

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI



“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE SONORA”

TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER
EL GRADO ACADEMICO DE MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA
OCTAVIO MORA CARO

ASESOR
DR. JESUS RODRIGUEZ CEBREROS

Mexicali, Baja California

Octubre de 2008

INDICE

I.- INTRODUCCIÓN.....	4
II.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	4
III.- OBJETIVOS.	7
IV.- METODOLOGIA.....	7
V.- CAPITULADO.....	8-84

CAPITULO PRIMERO.

Antecedentes históricos de las responsabilidades de los servidores públicos en México y en el estado de sonora. 8

1. Antecedentes históricos de las responsabilidades de los servidores.....	8
2. La responsabilidad de los servidores públicos en la época colonial.	9
3. La responsabilidad de los servidores públicos en los textos constitucionales del país.....	9
3.1. La Constitución de Cádiz.....	9
3.2. La Constitución de Apatzingán.....	10
3.3. La Constitución de 1824.....	11
3.4. Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1835.....	11
3.5. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842.....	11
3.6. La Constitución de 1857.....	12
4. La responsabilidad de los servidores públicos en el Estado de Sonora.....	13-14
4.1. La Constitución Política del Estado de Sonora de 1872.....	14
4.2. La Constitución Política del Estado de Sonora de 1917.....	15

CAPITULO SEGUNDO.

La responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución del Estado de Sonora..... 16

2. El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	16
2.1. El Título Sexto de la Constitución Política del Estado de Sonora de 1917	17-18
2.2. Concepto de servidor público.....	19
2.3. Modalidades de las responsabilidades de los servidores públicos.....	20
a). Responsabilidad política.....	21
b). Responsabilidad penal.....	21
c). Responsabilidad civil.....	21
d). Responsabilidad administrativa.....	21-22

CAPITULO TERCERO.

La vigente ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y de los municipios de Sonora.

3. Antecedentes legislativos.....	23
3.1. Generalidades.....	24
3.2. Su contenido: la responsabilidad política, el procedimiento de declaración de procedencia, las responsabilidades administrativas y el registro patrimonial.....	25-29
3.3. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público estatal y municipal.....	30
3.4. Las autoridades sancionadoras competentes en las responsabilidades administrativas.....	30
3.5. Las sanciones administrativas.	31
3.6. Las reformas a la Ley Sonorense de 1993 y 1998.....	32

CAPITULO CUARTO.

El procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos municipales ante el órgano de control y evaluación gubernamental de los ayuntamientos (contraloría municipal).....

4. Su carácter sumario.....	33
4.1. El artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora.....	34
4.2. Inicio del procedimiento, de oficio o a petición de parte.....	34-35
4.3. El ordenamiento legal supletorio ante las insuficiencias o lagunas de la Ley de la materia.	35-41
4.4. La imprecisión en la “tipificación” de las responsabilidades administrativas.	41-43
4.5. Análisis del procedimiento contenido en el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades Sonorense.	43-64
4.6. Medios de defensa en contra de la imposición de sanciones por responsabilidades administrativas.....	65
4.6.1. El Recurso de Revocación y el Juicio de Nulidad.....	65-71
4.6.2. El Juicio de Amparo Directo.....	71

CONCLUSIONES.	72-75
--------------------	-------

PROPUESTAS.....	76-79
-----------------	-------

BIBLIOGRAFIA.....	80-81
-------------------	-------

NOTAS AL PIE DE PÁGINA.....	82-84
-----------------------------	-------

INTRODUCCION

El fundamento constitucional y legal de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos aparece en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su correlativo Título Sexto de la Constitución Política del Estado de Sonora y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora; este último ordenamiento legal fue expedido en el año de 1984 y ha sido reformado por el Poder Legislativo sonorense en 1993 y 1998.

