cuando por el monto del daño o perjuicio causado sea necesario imponer la sanción económica, esta deberá determinarse conjuntamente con la responsabilidad administrativa en la resolución que imponga la sanción correspondiente; considerando el monto del daño, perjuicio o lucro causado u obtenido por el infractor.

En el expediente, deberá estar ordenado y foliado, deberá obrar, además de las constancias de las diligencias de notificación de la resolución administrativa del Órgano Interno de Control, la totalidad de los documentos que sirvieron de fundamento para dictar la resolución y determinar el monto del daño patrimonial.

Cabe mencionar, que en el caso de que se estime conforme a derecho otorgar el indulto al servidor público responsable, esta circunstancia no lo exime de la obligación de reparar el daño causado, resultando aplicable por analogía, la tesis siguiente:

“Registro No. 803421

Localización:

Quinta Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Seminario Judicial de la Federación

CXXVI

Página: 11

Tesis Aislada

Materia (s): Penal

**INDULTO, NO EXTINGUE LA OBLIGACIÓN DE REPARAR EL DAÑO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).**

El decreto número setenta y cinco expedido por el Congreso del Estado de Guanajuato dispone en su artículo 1º. Que se faculta al Ejecutivo para conceder de oficio indulto a los reos a su disposición internados en las cárceles del Estado y condenados por sentencia irrevocable a sufrir sanciones corporales; en su artículo 6º dice que el indulto no exime a los beneficiados, del pago de la reparación del daño. Por su parte el Código Penal del propio Estado establece en el artículo 91 que el indulto sólo puede concederse de sanciones impuestas en sentencia irrevocable; y el artículo 95 dispone que en ningún caso extinguirá el indulto la obligación de reparar el daño causado. Ahora bien, el indulto no equivale a un desistimiento de la acción penal, sino que equivale a una remisión o perdón de la pena hecha por el Ejecutivo en las condiciones previstas por la ley, entre las cuales está expresamente la de que el indulto no afectará a la obligación de reparar el daño. Siendo esta así, la obligación de reparar el daño tiene que apoyarse en una resolución sobre responsabilidad del inculpado y comprobación previa del cuerpo del delito.

Amparo directo 3957/54. Por acuerdo de la Primera Sala., de fecha 8 de junio de 1953, no se menciona el nombre del promovente. 1º. De octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Agustín Mercado Alarcón.”

Por otra parte, reviste singular importancia el hecho de que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones como servidor público, en cuyo caso el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone un procedimiento sumario con reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad de que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución o la inhabilitación, en los siguientes términos:

**“Artículo 31.** Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión, en caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedara a juicio de quien resulte disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.”

Es conveniente hacer notar, que la responsabilidad administrativa y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se

le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

“Por otra parte, cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente la civil, que en los términos de los artículos 1927 del Código Civil y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, generan un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en vía administrativa o jurisdiccional.”<sup>26</sup> En efecto, en el artículo 33 de la cita Ley, se prevé que en el supuesto de que se determine la responsabilidad del servidor público y esta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir a la Secretaría o al Contralor Interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia en la que el infractor se encuentre adscrito, para que esta reconozca la responsabilidad de indemnizar y ordene su pago, y al no obtener respuesta positiva, el particular tendrá que acudir a la instancia judicial en la vía civil.

## 2.5 Ejecución

La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, a la que hacíamos referencia en el punto anterior, ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que “...para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación”.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 2005, p. p. 47-48.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 176.

En los términos del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las resoluciones sancionadoras serán ejecutadas de inmediato lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que les es característica, incluso en dicho precepto legal, no se condiciona para su ejecución a que la sanción impuesta, haya quedado firme o causado estado, lo que no tiene problema alguno de interpretación, ya que en caso que nos ocupa se puede utilizar el siguiente concepto de interpretación "...todo texto normativo admite una, y sólo una interpretación verdadera..."<sup>28</sup>, ya que es claro en su contenido, lo que a continuación se transcribe para su mejor comprensión:

**“Artículo 30.** La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutaran por el Titular de la Dependencia o Entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.”

---

<sup>28</sup> GUASTINI, Ricardo, Estudios Sobre la Interpretación Jurídica, quinta ed, Ed. Porrúa, México 2003, p. 14.

Sin embargo en los términos en que está redactado este artículo da lugar a confusiones cuando se refiere a la suspensión y destitución de los servidores públicos de base, ya que los sujeta a lo previsto en la ley “aplicable”, que por la redacción del dispositivo se refiere a lo laboral, lo cual desvirtúa la naturaleza del acto administrativo disciplinario, pues le quita su naturaleza ejecutiva al supeditar su eficacia a la decisión de un órgano jurisdiccional, de tal forma que en este caso las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución Política, quedan dependientes del Título Sexto de la misma, por tanto, se requiere una reforma a este artículo que reconozca la realidad jurídica de la facultad disciplinaria expresada mediante actos administrativos, que en virtud de sus características de presunción de validez y eficacia, no están sujetos a la validación de una autoridad diferente.

Finalmente resulta conveniente señalar que a la sanción económica se le da la característica de crédito fiscal, con los privilegios que le corresponden para los efectos de su cobro.

Con relación a la ejecución de las sanciones disciplinarias, la Suprema Corte considera lo que a continuación se expone:

**“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES QUE SE IMPONEN CON MOTIVO DE LOS ACTOS U OMISIONES EN QUE INCURRAN.** El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que las resoluciones que impongan sanciones administrativas se llevaran acabo de inmediato, sin que ello implique que sea esta resolución la que prive al servidor público de sus derechos ya que este precepto dispone que “la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución...” La

resolución firme es aquella respecto de la cual se agotaron los medios de impugnación correspondientes o las que se consintieron por no agotarse. Los artículos 70 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevén que los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación), las resoluciones administrativas por las que se les impongan sanciones; que las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación; que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de la revocación o impugnarlas directamente ante el referido Tribunal; que la resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el mismo; y que las resoluciones absolutorias que este dicte podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el Superior Jerárquico. En este orden, la resolución sancionadora, se cumplirá de inmediato por regla general hasta que la sanción impuesta resulte definitiva por resolución firme, la que, en términos de los preceptos citados, corresponderá a la pronunciada por el Tribunal materialmente jurisdiccional como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, (antes Tribunal Fiscal de la Federación), independiente de que sus sentencias podrán ser impugnadas ante el poder judicial de la Federación de conformidad con lo que estableció en los artículos 158 de la Ley de Amparo y 248 del Código Fiscal de la Federación.

Semanario judicial de la Federación y su Gaceta. Octubre del 2002, Pág. 473.”

-----  
"Registro No. 175784

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIII, Febrero de 2006

Página: 648

Tesis: 1a. IX/2006

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY  
FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA EJECUCIÓN  
INMEDIATA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS,  
CUMPLE CON LA GARANTÍA A LA TUTELA  
JURISDICCIONAL.**

La citada garantía, contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido definida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como el derecho público subjetivo que tiene toda persona dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre las mismas y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece el procedimiento que la autoridad competente debe seguir al imponer las sanciones administrativas, mientras que el numeral

30 de dicha Ley previene que la ejecución de éstas se llevará a cabo de inmediato. Por otro lado, del artículo 25 de la citada Ley se advierte que contra las resoluciones administrativas procede el recurso de revocación ante la propia autoridad que la emitió o, de manera opcional para el servidor público sancionado, pueden impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la inteligencia de que si optó por lo primero, podrá impugnar, a su vez, la resolución respectiva ante el citado tribunal, amén de que en ambos casos procede la suspensión de la ejecución, previo el cumplimiento de ciertos requisitos. En esa virtud, el citado artículo 30 cumple con la garantía constitucional aludida, porque a través de tales medios de impugnación el gobernado tiene acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, a fin de que las autoridades administrativas respectivas resuelvan sobre la legalidad o ilegalidad del procedimiento administrativo y, en consecuencia, de las sanciones impugnadas, a pesar de haberse ejecutado, ya que el diverso precepto 28 de dicha legislación establece que en caso de ser revocada la resolución, el servidor público deberá ser restituido en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de dichas sanciones.

Amparo en revisión 1034/2005. Rosa Manuela Félix Valles. 31 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Enrique Luis Barraza Uribe.”

-----  
“Registro No. 171633

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXVI, Agosto de 2007

Página: 571

Tesis: 2a./J. 141/2007

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA. LA FACULTAD PARA IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS TRATÁNDOSE DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO Y SU EJECUCIÓN AL SUPERIOR JERÁRQUICO.**

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica su jurisprudencia 2a./J. 108/2005, de rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA. ES FACULTAD DEL SUPERIOR JERÁRQUICO IMPONER LAS SANCIONES QUE CORRESPONDAN, TRATÁNDOSE DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.", porque de la interpretación del artículo 56, fracciones II, III y IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se advierte que la finalidad del legislador al establecer que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy de la Función Pública) tramitará el procedimiento administrativo de responsabilidad y exhibirá las constancias al superior jerárquico del servidor público, fue para que éste sea quien ejecute las sanciones correspondientes, las cuales deberán ser impuestas

por el titular del Órgano de Control Interno de la dependencia o entidad en la que labore el servidor público al concluirse el procedimiento administrativo relativo.

Varios 2/2007-SS. Solicitud de modificación de jurisprudencia. Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 8 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alfredo Aragón Jiménez Castro.

Tesis de jurisprudencia 141/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de agosto de dos mil siete.

Nota: La tesis 2a./J. 108/2005 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 492.

Ejecutoria:

1.- Registro No. 20434

Asunto: VARIOS 2/2007-SS. SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

Promovente: MAGISTRADOS INTEGRANTES DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXVI, Octubre de 2007; Pág. 2009;"

Aunque la sanción debe ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo puede ser suspendida por la interposición del Recurso Administrativo de Revocación, en los términos del artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ó 24 y 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el ámbito del Juicio Contencioso Administrativo, que a la letra dicen:

**“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

...

**Artículo 27.** La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

- I. En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevengan el Código Fiscal de la Federación, y
- II. En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:
  - a) Que se admita el recurso;
  - b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y
  - c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.”

Se aclara, que aún y cuando en este último artículo se invoca lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, lo correcto es aludir y basarse en lo previsto por los artículos 24 y 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en virtud de que esta última, entro en vigor a partir del 1º. de enero del 2006, quedando derogadas las disposiciones del Código Fiscal de la Federación:

**“Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”**

**“CAPÍTULO III  
DE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

**MEDIDAS CAUTELARES QUE PUEDEN DECRETARSE UNA VEZ INICIADO EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”**

**“Artículo 24.** Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

I El escrito en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Nombre y domicilio para oír notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando el solicitante tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.
- b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma.
- c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar; y
- d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita.

II Con el escrito de solicitud de medidas cautelares, se anexarán los siguientes comentarios:

- a) El que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita; y;

**b)** Una copia del escrito mencionado por cada una de las partes que vaya a participar en el juicio, para correrles traslado.

En caso de no cumplir con los requisitos de las fracciones I y II, se tendrá por no interpuesto el incidente.

El Magistrado instructor podrá ordenar una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes.

En los casos en que se pueda causar una afectación patrimonial, el Magistrado Instructor exigirá una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar.

En los demás casos que conozca la Sala Regional, ésta podrá dictar las medidas cautelares cuando las pida el actor pero deberá motivar cuidadosamente las medidas adoptadas; para ello, el particular justificará en su petición las razones por las cuáles las medidas son indispensables.”

### **“EN QUE CASOS EL DEMANDANTE PODRÁ SOLICITAR LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

**Artículo 28.** La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:

**I.** Se concederá siempre que:

**a)** No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y

**b)** Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

**II.** Para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

**a)** Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Al otorgar la suspensión, se podrá reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

1. Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del solicitante, y
2. Si se tratara de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

**b)** En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable.

En caso de afectaciones no estimables en dinero, de proceder la suspensión, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión a la que se refiere este inciso quedará sin efecto, si previa resolución del Magistrado Instructor, el tercero otorga a su vez contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la notificación del acto impugnado al solicitante y a pagar los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado, si finalmente la sentencia definitiva que se dicte fuere favorable a sus pretensiones, así como el costo de la garantía que este último hubiere otorgado. No

procede admitir la contragarantía si, de ejecutarse el acto, quedare sin materia el juicio.”

El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.

En el caso en que la ley que regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite, no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que hay decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada.

Asimismo, si la sentencia firme le es favorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

En el caso de las demás sanciones, se requiere que además de la admisión del recurso, la ejecución de la sanción pudiera producir daños o perjuicios de imposible reparación, y que la suspensión no perjudique el interés social o el servicio público.

Otro de los aspectos de la ejecución lo es el relativo al registro de las sanciones impuestas, según los artículos 24 y 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe llevar la Secretaría de la Función Pública, cuyo contenido es el siguiente:

**“Artículo 24.** Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.”

**“Artículo 40.** La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.

En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año... ... así como en si caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquellos.

...

La secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran.

Las dependencias y entidades invariablemente obtendrán la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación

respectivos. Dichas constancias podrán obtenerse del sistema electrónico que establezca la Secretaría.”

La imposición de las sanciones disciplinarias esta sujeta a una serie de requisitos Constitucionales y legales que la Autoridad debe de observar, como la debida fundamentación y motivación, y la observancia del procedimiento correspondiente a que se refiere el artículo 16 Constitucional.

“La oportunidad de la pena (sanción disciplinaria), así como su forma, son aspectos que entran en la apreciación del *interés del servicio*. Por lo tanto, el poder disciplinario no lleva ante los ojos una venda por cuyas estrechas aberturas sólo se ve una parte de la realidad, aquella que ve la materia del delito (infracción disciplinaria), sino que tiene en cuenta también los antecedentes meritorios y las perspectivas de enmienda que el culpable pueda ofrece, el daño inferido por el castigo al nombre del funcionario, el mal ejemplo que, por otro lado, podría causar su impunidad en los otros funcionarios; en fin, todo lo que la prudencia política puede hallar digno de consideración...”.<sup>29</sup>

Toda vez que el imponer una sanción disciplinaria, conlleva la responsabilidad de sus consecuencias, y aún y cuando en el procedimiento de responsabilidad administrativa que se haya instaurado, obren elementos probatorios que no dejen duda de que existe responsabilidad por parte de un servidor público, el tipo de sanción que se determine imponer, debe ser con un riguroso apego a la normatividad que regula su imposición, pues tan importante es absolver a quien no es responsable como sancionar al que si lo es.

---

<sup>29</sup> MAYER, Otto, Derecho Administrativo Alemán, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1982, tomo IV, p.78

## CAPÍTULO 3

### EL INTERÉS JURÍDICO DEL QUEJOSO O DENUNCIANTE EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA POLICÍA FEDERAL.

#### 3.1 Interés Jurídico en la Jurisprudencia

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece obligaciones para quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el sector público, además, un procedimiento para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades imputables a los servidores públicos y sanciones administrativas que al aplicarse persiguen un doble propósito: castigar al responsable de una infracción, pero también prevenir a través del principio de ejemplaridad la comisión futura de nuevas infracciones, sin embargo, un sistema de esta naturaleza no tendría eficacia si no contemplara, a su vez, los mecanismos adecuados y los medios para detectar las irregularidades en que pueden incurrir los servidores públicos, cierto es que la propia función pública obliga a los superiores vigilar la conducta o comportamiento de los inferiores subordinados, pero esto no es suficiente, razón por la que resulta indispensable la participación de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de la función pública.

El análisis que del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos realizamos, considera la singular condición de aquel individuo previamente identificado como sujeto de una relación jerárquica regulada por el Derecho Público, que integra toda una estructura normativa denominada “Derecho Disciplinario de la Función Pública”, la cual se encarga de estudiar la regulación del fenómeno disciplinario en la expresión del poder estatal, los sujetos de las relaciones en que se manifiesta, sus responsabilidades, la facultad disciplinaria,

las sanciones, los procedimientos para la imposición de éstas y los medios de defensa a favor de los sancionados.

De acuerdo con la idea expuesta, encontramos que con el nacimiento del Estado se reconoce en su Gobierno un poder para corregir y sancionar a aquellos gobernados cuya conducta afecte la buena marcha de la organización.

Adicional a esta facultad de control sobre la población, en el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización jerárquica, a fin de que el ejercicio del poder público se ajuste a los valores fundamentales que, en razón del interés general, son previamente determinados.

Este poder especial se regula por disposiciones reglamentarias de la disciplina interna de la administración, instituyendo Órganos Internos de Control, dependientes de la Secretaría de la Función Pública.

Por lo que resulta importante, dejar claramente señalado, que a través de estos órganos, el Estado en función del interés colectivo, es quien instruye un procedimiento disciplinario en contra de los servidores públicos que dejan de observar sus obligaciones.

Es decir, el Estado tiene la potestad disciplinaria que emerge como una manifestación del poder público que ejerce en función del interés colectivo, y encuentra su sustento, en la relación especial de sujeción que existe entre ambas partes, y se caracteriza por la acentuada dependencia del servicio hacia el Estado; un Estado general de libertad limitada; la imposibilidad de preveer de antemano extensión y contenido de las prestaciones; y el sometimiento a los fines superiores de la colectividad.