Los orígenes en la legislación mexicana de los procedimientos disciplinarios de los servidores públicos se encuentran en la legislación del periodo colonial. Más recientemente, en el año de 1949, el Honorable Congreso del Estado de Sonora expidió la denominada Ley 139, que reglamentó los artículos 143 y 144 de la Constitución Política local –que establecen las responsabilidades de los altos funcionarios del estado y municipios–, ordenamiento que en el año de 1984 fue abrogado por el Congreso del Estado, que expidió la vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios (lo sucesivo sólo se hace referencia a ella como “Ley de Responsabilidades”), reglamentaria del Título Sexto de la Constitución del Estado que comprende de los artículos 143 al 148 B, que regula la responsabilidad administrativa, penal y política de los servidores públicos. Sin embargo, dicho ordenamiento legal fue reformado y modificado en los años de 1993 y 1998.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El procedimiento para imponer sanciones a los servidores públicos municipales está contenido en un solo precepto: el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios; dispositivo que en diez fracciones trata de delimitar el procedimiento disciplinario, mismo que contiene lagunas o vacíos legales, como se verá más adelante.

Aunque las reformas de 1993 y 1998 trataron de atenuar las lagunas o deficiencias del procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en opinión de quien esto escribe resultaron insuficientes, porque se requiere reformar de nueva cuenta la Ley de Responsabilidades de Sonora para subsanar deficiencias o, en su caso, expedir un nuevo marco jurídico. Por ejemplo, según el artículo 78 de la legislación en mención, no contempla el periodo de alegatos que debe existir en todo procedimiento, con lo cual se deja al servidor público en estado de indefensión, en virtud de que los alegatos deben formar parte en cualquier clase de procedimiento según jurisprudencia definitiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así y en adición a lo antes mencionado, también existe una laguna contenida en el artículo 77 de la legislación sonoreense, relativa al denominado “periodo de investigación de la autoridad administrativa”, la cual adolece de muchas fallas, por la falta de especificaciones acerca de la investigación que se debe llevar a cabo hace que el procedimiento en contra de un servidor público sea endeble, cuestión que requiere de una reforma legal.

En relación con esta etapa de investigación administrativa previa al inicio del procedimiento disciplinario, cabe mencionar que las legislaciones de otras entidades del país que sí la regulan debidamente, tal es el caso del Estado de Baja California, en su Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, así como a nivel federal en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dicho ordenamiento podría usarse para realizar una adecuación a la legislación sonoreense. Otro ejemplo relacionado con la redacción deficiente del artículo 78 de la legislación de responsabilidades de los servidores públicos sonoreense se encuentra en la fracción quinta de dicho precepto, que establece que son admisibles todos los medios de prueba ofrecidos por un servidor público para tratar de demostrar que no tiene responsabilidad administrativa, pero en dicho ordenamiento no se especifica qué clase de pruebas, lo cual deja al prudente arbitrio de la autoridad el decidir qué pruebas admite o, en su caso, rechaza. Como referencia, es conveniente mencionar que en el Estado de Baja California la fracción séptima del artículo 66 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, sí establece con claridad qué clase de probanzas pueden ser ofrecidas por un servidor público en esta clase de procedimientos, lo que debe de tomarse como punto de referencia para realizar una adecuación a la legislación sonoreense.

Los anteriores ejemplos ilustran algunas de las lagunas de la Ley de Responsabilidades de Sonora; por ello, a continuación se presentan las preguntas que guían este trabajo de investigación para obtener el grado de Maestro en derecho y que son las siguientes:

¿Es eficiente y suficiente el marco legal que regula el procedimiento para imponer sanciones a los servidores públicos municipales en el estado de Sonora?

En la actualidad, ¿la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, cumple la finalidad para la cual fue creada?

OBJETIVOS

Los objetivos de esta tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho son:

Determinar si la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora cumple con la finalidad para la cual fue creada.

En su caso, proponer las modificaciones pertinentes a fin de que sea un instrumento legal eficiente para sancionar a los servidores públicos que infringen la ley.