La potestad disciplinaria se inscribe así en el área de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, "...y se presenta como un medio para lograr la auto depuración del Estado con miras a mejorar el ejercicio de la función pública en aras del interés general, cuya satisfacción, como se dijo antes, es su fin último."<sup>30</sup>

Siendo oportuno citar la tesis siguiente:

**"Registro No. 921877**

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo III, Administrativa, P.R. SCJN

Página: 171

Tesis: 26

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL  
PROCEDIMIENTO RELATIVO.-**

Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el

---

<sup>30</sup> GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, Las relaciones Especiales de Sujeción y el Principio de la Legalidad de la Administración, Revista de Administración Pública 100-102, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, enero-diciembre 1983, p.25.

Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa con exactitud si correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.

Amparo en revisión 301/2001.-Sergio Alberto Zepeda Gálvez.-  
16 de agosto de 2002.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente:  
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Ponente: Mariano Azuela  
Güitrón.-Secretaria: Oliva Escudero Contreras.  
Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena  
Época, Tomo XVI, octubre de 2002, página 473, Segunda Sala,  
tesis 2a. CXXVII/2002.”

-----  
“Registro No. 185655

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVI, Octubre de 2002

Página: 473

Tesis: 2a. CXXVII/2002

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL  
PROCEDIMIENTO RELATIVO.**

Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si

cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.

Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Zepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.”

De las tesis transcritas con anterioridad, se corrobora el hecho de que el Estado a efecto de cumplir con la encomienda de vigilar, inclusive, que su propio desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; es que se instituye la Secretaría de la Función Pública y sus Órganos Disciplinarios, que son las Contralorías Internas, a fin de que actuando con esa potestad disciplinaria, sancione las conductas de los servidores públicos que incumplen con sus obligaciones que la Ley impone, siendo el objetivo principal el de determinar con exactitud si se cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.

Se insiste en señalar claramente, cual es la naturaleza de la intervención del Estado en el procedimiento disciplinario, a fin de que más adelante, se comprenda en que consiste el interés jurídico del quejoso o denunciante en este tipo de procedimientos.

A efecto de entrar al estudio del tema del “interés jurídico del quejoso o denunciante en el procedimiento disciplinario”, se estima pertinente, en primer instancia analizar lo que al respecto considera la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, a través de sus criterios plasmados en las tesis aisladas y jurisprudencias, en virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, omite pronunciarse sobre este particular, los artículos que hablan del

denunciante o quejoso, se refieren únicamente a las etapas de inicio y resolución, más no de su participación en el procedimiento.

Por lo que a continuación atenderemos los siguientes criterios:

**“RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES, LAS NORMAS QUE COMPONEN EL. NO RECONOCEN NI “TUTELAN INTERESES PARTICULARES. LOS PARTICULARES CARECEN DEL INTERES JURÍDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE PRODUZCAN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES.** Las normas que componen el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues su único objetivo es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública de impartición de justicia. En este sentido, es evidente que tales normas, al no estar dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, no conceden a ningún particular la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen en una forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización judicial, como titular de la potestad disciplinaria en este ámbito, y sus miembros como subordinados a ella. Así sucede en el caso particular, según se advierte con la lectura de los artículos de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal comprendidos en su título décimo segundo, al tenor de los cuales el

procedimiento previsto para la determinación de faltas administrativas se desarrolla con intervención exclusiva del Tribunal, por conducto del Magistrado Visitador, y el Juez acusado, sin que al denunciante se otorgue alguna intervención que se traduzca en la posibilidad de ofrecer pruebas, de alegar o de oponerse a los proveídos y providencias que se adopten en cada caso. En este orden de ideas, si dichas normas no reconocen ni tutelan intereses individuales, ni tampoco conceden a los particulares, ni aún aquellos que sean partes contendientes en los juicios en donde se produzcan irregularidades, facultad de exigir la imposición de sanciones por faltas disciplinarias, es incuestionable que tales particulares carecen de interés jurídico para impugnar los actos que se produzcan en materia de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no sólo porque la ley no les confiere derechos subjetivos, sino porque *además no sufrirán ningún perjuicio ni obtendrán ninguna ventaja de los actos de aplicación de normas disciplinarias*. Así las cosas, aunque cualquier miembro de la colectividad esté interesado en que se apliquen debidamente las normas disciplinarias sobre las personas físicas que encargan a los órganos encargados de administrar justicia, lo cierto es que tal interés, al carecer del rango de derecho subjetivo por no recibir una protección jurídica directa, persiste únicamente como interés simple, de este modo, el único papel que pueden desempeñar los particulares, en su calidad de contendientes en un juicio cualquiera, es de denunciante, *según lo reconoce el artículo 280 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal*. Su labor será la de poner en marcha los mecanismos necesarios para que la organización judicial ejerza su potestad disciplinaria doméstica, haciendo de su conocimiento las irregularidades cometidas por el servidor

judicial, cuando a su parecer puedan ser constitutivas de alguna falta administrativa. No podrá rebatirse tal conclusión con el argumento de la quejosa de que ella se beneficiaría particularmente si el juez fuera declarado responsable porque entonces cesaría su conocimiento del juicio hipotecario, toda vez que no existiendo la regla de derecho que le otorgue el derecho a existir la imposición de sanciones, sería irrelevante el supuesto beneficio que alega la revisionista, máxime que no existe certeza ni indicio que permita sostener que de continuar el juez la tramitación del juicio, el fallo le sería desfavorable o que el cambio de juez traería aparejada necesariamente una resolución favorable a sus intereses.”

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año 1986, Tercera Parte, páginas 120 y 121.”

El criterio de la Suprema Corte de Justicia, expuesto con anterioridad, resulta muy importante, por que nos deja más que claro, el hecho de que *“Las normas que componen el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues su único objetivo es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública de impartición de justicia. En este sentido, es evidente que tales normas, al no estar dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, no conceden a ningún particular la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen en una forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se genera entre la organización judicial, como titular de la potestad disciplinaria en este ámbito y sus miembros como subordinados a ella...”* que en este caso son todos los trabajadores, catalogados como servidores públicos.

Partiendo de este criterio, obtenemos que el quejoso o denunciante, al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, *únicamente se limita a eso, a denunciar la conducta irregular*, aún y cuando ese hacer o dejar de hacer por parte de un servidor público, afecte sus intereses o le provoque un menoscabo en su patrimonio, ya sea material o económico, el ciudadano afectado no es parte del procedimiento disciplinario, sin embargo, el promovente de la queja o denuncia, si tiene derecho a aportar pruebas que permitan acreditar la conducta atribuida, lo que según el criterio que a continuación se expone, esto tampoco constituye *“razón suficiente para determinar que cuenta con interés jurídico para acudir al juicio de garantías contra dicha determinación, porque la facultad de aportar mayores elementos de prueba se traduce únicamente en la posibilidad de coadyuvar en la integración del expediente, pero no le genera un derecho para exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones, pues sólo se trata de actos de control interno en los que la investigación efectuada busca determinar si el servidor público cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes a su cargo y si su conducta resulta o no compatible con el servicio que presta, y será el órgano disciplinario correspondiente el que decidirá si inicia o no formalmente el procedimiento administrativo de responsabilidad y si sanciona o no al servidor público.”*

Tal y como se expresa en el criterio jurisprudencial que a continuación se expone:

“Registro No. 168796

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVIII, Septiembre de 2008

Página: 259

Tesis: 2a./J. 124/2008

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE PUEBLA. EL QUE EL ARTÍCULO 53 BIS, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA OTORQUE AL PROMOVENTE DE LA QUEJA EL DERECHO PARA APORTAR MAYORES ELEMENTOS DE PRUEBA QUE MOTIVEN EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO; CUANDO SE DETERMINA QUE NO HA LUGAR A INICIARLO FORMALMENTE Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE, NO LE OTORGA INTERÉS JURÍDICO PARA ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO CONTRA ESA RESOLUCIÓN.**

Acorde con los artículos 108, primer y último párrafos, y 109, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier interesado puede presentar queja por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Por otra parte, en relación con el tema del interés jurídico tratándose de ese tipo de quejas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 1/2006, de rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.", al analizar los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sostuvo que el gobernado tiene derecho a presentarlas por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos con las cuales se inicia, en su caso, el

procedimiento disciplinario correspondiente, pero que *dicha legislación federal no otorga al denunciante la facultad de exigir a la autoridad que realice determinada conducta o acceda a sus pretensiones, por lo que carece de interés jurídico para reclamar la resolución correspondiente.* Ahora bien, el artículo 53 Bis, fracción III, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla establece que si la autoridad competente, después de valorar las constancias y actuaciones, considera que no ha lugar a iniciar formal procedimiento de determinación de responsabilidades contra el servidor público, archivará el expediente, lo que hará del conocimiento del promovente para que en su caso aporte mayores elementos de prueba que motiven el inicio del procedimiento respectivo. *Sin embargo, el derecho del promovente de la queja para aportar mayores elementos de prueba que motiven el inicio del procedimiento respectivo, no constituye razón suficiente para determinar que cuenta con interés jurídico para acudir al juicio de garantías contra dicha determinación, porque la facultad de aportar mayores elementos de prueba se traduce únicamente en la posibilidad de coadyuvar en la integración del expediente, pero no le genera un derecho para exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones, pues sólo se trata de actos de control interno en los que la investigación efectuada busca determinar si el servidor público cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes a su cargo y si su conducta resulta o no compatible con el servicio que presta, y será el órgano disciplinario correspondiente el que decidirá si inicia o no formalmente el procedimiento administrativo de responsabilidad y si sanciona o no al servidor público.*

Contradicción de tesis 104/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Primero, ambos en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 3 de septiembre de 2008. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Tesis de jurisprudencia 124/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de septiembre de dos mil ocho.

Nota: La tesis 2a./J. 1/2006 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 1120.

Ejecutoria:

1.- Registro No. 21191

Asunto: CONTRADICCIÓN DE TESIS 104/2008-SS.  
Promovente: ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO Y PRIMERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXVIII, Octubre de 2008; Pág. 1004;”

Con el criterio que a continuación se cita, se corrobora el hecho de que para los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, el quejoso o denunciante no son parte del procedimiento de responsabilidad administrativa, basándose en el hecho de que no tienen “...*interés jurídico ni legítimo para comparecer en el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el que el servidor público controvierta la resolución recaída a aquel procedimiento, pues el régimen de responsabilidades de los servidores públicos no tiene como propósito la tutela de intereses o derechos de*

*particulares, sino que busca preservar la óptima prestación del servicio público...*”, lo que a la letra reza:

“Registro No. 172657

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Abril de 2007

Página: 1856

Tesis: I.17o.A.4 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**TERCERO PERJUDICADO EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. CARECE DE ESTE CARÁCTER LA PERSONA QUE FORMULÓ LA QUEJA O DENUNCIA CONTRA UN SERVIDOR PÚBLICO POR LA QUE SE ORIGINÓ EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DEL QUE DERIVÓ LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.**

El artículo 33, fracción III, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que es parte en el procedimiento el tercero perjudicado, o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante. Asimismo, *el artículo 34 del citado ordenamiento dispone que sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en él.* En ese sentido, la persona que en términos del artículo

49, primer párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos *presenta una queja o denuncia en contra de un servidor público y como consecuencia de ello se inicia el procedimiento disciplinario correspondiente, carece de ese carácter porque no tiene interés jurídico ni legítimo para comparecer en el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el que el servidor público controvierta la resolución recaída a aquel procedimiento, pues el régimen de responsabilidades de los servidores públicos no tiene como propósito la tutela de intereses o derechos de particulares, sino que busca preservar la óptima prestación del servicio público, de ahí que no encuadra en los supuestos de los artículos 33, fracción III y 34, ambos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues ninguna afectación puede resentir por la resolución que emita el citado tribunal, independientemente de su sentido.*

DÉCIMO SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 53/2006. Fernando Torroella Labrada. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Amanda Roberta García González. Secretario: José Miguel Salgado Ramírez.”

Por lo que se concluye, que aquel ciudadano que en su calidad de quejoso o denunciante, se inconforma en contra del servidor público que con su actuar incurre en una irregularidad administrativa, la participación del primero en el procedimiento disciplinario se limita a denunciar y ofrecer los elementos de convicción que pudieran acreditar la irregularidad atribuida, sin embargo, la ley no le confiere derecho alguno a intervenir en tal procedimiento, mucho menos a impugnar la resolución que no conviniera a sus intereses.

Asimismo, como una excepción, se debe señalar que solamente en el caso de que al resolverse que existe responsabilidad por parte del servidor público y en el supuesto de que su falta haya causado daños o perjuicios al particular, en esta hipótesis surge el interés jurídico por parte del quejoso o denunciante, a efecto de que se le indemnice de forma económica, por el daño causado, lo que en este sentido razona la Suprema Corte de Justicia, al determinar; *“...el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que se reconozca dicha responsabilidad, tenga el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial...”*, postura, que se encuentra prevista en los siguientes términos:

**“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD, SÍ TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER.-** Los artículos 47, 49, 50 Y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derechos a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional debe informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su

queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive el reformarse el artículo 21 Constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que se reconozca dicha responsabilidad, tenga el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada.”

Amparo en revisión 994/95. Arturo Camilo Williams Rivas. 24 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

La anterior tesis, es muy interesante, ya que en esencia determina:

1) Que el quejoso o denunciante tienen el derecho de presentar sus inconformidades por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; 2) Que no tienen ingerencia para obligar a las autoridades ante las que se ventila dicha instancia, a resolver positivamente la denuncia; 3) Sin embargo, dichas autoridades fundada y motivadamente, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional, deben informar a los interesados el

resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, y; 4) Que el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias, para que una vez que se reconozca dicha responsabilidad, tenga el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial.

Siendo este último punto, uno de los más importantes, por que finalmente al concluir el procedimiento de responsabilidad administrativa, es cuando el particular tiene la oportunidad de ser indemnizado del daño que se le causó, lo que obviamente, desde un inicio es lo que pretende con la presentación de su queja o denuncia.

Entendiendo que “La responsabilidad civil, aplicada al servicio público, 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.”<sup>31</sup>

De igual forma, cabe señalar, que el ámbito de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es de aplicación Federal para los servidores públicos que en este caso se encuentran adscritos

---

<sup>31</sup> MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO, Sergio, ob. cit., p. 254.

a la Policía Federal, por lo que concordados en el criterio de que "...todos los funcionarios públicos mexicanos tienen responsabilidad administrativa, sin distinción alguna."<sup>32</sup> En el entendido de que ya sea en el ámbito Federal, Estatal o Municipal, existen Órganos Fiscalizadores que tienen la encomienda de vigilar la conducta de los servidores públicos.

### 3.2 Interés Jurídico en la Legislación

El artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, da derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente, en los siguientes términos:

**“Artículo 10.** En las Dependencias y Entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores público.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.”

---

<sup>32</sup> GARZA GARCÍA, César Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, segunda ed, Ed. McGraw-Hill, México 1999, p. 95.

De lo anterior, se desprende que cualquier ciudadano puede presentar ante la Secretaría, o bien, ante las Contralorías Internas de cada entidad o dependencia gubernamental, las denuncias o quejas que consideren en contra de cualquier servidor público, señalando en qué consiste la irregularidad y cuáles son los datos fehacientes del denunciante, dicha denuncia puede ser ratificada por el denunciante. Quien conozca de una conducta irregular, debe de denunciarla pero también, debe de sostenerla ante las autoridades competentes.

Ahora bien, del contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, obtenemos que en ninguno de sus ordenamientos, se prevé si el quejoso o denunciante tiene o no, algún interés o participación en el procedimiento disciplinario, sin embargo, es una situación que resulta aclarada, según lo observado en los criterios de los Tribunales, en los que en esencia, se señala: *“...legislación federal no otorga al denunciante la facultad de exigir a la autoridad que realice determinada conducta o acceda a sus pretensiones, por lo que carece de interés jurídico para reclamar la resolución correspondiente.”* y *“Que el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias, para que una vez que se reconozca dicha responsabilidad, tenga el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial.”*

Debiendo destacar que en ninguno de los ordenamientos legales de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se observa o establece con precisión que el quejoso o denunciante no es parte en el procedimiento disciplinario, toda vez, que si bien es cierto en su artículo 10,

se prevé su participación a efecto de que cualquier ciudadano esta en posibilidad de realizar una o denuncia, dicha Ley, no se ocupa de regular y/o aclarar, que dicho ciudadano en su calidad de quejoso o denunciante carece de interés jurídico en este tipo de procedimiento y en consecuencia, tampoco se ocupa de señalar si tiene derecho a solicitar copias de su queja o declaración de manifestaciones, por ello es que en este trabajo de investigación, a falta de normas jurídicas que nos den luz al respecto, nos apoyamos en los criterios de tesis y jurisprudencias, que finalmente representan la interpretación de los preceptos jurídicos.

Tesis de las que se obtiene, que un quejoso o denunciante, en el procedimiento de responsabilidad administrativa, no puede intervenir ni obligar a las autoridades ante las que se lleva a cabo dicha instancia a resolver positivamente la denuncia, tales autoridades, únicamente se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e informar al ciudadano el resultado de las investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja.