La importancia del estudio que se realizará obedece al hecho de que, de los cuatro tipos de responsabilidad contenidos en la Carta Magna: (civil, penal, política y administrativa), la responsabilidad administrativa es en la que genera el mayor número de sanciones a los servidores públicos por parte de las autoridades competentes, ya que basta consultar las páginas electrónicas de los niveles de gobierno municipal y estatal en Sonora, constatar la cantidad de procedimientos administrativos que se siguen en los municipios de la entidad (v. Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora, 2008; Gobierno del Estado de Sonora, 2008), lo anterior, porque es a la que más publicidad se le da a fin de promover la cultura de la legalidad mediante la denuncia en contra de servidores públicos, implementada por los Ayuntamientos por conducto del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental.

El artículo 63 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora contiene veintisiete fracciones, cada una de ellas engloba una o más causales de procedencia que dan origen a la responsabilidad administrativa de un servidor público estatal o municipal, precepto que es enunciativo, más no limitativo, según interpretación dada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el juicio de amparo directo identificado bajo el expediente número 5274/96 (cfr. Tesis: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Artículo 47, debida interpretación del). Lo que nos indica la ejecutoria en mención, es que, pueden existir más conductas realizadas por un servidor público que puedan catalogarse como responsabilidad administrativa, aun cuando no estén previstas en la legislación de referencia y a la que se hará referencia al desarrollarse el capítulo respectivo.

Las lagunas o deficiencias jurídicas en el procedimiento de fincamiento de responsabilidad administrativa que se le sigue a un servidor público municipal provocan en algunas ocasiones no se aplique una sanción a un servidor público que efectivamente cometió una infracción a la Ley de Responsabilidades por deficiencias del ordenamiento legal en vigor. Por ejemplo, en las fracciones séptima y octava del artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sonora se establece que la autoridad al declarar concluido

el periodo probatorio citará para oír resolución, lo cual es violatorio de la garantía tutelada en el artículo 14 constitucional, el cual se refiere a las denominadas formalidades esenciales del procedimiento, entre las que destaca que después de concluido el periodo probatorio se pasa al periodo de alegatos, circunstancia no contemplada por la Ley sonorense, y esto es una violación procesal que deja en estado de indefensión al servidor público, lo cual es motivo para que se declare la nulidad de la resolución que impone una responsabilidad por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

Como referencia, es conveniente mencionar que en el Estado de Baja California, la fracción octava del artículo 66 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado sí establece la apertura del periodo de alegatos, lo que debe de tomarse como punto de referencia para realizar una adecuación a la legislación sonorense.

METODOLOGIA

El estudio que se realizará consiste en una investigación con un enfoque dogmático jurídico de derecho comparado en materia de los ordenamientos jurídicos relativos a las responsabilidades de los servidores públicos que han estado en vigor en el Estado de Sonora, así como su correlación con legislación federal de la materia y con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Baja California, además de consulta con la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación y tribunales administrativos.

A su vez, dichos ordenamientos servirán de base para formular y proponer las modificaciones a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, a fin de que esta contenga y delimite con mayor precisión y claridad las etapas del procedimientos administrativo que se instaure en contra de un servidor público, asimismo, también detallar la etapa de investigación previa al inicio del procedimiento en mención.

Asimismo, clarificar el procedimiento de impugnación de sanciones por parte del particular, o de no responsabilidad del servidor público por parte de la autoridad sancionadora.

CAPITULO PRIMERO.

Antecedentes históricos de las responsabilidades de los servidores públicos en México y en el Estado de Sonora.

En este capítulo se analizarán los antecedentes históricos y el origen etimológico de las responsabilidades de los servidores públicos.

Esbozar el sistema de control y responsabilidad de los servidores públicos en México implica forzosamente revisar los esquemas utilizados en distintas épocas, con el fin de obtener una visión de conjunto de control en sus diversas facetas.

El vocablo responsabilidad proviene del latín “*sponsor*” que significa “el que se obliga”, y “*respondere*” cuya traducción sería hacer frente. (1)

El término responsabilidad significa que un individuo es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligado a responder por las consecuencias que los mismos originan, y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado.

Como se ha señalado, la responsabilidad implica una relación jurídica de sujeción de una parte a una determinada consecuencia jurídica.