Se hace notar, que el compromiso por parte de las autoridades para informar al quejoso o denunciante el resultado de sus investigaciones, es algo que tampoco se encuentra previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino que únicamente, es un tema del cual se habla en los “Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos”, que emite la Secretaría de la Función Pública, para los Órganos de Control Interno que dependen de ella, a fin de que sean aplicados en el procedimiento disciplinario, en los que en esencia se prevé que los Órganos Internos de Control, deberán de informar al particular de la recepción de su queja o denuncia, del acuerdo que en la etapa de investigación haya recaído a ese expediente ( ya sea acuerdo de archivo, remisión al área de responsabilidades,

incompetencia o improcedencia), y en caso de que se haya iniciado procedimiento de responsabilidad administrativa, se le deberá informar al particular el sentido de la resolución, y en el caso de que el interesado solicite informe del estado del expediente se le deberá contestar a más tardar en un término de diez días, lo que se estipula en dichos lineamientos, de la siguiente forma:

### **“Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos”**

#### **13. Acuerdo de Conclusión**

##### **13.1 Órganos Internos de Control**

Una vez finalizadas las actuaciones de investigación, recabadas, desahogadas y valoradas las pruebas y demás documentación complementaria, se concluirá esta etapa, para lo cual se emitirá cualquiera de los siguientes acuerdos:

a) Archivo por falta de elementos:

...

b) Remisión del expediente al área de responsabilidades:

...

c) Incompetencia:

...

d) Improcedencia:

...

*El contenido de los Acuerdos a que se refiere el punto anterior deberá hacerse del conocimiento del quejoso o denunciante. En dicha comunicación se asentará:*

\*Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;

\*Número de folio y expediente asignado a la queja o denuncia;

\*En su caso, descripción de las causas que originaron la determinación de incompetencia o improcedencia;

\*Descripción breve del estado en que se encuentra la investigación y, en su caso, de manera general, las actividades que aún se encuentran pendientes de realizar;

\*Domicilio del órgano interno de control, horario de atención, número telefónico, área y persona encargada de llevar el asunto y a la que deberá dirigirse para información, y

\*Firma del titular del órgano interno de control o del área de quejas.

## **14. Comunicaciones**

### **14.1 Dirección General de atención Ciudadana**

La Dirección General Adjunta de Atención Ciudadana deberá comunicar al promoverte en un plazo no mayor de 10 días hábiles a partir de la recepción de la queja, denuncia o petición sobre los trámites y servicios, la remisión de su asunto a la autoridad competente.

### **14.2 Órganos Internos de Control**

El órgano interno de control deberá comunicar al quejoso o denunciante:

El acuerdo de inicio, dicha comunicación; deberá contener los siguientes datos:

\*Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;

\*Fecha de recepción de la queja o denuncia;

\*Fecha del acuerdo de inicio;

\*Número de folio y expediente asignado a la queja o denuncia;

\*Descripción de las irregularidades manifestadas;

\*Domicilio del órgano interno de control, horario de atención, número telefónico, área y persona encargada de llevar el asunto y a la que deberá dirigirse para mayor información;

\*En caso de ser necesario, se le invitará a comparecer para ampliar su queja o bien se le requerirá que aporte algún elemento probatorio necesario para la investigación, y

\*Firma del titular del órgano interno de control o del área de quejas.

Las comunicaciones al interesado deberán realizarse y hacerse de su conocimiento en un plazo no mayor de 10 días hábiles a partir del día siguiente al en que se elabore el Acuerdo de Inicio, mediante correo, de manera personal con acuse de recibo, por Internet, en los términos en que el interesado lo haya solicitado, o por cualquier otro medio que permita informarle:

- a. El estado que guarda la queja o denuncia, si han transcurrido 45 días hábiles sin haber concluido la investigación;
- b. Los acuerdos de archivo por falta de elementos, de incompetencia, de improcedencia o, en su caso, de remisión al área de responsabilidades;
- c. El oficio en que se haga referencia al acuerdo de conclusión deberá comunicarse en un plazo no mayor de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la emisión del mismo, de forma personal, por correo, por Internet o a través de medios remotos de comunicación, siempre que sea posible, con el fin de darles a conocer al interesado dicho resultado, y al servidor público involucrado únicamente el acuerdo de archivo por falta de elementos, siempre y cuando así lo solicite y haya comparecido a las diligencias que hubiere sido citado por el órgano interno de control.

...

- d. La conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades, y el sentido de la resolución.

Una vez que el área de responsabilidades comunique al área de quejas el resultado de su intervención, ésta lo hará del conocimiento del interesado en los siguientes términos:

- \*Nombre y domicilio del quejoso o denunciante;
  - \*Número de folio y expediente asignado en el área de responsabilidades;
  - \*Descripción breve del sentido de la resolución, y;
  - \*Firma del titular del órgano interno de control o del área de quejas.
- e. Cualquier otro acuerdo que a juicio del órgano interno de control deba hacer de su conocimiento.

En aquellos casos en que el interesado solicite de manera verbal o escrita se le informe del estado que guarda su queja o denuncia, el órgano interno de control deberá informarle tan pronto como sea posible, pero ello no podrá exceder de 10 días hábiles posteriores al de la recepción de su solicitud en el área de quejas. “

Al respecto, es trascendente comentar, que por tratarse de disposiciones contenidas en “Lineamientos y Criterios”, emitidos por parte de la Secretaría de la Función Pública, desafortunadamente estas determinaciones, carecen de la suficiente fuerza legal y no tienen carácter de obligatoriedad, por lo que en la práctica, los Órgano Internos de Control, comúnmente, si informan al particular de la procedencia de su queja o denuncia, inclusive se les invita a que la ratifiquen y de ser posible que aporten mayores elementos de prueba. Y hasta ahí llega la comunicación que se tiene con el quejoso o denunciante y por ende, también concluye la participación que pudiera tener en este tipo de procedimientos, ya que en lo general, no se les da información en caso de que después de la investigación, el expediente se pase al área de responsabilidades para que se inicie el procedimiento disciplinario, tampoco se les informa de la resolución y mucho menos se les proporciona copia de la misma y es que como se mencionó hace un momento, no existe una norma con carácter de obligatoria que exija a los Órganos Internos de Control, a

notificar al particular el resultado final del procedimiento de responsabilidad administrativa, para que en el caso de que la responsabilidad resulte positiva, y el particular haya sufrido un daño o menoscabo con motivo de esa conducta, se esté en posibilidad de exigir una indemnización.

No obstante lo anterior, se observa que el quejoso o denunciante puede exigir el derecho a ser notificado de la resolución, a efecto de hacer valer la indemnización que en derecho procediera, en virtud de lo previsto en el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que al la letra dice:

**“Artículo 33.** Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y esta haya causado daños o perjuicios a los particulares, estos podrán acudir ante la Secretaría o el Contralor Interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicará a la Dependencia o Entidad en la que el infractor se encuentra adscrito, para que estas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra. Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el Servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que estas resuelvan lo conducente.

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los

derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o Entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y ha emitir la orden de pago respectiva.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.”

En este numeral, aún y cuando no se obliga de forma precisa que el Órgano Interno de Control, notifique al particular de la respectiva resolución, al preveer que en caso de que resulte responsable el servidor público, el interesado puede acudir ante la autoridad para que se le indemnice, sin necesidad de que acuda a la instancia judicial o a cualquier otra, de la misma manera, se deriva la obligación del Órgano Interno de Control, para notificar al particular de la resolución, por lo menos en el caso de que el servidor público resulte responsable, por que de otra forma, el particular quedaría en estado de indefensión para hacer valer su derecho de ser indemnizado.

Asimismo, del contenido de dicha disposición jurídica, se desprende cuál es el momento en el que surge el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, lo que resulta ser, hasta que se concluye el procedimiento administrativo disciplinario y se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, siendo esto la resolución, teniendo como requisito, que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, hasta entonces, es cuando surge el interés jurídico de los particulares, y cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría, para que una vez que se reconozca dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 33 de la ley invocada, que se analiza.

En este caso, los particulares podrán acudir ante la Secretaría de la Función Pública, o bien, ante el Titular del Órgano de Control Interno de la dependencia de la que se trate, a solicitar el dictamen correspondiente de responsabilidad y comunicarlo a la dependencia o entidad en la que el servidor público sancionado preste sus servicios, para que, *si así lo determina ésta*, reconozca su responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en dinero, y se ordene su pago, con independencia de la facultad de los particulares afectados de acudir directamente a la dependencia a tramitar lo conducente.

En el artículo 77 bis de la anterior Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, se obliga también a la Secretaría a reconocer directamente el daño o perjuicio y, por ellos, a indemnizar sin que los particulares acudieran directamente a instancias judiciales. En el caso que nos ocupa, el contenido de este artículo era de mejor redacción que el actual, pues, en él, se evitaba que las dependencias o entidades, de manera discrecional, emitieran la validez o reconocimiento del pago como hoy se contempla.