Por tal motivo, se hace conveniente conocer la regulación de que ha sido objeto en las distintas épocas de nuestra historia, para así poder comprender de la mejor manera el sistema vigente.

A continuación se exponen someramente algunos antecedentes de las instituciones de vigilancia y control.

2.- La responsabilidad de los servidores públicos en la época colonial.

El sistema de responsabilidades no obstante el auge tenido solo muy recientemente, no es un tema sin historia. Sus antecedentes se remontan al derecho romano y al derecho español, encontrándose incluso en el derecho azteca. Pero fue a través del derecho español que llegó a nuestro país conocido como “derecho de indias”.

En la organización azteca destaca la autoridad del “*cihuacoatl*”, funcionario que tenía a su cargo la administración de la hacienda, cuidando de su distribución y buen empleo, así como de la vigilancia de los tributos que recibía la monarquía azteca.

Con la conquista del imperio azteca a manos de la corona española, los conquistadores trajeron a América sus instituciones, al ser creado el Virreinato de la Nueva España se da inicio a la época colonial que abarcará poco más de tres siglos (1521-1821), siendo una autoridad denominada Consejo de Indias quien se encargaba de velar por el desarrollo y fomento de la hacienda, fiscalizaba la actuación de los funcionarios reales a través de inspecciones directas o de la revisión de los libros de cuenta, pudiendo utilizar para alcanzar sus fines cualquiera de las siguientes instituciones: la pragmática, la cédula real, el auto, las provisiones, la carta abierta, las reales ordenes, las ordenanzas y los autos acordados. (2)

La pragmática es “cualquier resolución de su majestad impresa y publicada en materia simple con cierto respeto importante”.

La cédula real es “la previsión o despacho que expide el Consejo de Indias concediendo alguna gracia y mandando lo conveniente en algún punto o dando cierta providencia útil al público”.

El auto es “el decreto o determinación judicial dada por el juez en algún juicio civil o causa criminal”.

Las provisiones son “los despachos y mandamientos que expiden los tribunales en nombre del rey, con son los consejos y chancillerías , ordenando se ejecute lo que en ellas se manda, ya que tienen toda la autoridad real y llevan el sello de su majestad”.

La carta abierta “es todo despacho o provisión concedida en términos y cláusulas generales, por la cual se concede a uno cierta gracia y merced, hablándose en ella generalmente y en todos aquellos que son capaces en el derecho de cumplimentarla”.

Las reales ordenes son “las disposiciones emanadas directamente del rey, sin consultar al consejo de indias”.

Y finalmente, los autos acordados son “disposiciones de carácter general dadas por las audiencias constituidas en cuerpo legislativo y administrativo”.

Lo que era evidente durante la colonia es que la corona española se empeñaba en controlar las actividades de los funcionarios coloniales para proteger sus propios intereses, muchas veces puestos en riesgo por el derecho de conquista, blandido por los capitanes y virreyes.

Fueron diversos los medios ideados y establecidos para cuidar el desempeño de los funcionarios al servicio de la corona, entre los cuales destacan el juicio de residencia, la visita, la pesquisa y el informe, los cuales según

TORIBIO ESQUIVEL OBREGÓN en su obra Apuntes para la Historia del Derecho en México y citando al Diccionario Histórico y Forense del Derecho Real en España, son el antecedente del sistema actual de responsabilidades de los servidores públicos. (3)

El juicio de residencia era el más utilizado por la corona española, porque todo funcionario al término de su encomienda quedaba sometido a este juicio, para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que se derivaran de sus responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta o certificado de buena conducta. Por esta última razón los funcionarios eran, en ocasiones, los más interesados en ser residenciados, en tomar residencia, pues al obtener la carta de buena conducta quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor. Además, para ser promovido a un puesto superior era necesario entregar buenas cuentas en el cargo anterior, esto es, salir absuelto en el juicio de residencia, al cual, estaban sujetos por igual todos los miembros del gobierno civiles, eclesiásticos y militares, desde el Virrey al último subalterno.

La visita se implantó durante el reinado de Felipe II de España, fue un instrumento de vigilancia, de control incipiente, de fiscalización, de los funcionarios coloniales a favor de los particulares y del Estado. Se podía realizar en cualquier momento y a cualquier funcionario, incluyendo al Virrey.

La visita podía ser general o específica, las autoridades visitadas estaban obligadas a otorgar al visitador todas las facilidades para el mejor cumplimiento de su encargo y no había apelación en contra de sus resoluciones.

La pesquisa consistía en la averiguación que hace el juez (pesquisador) del delito y del delincuente, excitado por delación judicial o por motivos extrajudiciales, podía ser de manera general o particular.

El informe fue otro instrumento para fiscalizar la gestión de los funcionarios coloniales, ya que uno de los mejores medios de control es la información. De ahí que se obligará a las autoridades que acopiaran diversa información de carácter documental, estadística, científica y geográfica para conocer la realidad de las colonias. Integrar esta información era responsabilidad de los Virreyes, Gobernadores y Visitadores, con lo que se formó el padrón general de las indias.

3.- La responsabilidad de los servidores públicos en los textos constitucionales que han estado en vigor en nuestro país.

3.1. La Constitución de Cádiz.

La elevación a rango constitucional del sistema de responsabilidades de los servidores públicos comenzó el 18 de marzo de 1812, cuando se expide la Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como Constitución de Cádiz, el cual estuvo en vigor en nuestro país, en virtud de que

llegó una copia certificada de su texto a la Ciudad de México el 06 de septiembre de 1812, se anunció por Bando Real del Virrey el día 28 del mismo mes y fue jurada por las autoridades virreinales con la mayor solemnidad el 30 de septiembre, así como por el pueblo el 04 de octubre de 1812, en medio de fiestas populares. (4).

Este ordenamiento legal no abrogó o abolió de manera absoluta la legislación anterior, sino más bien, la reconoció en las partes que no se le oponían, y en este sentido, prolongó la vigencia de muchas de sus disposiciones, de las que no se exceptuaron los ordenamientos relativos al juicio de residencia.

Al respecto, la Constitución de Cádiz contiene diversos preceptos relacionados con la rendición de cuentas de los servidores públicos, en concreto, el artículo 261, facultades segunda y sexta, que sienta las bases del sistema de responsabilidades de los servidores públicos y del juicio político, ya que la última facultad, sobre todo, hace referencia expresa al juicio de residencia, dicho precepto establecía lo siguiente:

Artículo 261.- Toca a este Supremo Tribunal:

Segunda.- Juzgar a los secretarios de estado y del despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

Sexta.- Conocer de la residencia de todo empleado público que éste sujeto a ella por disposición de las leyes” (5)

El Supremo Tribunal es el tribunal de la Corte que, en términos del artículo 259 del ordenamiento legal antes mencionado, se llamará Supremo Tribunal de Justicia.

3.2. La Constitución de Apatzingan de 1814.

La Constitución de Apatzingán cuyo nombre correcto es Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue expedida con fecha 24 de Octubre de 1814 por el Constituyente Permanente a solicitud del Generalísimo Don José María Morelos y Pavón.

Dicha legislación fue expedida por el bando insurgente para justificar los motivos de la independencia de nuestro país respecto de España, tuvo una escasa aplicación y nula vigencia, pero su importancia radica en que, recoge lo relativo a un sistema de responsabilidades de los servidores públicos; específicamente, en los Capítulos XVIII que comprende de los artículos 212 al 223, relativos a la existencia del Tribunal de Residencia, así como el capítulo XIX, que comprende de los artículos 224 al 231, relativos a las funciones del Tribunal de Residencia.

3.3 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Después de consumada la independencia –con la firma en 1821 del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba–, nuestro país en un corto tiempo (1821-1824) pasó de un sistema de gobierno monárquico a una república federal. Con la caída del primer imperio, en 1824, se promulga la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento supremo que hizo del Poder Legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, al establecer en su artículo 164, que el Congreso proveería, mediante la expedición de leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la constitución y las leyes que de ella emanen.

3.4. Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1835.