El artículo 33 de la Ley actual, es muy importante; sin embargo, no contempla la situación de aquel servidor público que por resolución administrativa es suspendido, destituido o inhabilitado para el servicio público, quedando sin efectos su nombramiento laboral, y con ello, sus prestaciones económicas. Bajo esa tesitura, la dependencia o entidad, no estará en facultades de poder resarcir el pago de daños y perjuicios al o los particulares afectados por la acción u omisión del servidor público sancionado. Asimismo, no es claro si esa indemnización correrá a cargo del patrimonio o presupuesto de la entidad o dependencia, o del servidor público.

En nuestra opinión, debe ser del patrimonio del servidor público y no del de la entidad gubernamental. Por otro lado, la imperfección de este artículo se clarifica cuando deja al prudente criterio discrecional de las entidades el

reconocer la responsabilidad del servidor público y autorizar el pago del daño. Si la responsabilidad ya fue determinada por la Secretaría, o bien, por los órganos de control interno, será obligación de la entidad o dependencia donde preste sus servicios el servidor el ordenar el inmediato pago de la indemnización que en derecho proceda, sin esperar a que se determine si es procedente o no, como es el caso de recomendación que haga la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues se insiste, dicha indemnización deberá estar a cargo del patrimonio del servidor público, y no de la entidad de gobierno que como institución no tiene por qué pagar las culpas o negligencias de sus servidores. Sin embargo, en este último caso, la ley permite también que el Estado pueda cobrar a los servidores públicos esa indemnización que haga a favor de los afectados.

Aquí podría también encuadrar la responsabilidad del Estado, que a partir de enero de 2004, se introdujo en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que a la fecha exista Ley Federal o Estatal que determine el procedimiento para su cumplimiento. En tal virtud, ante la actitud omisita del Estado, de no crear una norma reglamentaria, se estima, que se pueden iniciar estos procedimientos de pago, con supletoriedad de las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles.

### **“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

...

**Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, 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 que no podrán excederse de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes y perjuicios causados...”

Por otra parte, encontramos que en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se prevé en qué tiempo prescribe el derecho de los particulares a solicitar su respectiva indemnización, al señalar:

**“Artículo 34.** Las facultades de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o partir del momento en que se hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

...

El Derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.”

De lo anterior, obtenemos que una vez notificado el particular de la resolución, en la que se haya determinado la responsabilidad administrativa a cargo del servidor público, el quejoso o denunciante cuenta con dos años para hacer efectivo su derecho a la indemnización por los daños causados.

Ante lo cual, cabe señalar, que la prescripción es una figura procesal mediante la cual se da la extinción de la responsabilidad por transcurso del tiempo. Aquí nos encontramos con la prescripción liberatoria cuando se impide el ejercicio de la acción para exigir el cumplimiento de una obligación. Hay que diferenciar de la prescripción adquisitiva la romana usucapión, mediante la cual se puede adquirir un bien por el transcurso del tiempo mediante la posesión del mismo.

El maestro Manuel Ossorio y Florit, señala lo siguiente: “Prescripción.- En Derecho Civil, Comercial y Administrativo, medio de adquirir un Derecho o de Liberarse de una obligación por el transcurso del tiempo que la Ley determina, y que es variable según se trate de bienes muebles inmuebles y según también que se posean o no de buena fe y con justo título. La prescripción llámese adquisitiva cuando sirve para adquirir un derecho. Y es liberatoria cuando impide el ejercicio de la acción para exigir el cumplimiento de una obligación. Estos plazos liberatorios son muy variables, conforme a la acción que se trate de ejercitar.”<sup>33</sup>

Siendo oportuno señalar, que ante la ausencia de normas jurídicas que nos permitan conocer el seguimiento correcto, en este tipo de procedimientos “La administración pública se rige por los principios generales del Derecho: las libertades públicas y los derechos individuales, la igualdad, los derechos de la defensa, el carácter contradictorio de todo procedimiento jurisdiccional, el

---

<sup>33</sup> OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Heliasta, Argentina 1994, p. 780.

control de la legalidad de las decisiones jurisprudenciales, la irretroactividad de los actos administrativos, la imparcialidad de la administración, el respeto a los derechos adquiridos.”<sup>34</sup>

“La administración está sometida a los principios generales del derecho, incluso aquellas esferas en que goza de un poder autónomo.”<sup>35</sup> Por lo que, a efecto de que el particular pueda hacer valer su derecho a ser indemnizado cuando un servidor público le cause un menoscabo o perjuicio, aún y cuando no sea considerado parte en el procedimiento de responsabilidad administrativa y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, omite señalar de forma clara cuál es su participación en el mismo y cuál es el camino para obtener su indemnización, tendrá que hacer valer principalmente lo dispuesto en el artículo 33 de la citada Ley, acogiéndose a la vía civil y a las tesis jurisprudenciales que den luz a su objetivo.

### **3.3 La Intervención del Quejoso dentro del Procedimiento Administrativo Disciplinario, como Tercero Perjudicado.**

El término de Tercero Perjudicado, en el Diccionario Jurídico Mexicano, se conceptualiza, de la siguiente forma:

**“TERCERO PERJUDICADO.** Persona física o moral a la que se da el carácter de posible afectado en un juicio promovido para solicitar la protección de garantías constitucionales y a quien se emplaza para que comparezca, si lo desea, a manifestar su interés en el mismo. Requisito formal de toda demanda de amparo, necesario para proceder a su tramitación.

---

<sup>34</sup> VEDEL, Georges, Derecho Administrativo, 6ª, ed., Madrid, Aguilar, 1980, p. p. 230-231.

<sup>35</sup> VEDEL, Goerges, Ob. Cit., p. p. 234-236.

La disposición en los artículos 116 y 166, respectivamente, que toda demanda de amparo deberá formularse por escrito, en el que se expresará: 1º “El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre”; 2º “El nombre y domicilio del tercero perjudicado”...

...

En consecuencia el tercero perjudicado es parte en un juicio de amparo y puede intervenir con ese carácter: a) “cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia que no sea del orden penal”; b) “cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento”; c) “el ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito” y ...”<sup>36</sup>

De lo antes expuesto, en esencia tenemos que en un juicio de amparo, el tercero perjudicado es aquel que en su carácter de posible afectado en un juicio, tiene derecho a manifestar su interés en el mismo, a fin de que se le repare el daño y/o exija la responsabilidad civil.

En el mismo libro, de una forma más precisa, respecto del tercero perjudicado en Materia Administrativa, se razona lo siguiente: *“En materia administrativa ha indicado la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia que es tercero perjudicado quien haya gestionado en su favor el acto que se reclama; pero tiene asimismo esta calidad la persona que, si bien no gestionó en su propio beneficio el acto combatido, intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento que procedió al acto que fue impugnado, siempre que dicho procedimiento se haya desenvuelto en forma de juicio ante la autoridad responsable.*

Por otra parte, ha agregado, que dados los términos del artículo 14 Constitucional, *los anteriores supuestos no agotan todos los casos en que debe*

---

<sup>36</sup> Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit. Tomo IV, p. 3069.

*reconocérsele a una persona la calidad de tercero perjudicado, pues para tal reconocimiento se requeriría que la misma persona fuera titular de un derecho protegido por la ley, del cual resultará privada; o que se viera afectado o menoscabo, por virtud de la insubsistencia del acto reclamado que traiga consigo la concesión del amparo, sin que baste, por tanto, que quien se dice tercero sufra, con ocasión del otorgamiento de la protección federal, perjuicio en sus intereses económicos.”<sup>37</sup>*

De lo anterior, medularmente obtenemos que el tercero perjudicado, en el procedimiento disciplinario, es quien haya gestionado en su favor el acto que se reclama, así como aquel que aunque no gestionó en su propio beneficio el acto combatido, intervino como contraparte del agraviado, y que sea titular de un derecho protegido por la ley, del cual resultará privada; o que se viera afectado o se le generó un menoscabo.

Lo que nos permite corroborar, el hecho de que el quejoso o denunciante, en el procedimiento disciplinario, indubitablemente, también resulta ser tercero perjudicado. Sin embargo, esta circunstancia, tampoco le otorga mayor intervención en el procedimiento de responsabilidad administrativa, más la de solicitar su indemnización, en caso de que la resolución sea positiva a sus intereses, por lo que sólo en este supuesto, es cuando el quejoso o denunciante como tercero perjudicado, puede intervenir hasta el momento en que se resuelve dicho procedimiento.