En el año de 1835 los legisladores abandonan el sistema federal plasmado en la Constitución de 1824 y adoptan el sistema centralista, expidiendo en el periodo comprendido de diciembre de 1835 hasta abril de 1836, una serie de leyes que en si formaron una nueva Constitución, a dichas leyes se le conocieron como las “siete leyes constitucionales”, las cuales contenía un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, específicamente, en la denominada “segunda ley” se otorgo competencia y facultades para imponer sanciones a un órgano del estado denominado “Supremo Poder Conservador”, que lo situaban como un órgano de control de los restantes tres poderes. (6).

3.5. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842.

El 12 de Junio de 1843, fue promulgada por el entonces Presidente de la República Antonio López de Santa Ana, una nueva Constitución denominada “Bases Orgánicas” de la República Mexicana, misma que fue una hechura de un grupo de notables dispuestos a escuchar y complacer las sugerencias del denominado “seductor de la patria”, carta magna que fue marcadamente de corte centralista, favoreciendo un poder ejecutivo poderoso y exento de cualquier clase de responsabilidad, apartándose notablemente del sistema de responsabilidades incluido en constituciones precedentes.

3.6. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Antes de proceder a mencionar el sistema de responsabilidades contemplados en la Constitución de 1857, es conveniente conocer los antecedentes que fueron causa de su expedición.

En el año de 1847 y en pleno conflicto armado con los Estados Unidos de América, se expide un acta de reformas que restablece la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y, consecuentemente, el sistema de gobierno de tipo federalista, dejándose sin efectos las constituciones de corte centralista de 1835 y 1842, en dicha acta de reformas se preciso debidamente un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, el cual fue imposible de aplicar, como los demás ordenamientos legales que le precedieron, en virtud de las guerras internas y del conflicto bélico que se tenía en ese momento con nuestros vecinos del norte.

Posteriormente en el año de 1853, concretamente, el 28 de Junio, el Presidente de la República Antonio López de Santa Ana, expide el primer ordenamiento legal encargado de sancionar a cierta clase de servidores públicos, específicamente, los empleados de la hacienda pública federal que manejaran recursos públicos, dicho ordenamiento se denominó: “Ley Penal para los Empleados de la Hacienda Pública Federal”, donde se tipificaba los crímenes, delitos y faltas de dichos empleados. Pero siendo conveniente mencionar, que dicha ley no tenía soporte en ningún ordenamiento constitucional, esto es, no existía en ese momento una Constitución a la cual reglamentara esa ley, solo se gobernaba por el capricho del entonces Presidente Santa Ana, aunque la ley significó un gran adelanto sobre la materia, independientemente de las cuestiones y vicios de origen de tipo constitucional y legal de la que adolecía.

El partido liberal se pronunció en el año de 1854 con el denominado “Plan de Ayutla”, pidiendo la salida del gobierno del Presidente Santa Ana y la redacción de una nueva constitución de corte liberal y federalista, con el objeto de poner orden en el país y sentar las bases del desarrollo y democracia efectiva.

En el año de 1855 y después de ciertas escaramuzas y batallas favorecientes a uno y otro bando, el Presidente Santa Ana renuncia a la presidencia y sale del país rumbo a Cuba, se designa a un nuevo Presidente de la República, recayendo tan honrosa distinción en el General Juan Alvarez, quien convoca a elecciones para elegir a un Congreso Constituyente, quien se reúne en el periodo comprendido de 1855 a 1856, dando como resultado que el día 05 de Febrero de 1857 se expida una nueva Constitución, que contenía disposiciones de avanzada en materia de responsabilidades de los servidores públicos, como por ejemplo: el juicio político; quedando establecido, un título (el cuarto) para esa materia, circunstancia que fue combatida por el partido conservador, ocasionando una guerra civil de tres años, saliendo victorioso el partido liberal liderado por el entonces Presidente Don Benito Juárez, pero inmediatamente después de finalizar esa guerra en el año de 1860, nuestro país fue invadido por potencias extranjeras, quienes reclamaban el pago de deudas y la implantación de un gobierno

monárquico, lo cual finalmente aconteció, siendo reestablecido el orden constitucional hasta el año de 1867.