Sirve de apoyo a lo antes expuesto, la tesis que a continuación se muestra, que aún y cuando ya se cito anteriormente, se vuelve a invocar por así estimarlo necesario, tesis de jurisprudencia aparecida a fojas 591 y 592, del

---

<sup>37</sup> Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit. Tomo IV, p. 3069-3070.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo IV, enero-junio 1990, Tribunales Colegiados de Circuito, Segunda parte-2, que textualmente señala:

**“INTERES JURIDICO, NO SE AFECTA AL DENUNCIANTE DE UN SERVIDOR PÚBLICO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL.** El hecho de que el quejoso tenga derecho a formular una denuncia en términos de los artículos 109 Constitucional, 12 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aún de aceptarse que tenga un interés jurídico derivado de ese derecho, esto por si solo no desvirtúa la causal de improcedencia invocada por el juez de distrito para sobreseer en el juicio de amparo, pues para ello es necesario que demuestre que el acto reclamado le afecta tal interés o sea que la produzca un agravio, esto es, un menoscabo, una ofensa, perturbación o molestia a sus intereses que, además, debe ser material y apreciable subjetivamente, es decir, una afectación real y no simplemente subjetiva, pues no basta a firmar dogmáticamente que el acto en cuestión le afecta a ese interés jurídico; además, una cosa es el que tenga *derecho a presentar una denuncia en los términos antes señalados y otra muy distinta es el derecho de impugnar la resolución recaída a la misma, argumentando que no fue desfavorable al funcionario censurado, pues en todo caso, la autoridad responsable tendrá la obligación de resolver la acusación planteada (con lo que se respeta el derecho que otorgan los artículos en cita) pero no necesariamente a considerar culpable al denunciado”.*

Los denunciantes de faltas oficiales carecen de interés jurídico para reclamar el que la autoridad administrativa haya o no pronunciado resolución en el

procedimiento disciplinario correspondiente, toda vez que la Ley de la materia, tal y como se analizó en el subcapítulo anterior, no tutela intereses particulares, ni un derecho subjetivo protegido en tal sentido.

Ello es así, en razón de que las normas que se establecen en materia de responsabilidad administrativa, se desarrollan únicamente entre el Estado y el servidor público presunto infractor, y la acción del particular se agota con la presentación de la denuncia respectiva, pues la Ley no tutela a su favor ningún derecho subjetivo, ya que no sufriría ningún perjuicio, ni obtendría beneficio alguno por la aplicación de las normas disciplinarias que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dado que el destino final de esa denuncia queda al arbitrio exclusivo de la autoridad que de ella conozca y al ejercicio de facultades que la propia ley le otorgue en la materia.

Por lo que el quejoso o denunciante en el tipo de procedimiento disciplinario que nos ocupa, aún y cuando resulte ser un tercero perjudicado, su interés únicamente es simple, es decir, no tiene la facultad de exigir coactivamente su intervención, lo que se obtiene del análisis expuesto en las tesis siguientes:

**“INTERESES SIMPLES, NO TIENEN NINGUNA PROTECCIÓN JURIDICA DIRECTA Y PARTICULAR.-** Entre los diversos intereses que puede tener una persona, o sea “Situaciones favorables para la satisfacción de una necesidad”, existen los llamados “intereses simples” que consisten en situaciones en las cuales los particulares reciben un beneficio del Estado cuando este, en el ejercicio de sus atribuciones y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, adopta una conducta que coincide con esos intereses particulares; y en cambio sufren un perjuicio cuando esa conducta no es adecuada a los propios intereses. En el primer

caso reciben un beneficio y en el segundo se perjudican, pero no tienen ningún derecho para exigir que se mantenga esa situación privilegiada. Puede decidirse que esos intereses no tienen ninguna protección jurídica directa y particular, sino tan solo la que resulta como reflejo de una situación general, por que no se puede crear una defensa especial para intereses particulares indiferenciales para el Estado.”

AMPARO en revisión.2747/1969. Alejandro Guajardo y otros (Acumulados. Enero de 1972. Unanimidad. Ponente: Mtro. Abel Huitrón y A. PLENO.- Informe 1972, pág. 342.

Jurisprudencia y Tesis sobresalientes

Cp. Cit. Pp.390-391

-----

**“INTERES JURIDICO.- INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN.-** El interés jurídico reputado como un derecho reconocido por la Ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce como el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho.

En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirva de criterio, de clasificación de los derechos subjetivos en privados (Cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier Órgano del Estado). Por tanto no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene solo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o

regula una mera actuación particular, sin que este tenga la capacidad, otorgada por dicho orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un “poder de exigencia imperativa”; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple lo que sucede cuando la norma jurídica subjetiva no establezca en factor de persona alguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para este, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, por que su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquel un beneficio o derive una protección puede hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquier autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular solo puede obtener su revocación o invalidación

cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan “EL PODER DE EXIGENCIA” correspondiente. “

Asimismo, la falta de interés jurídico del denunciante de responsabilidades para conocer sobre el avance de su queja y las posibles sanciones administrativas que pudieran ser aplicables, encuentran sustento en la tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles a fojas 229, tesis I, 4º . 373 A, Tomo XIII, Noviembre, Época Octava, del Semanario Judicial de la Federación, que reza:

**“INTERÉS JURÍDICO LA RESOLUCIÓN QUE RECAE A LA ACUSACIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, NO AFECTA EL.** El hecho de que el quejoso tenga derecho a denunciar y a exigir que las faltas de los funcionarios públicos sean atendidas y sancionadas oportuna y legalmente en términos de los artículos 295 y 296 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federa, ello no llega a demostrar que cuenta con interés jurídico para combatir la resolución que recayó a su queja acusación, ya que el hecho de haber sido parte en el juicio donde se originaron las faltas y de que cuente con la facultad para denunciar a los funcionarios públicos no le otorga interés jurídico para combatir la declaración en el sentido de que se cometió la falta, pues una cosa es tener derecho a presentar la denuncia en los términos antes señalados y otra muy distinta la facultad de impugnar la resolución recaída a la misma, que no haya sido desfavorable al funcionario acusado, pues en todo caso, la autoridad responsable, tiene la obligación de resolver la acusación planteada, pero no necesariamente a declararla fundada. De lo anterior se concluye, que sólo el servidor público en contra del

cual se promueve una queja acusación, puede ocurrir al juicio de amparo y no otra persona a impugnar la resolución que recaiga a dicha queja”.

El interés jurídico del quejoso o denunciado en el procedimiento disciplinario, se considera hasta el momento de la emisión de la resolución y sólo en el supuesto de que en esta, se determine responsabilidad en contra del servidor público.

El nacimiento del derecho de solicitar la reparación del daño queda limitado a la determinación de la responsabilidad del servidor público en el procedimiento disciplinario, ya que es hasta ese momento en que la Ley da al particular afectado la posibilidad de acudir a solicitar la reparación, con lo que el particular queda supeditado a la eficacia de la actuación de la Administración Pública.

La realidad es que aún y cuando se respeta el derecho del quejoso o denunciante a una indemnización, queda imposibilitado para coadyuvar por lo menos como tercero perjudicado. Lo que lo pone en desventaja o mejor dicho se viola su derecho de estado de indefensión. Aunque, quede a salvo su derecho a indemnización.

Se manifiesta el principio de que las autoridades son creadas en beneficio de los gobernados, por lo que la actuación de aquellas debe ser realizada a favor de éstos, como lo prevé nuestra Constitución Política al disponer en su artículo 39 que *“Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.”*

Es cierto que la voluntad de la autoridad se encuentra supeditada a la ley y que es posible demostrar sus equivocaciones, sometiendo sus determinaciones a proceso.

Respecto a la reclamación de la responsabilidad patrimonial, además de la vía civil que regula el Código de la materia, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé, en el referido artículo 33, la vía judicial, o cualquier otra, a elección del afectado, si el Órgano del Estado niega la indemnización, o cuando el monto de la otorgada no satisfaga al reclamante. Además de la vía judicial, la vía procedente sería el contencioso administrativo, ya sea ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuyas leyes orgánicas fueron reformadas en el decreto que se comenta.

En efecto, en el artículo octavo de dicho Decreto se dispuso adicionar con una fracción al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y mediante el artículo noveno se agregó una fracción al diverso 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a fin de otorgar competencia a cada uno de estos órganos jurisdiccionales, para conocer de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, que sería un juicio de nulidad o acudir ante la instancia judicial y promover su amparo.

Esta vía se determina como optativa frente a la instancia judicial, en cuyo caso, si se trata de la negativa a la indemnización que tiene derecho, sólo procederá el juicio de amparo en contra de actos de autoridad.

Por tanto, esto nos lleva a suponer que la vía judicial a que se hace referencia es la vía directa por responsabilidad solidaria en el caso de actos ilícitos dolosos, o a la acción directa en contra del servidor público y posteriormente en

contra del Estado, en vía subsidiaria (sistema de 1923 del Código Civil Federal) que, como se ha mencionado, no resulta tan atractivo.

Además de esta imprecisión se incurre en una nueva falla de técnica legislativa al señalar en el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la prescripción, puesto que olvidando que en éste se regula la extinción de las facultades sancionadoras de las autoridades, se incluye como otro supuesto la extinción del derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios, que es de un año; pero además, se determina que el cómputo del plazo se hará a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado que se cometió la falta.

Es decir, además de la falta de técnica legislativa que se manifiesta al incluir la extinción de un derecho del particular en un artículo que regula el ejercicio de la facultad de la autoridad, se sujeta el cómputo del plazo para la extinción del derecho del afectado, a un hecho que ninguna relación tiene con él (notificación de la resolución administrativa), puesto que este sujeto no fue parte en el procedimiento disciplinario, ni existe disposición legal alguna que ordene le sea notificada la resolución administrativa, de donde resulta su carencia de interés jurídico y, por lo tanto, la atribución de efectos derivados de una actividad ajena a él.

Por lo que atendiendo a la aplicación del derecho, por la que "...se entiende el razonamiento que realiza el juez para encontrar la norma que resuelva un caso concreto..."<sup>38</sup>, estimamos que estamos ante una ley imperfecta que regula el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, por lo que reviste de gran importancia que dicho procedimiento proporcione

---

<sup>38</sup> MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales Como Medios de Control en la Administración Pública, Ed. UNAM, México 2003, p. 45.

seguridad jurídica a las personas que tengan relación con el mismo, lo que se llevaría a cabo si en la normatividad de referencia, se regulara claramente los términos y formas en que deben realizarse los actos procesales.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** En la cultura del servidor público, hace falta crear una conciencia, de lo que implica su función, el hecho de que todo servidor público estuviera realmente conciente de que su objetivo principal es la de brindar un servicio y atención al público en general, evitaría la deficiencia en el servicio y en consecuencia incurrir en responsabilidad administrativa, lo que debería ser algo muy sencillo, sin embargo, sabemos que es mucho más complicado de lo que parece.

**SEGUNDA.-** En las obligaciones de los servidores públicos, previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se estima que es necesario regular de manera específica y clara, la hipótesis de sancionar al que en el desempeño de su servicio, deje de atender, orientar, tramitar, informar y/o dar seguimiento a una petición, solicitud, requerimiento por parte de un ciudadano, o incluso sancionar aquel servidor público que no preste atención a las manifestaciones que un ciudadano le realice con motivo de alguna necesidad o problema relacionado con el servicio que preste aquel servidor público, así como el hecho de brindar una mala atención.

**TERCERA.-** El hecho de que no se prevea claramente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en qué consiste la participación tan limitada del quejoso o ciudadano en el procedimiento ciudadano, genera una confusión en éste último y a veces, incluso en los Órganos Internos de Control, tan es así, que en la mayoría de los casos, cuando una persona denuncia una irregularidad administrativa, lo hace con la intención de obtener a su favor una determinación que le beneficie de manera particular en algún trámite o se le resarza el daño causado, y hasta el final se

entera que su participación se limita a ofrecer pruebas y que no es parte del procedimiento.

**CUARTA.-** Cuando un ciudadano acude a presentar su denuncia en contra de un servidor público, el Órgano Interno de Control, por lo menos **debería de estar obligado a informar a ese ciudadano**, que no es parte del procedimiento y orientarlo para que acuda ya sea a una instancia civil o penal, a demandar por ese bien jurídico que se le haya vulnerado.

**QUINTA.-** Cuando el ciudadano denuncia un hecho, en el que resulta afectado su patrimonio, como sucede en una extorsión, el Órgano Interno de Control, al momento de resolver el expediente, en caso de resultar responsable y acreditarse la irregularidad, debería pronunciarse de oficio en la misma resolución, en el sentido de que el infractor repare el daño o menoscabo causado con su conducta al ciudadano y no esperar a que éste último lo solicite.

**SEXTA.-** La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debería de regular, la facultad del quejoso o denunciante de participar en el procedimiento disciplinario, en su calidad de tercero perjudicado y darle intervención y acceso al expediente, ya que finalmente es un particular que derivado de la conducta del servidor público involucrado, sufrió un menoscabo en su bien jurídico tutelado y si bien es cierto que se trata de un particular, se debe tener en cuenta que esa, aunque única persona, indubitablemente forma parte de la ciudadanía.

**SÉPTIMA.-** Actualmente se tiene la necesidad de crear una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que contenga sus propias disposiciones respecto; del procedimiento para integrar las quejas y denuncias, del procedimiento disciplinario que se instaura en contra de los servidores públicos, y lo relacionado en la apreciación de las pruebas. Ya que si

bien es cierto, en estas etapas del procedimiento se debe aplicar supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que realmente se necesita es que la Ley de referencia, cuente con sus propias disposiciones, que se adecuen exactamente a las necesidades y naturaleza del procedimiento disciplinario.

**OCTAVA.-** No se ha actualizado ni subsanado las lagunas que contiene la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se mantienen los supuestos normativos del pasado, lo que impide que las autoridades que deben garantizar su cumplimiento, como lo son la Secretaria de la Función Pública y sus Órgano Internos de Control, garanticen un verdadero Estado de derecho, y atender las demandas de la ciudadanía en el tema de responsabilidad administrativa.

**NOVENA.-** De nada sirve que se destine un gasto para que a través de los medios de comunicación, se invite a la ciudadanía a realizar sus denuncias, cuando el Órgano que atiende dicha denuncia, además de la insuficiencia de personal para investigar y atender dichas denuncias, al momento de imponer una sanción, se enfrentan ante la obscuridad de las normas administrativas, lo que favorece a los servidores públicos involucrados, por que al final, al momento de combatir esas sanciones, sus abogados hacen valer las deficiencias de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y lo ganado se pierde.

**DÉCIMA.-** Un Estado de Derecho no puede subsistir si las leyes quedan rezagadas frente a las exigencias de la sociedad, sobre todo de una sociedad inmersa en un profundo proceso de cambio político, económico y social.

**DÉCIMOPRIMERA.-** Resulta indispensable no sólo la efectiva aplicación del orden jurídico sino su constante revisión, a fin de perfeccionarlo y actualizarlo, para que su contenido y los instrumentos de defensa social de que disponen las

autoridades encargadas de su ejecución, respondan a las demandas de las necesidades de los ciudadanos, situación que difícilmente se da a no ser de que, cuando la ciudadanía tenga verdadero interés de que las cosas cambien y se generen, así lo promuevan de forma conjunta y organizada.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, Segunda ed, Ed. Oxford University Press, México 1999.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Segunda ed, Ed. Porrúa, México 1998.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 2005.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, cuadragésimo tercera ed, Ed. Porrúa, México 2003.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, Las relaciones Especiales de Sujeción y el Principio de la Legalidad de la Administración, Revista de Administración Pública 100-102, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, enero-diciembre 1983.

GARCÍA MÁYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, quincuagésima ed, Ed. Porrúa, México 2004.

GARCÍA RAMÍREZ Sergio y ADATO GREEN Victoria, Prontuario del Proceso Penal Mexicano, Ed. Porrúa, México 1999.

GARZA GARCÍA, César Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, segunda ed, Ed. McGraw-Hill, México 1999.

GUASTINI, Ricardo, Estudios Sobre la Interpretación Jurídica, quinta ed, Ed. Porrúa, México 2003.

GUISEPPE CHIOVENDA José, Condena en Costas. Paz Montalvo, Madrid, 1980.

Guy Peters, La Política de la Burocracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

MÁRQUEZ, Daniel, Función Jurídica de Control de la Administración Pública, Ed. UNAM, México 2005.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales Como Medios de Control en la Administración Pública, Ed. UNAM, México 2003.

MAYER, Otto, Derecho Administrativo Alemán, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1982, tomo IV.

MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1999.

OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Heliasta, Argentina 1994.

Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, S. A. México, 1991.

RECASÉNS SICHES Luís, Tratado General de Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa, México 1981.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1998.

VEDEL, Georges, Derecho Administrativo, 6ª, ed., Madrid, Aguilar, 1980.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Leyenda, edición 2011, México.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Sista, edición 2002, México.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ed. Sista, edición 2009, México.

Ley de la Policía Federal Ed. Ediciones Jurídicas Alma, edición 2009, México.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 2005.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ed. Porrúa, edición 2011, México.

Código Civil Federal. Ed. Sista, edición 2008, México.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Ed. Sista, edición 2009, México.

Reglamento de la Policía Federal Ed. Ediciones Jurídicas Alma, edición 2009, México.

## **OTRAS FUENTES**

Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomos II, III y IV, Ed. Porrúa, México 1993.

Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de la Secretaría de la Función Pública.

Resolución 217 (III) de la Asamblea General de la ONU, de diciembre de 1948.

## **FUENTES ELECTRÓNICAS**

<http://www.funcionpublica.gob.mx> (CONOCE LA SFP)