Pero fue hasta el año de 1870, cuando se emite la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en nuestro país, mejor conocida como “Ley Juárez”, en honor a Don Benito Juárez.

La ley de responsabilidades de 1870 estuvo en vigor hasta el año de 1896, en que fue sustituida por un nuevo ordenamiento legal denominado como Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 Constitucional, mejor conocida como “Ley Díaz”, en atención a que fue expedida por el entonces Presidente Don Porfirio Díaz Mori.

La constitución de 1857 y sus dos leyes reglamentarias de 1870 y 1896 significaron un gran avance en esta materia de responsabilidades de los servidores públicos, lo cual solo pudo darse cuando nuestro país gozo de una cierta estabilidad política.

4. La responsabilidad de los servidores públicos en el Estado de Sonora.

A lo largo de su historia como entidad federativa, Sonora ha tenido cuatro constituciones, a saber: 1831, 1848, 1861 y 1917. Cabe agregar que las cuatro se produjeron en momentos muy difíciles para la marcha del estado y de la república, que fueron privativos de todo el siglo XIX, bastante plétórico de asonadas, motines, cuartelazos, intervenciones extranjeras, guerras civiles entre liberales y conservadores, federalistas y centralistas, republicanos contra monárquicos, que ahogaron a nuestro país y, a sonora, en un baño de sangre. Ocasionando que no se expidieran leyes sobre responsabilidades de servidores públicos, y no se castigaran dichas infracciones. (7)

4.1. La Constitución Política del Estado de Sonora de 1872.

Derivado del triunfo de la república sobre el imperio, el 27 de Septiembre de 1867, el entonces Gobernador del Estado de Sonora, General Ignacio L. Pesqueira, expidió una convocatoria de renovación de poderes, de acuerdo con las instrucciones del Presidente Juárez, lo que trajo como consecuencia la instalación de un Congreso Constituyente que el 01 de Noviembre de 1872 emitió una nueva Constitución

Esta Carta magna estatal contenía diversas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales, pero nunca se expidieron las leyes reglamentarias, quedando a merced de lo que dispusiera el Gobernador en turno, quien cuando creía conveniente castigar,

amedrentar o deshacerse de un opositor político le aplicaba medidas coercitivas no contempladas en ninguna ley.

Ante la ausencia u omisión del Poder Legislativo Estatal, en Sonora no se contaban con leyes de responsabilidades de los servidores públicos, motivo por el cual se aplicaban las leyes federales sobre la materia, mismas que fueron mencionadas con antelación en este capítulo.

4.2. La Constitución Política del Estado de Sonora de 1917.

Derivado del movimiento revolucionario de 1910 fue necesario expedir un nuevo marco legal para adaptar al estado a la constitución federal de 1917, motivo por el cual, en 1916 el entonces gobernador del estado General Plutarco Elías Calles emite un decreto convocando a elecciones para un congreso constituyente que elaborara una nueva constitución, la cual fue aprobada y jurada el 15 de Septiembre de 1917, estableciéndose en su título sexto un apartado concreto y específico para sancionar las responsabilidades de los servidores públicos en términos de la ley correspondientes, la cual no fue expedida inmediatamente, continuando la aplicación de las leyes federales.

Sin embargo, fue hasta el 13 de agosto del año de 1949 cuando se expide la denominada Ley número 139 que reglamenta los artículos 143 y 144 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sobre responsabilidades de Altos Funcionarios y Empleados del Estado y Municipios, publicada en el Boletín Oficial el 17 del mismo mes, de la cual el suscrito cuenta con una copia obtenida de los archivos del Honorable Congreso del Estado, la cual se agrega al presente trabajo como anexo número uno, dada la importancia histórica que tiene.

Esta fue la primera ley que sobre esta materia se expidió en el estado de Sonora, que solamente reglamentaba la responsabilidad penal y política. La cual fue un gran avance ante la ausencia de ordenamientos legales propios.

Con motivo de la reforma de 1982 a la constitución federal que reordenaba el capítulo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, el entonces Gobernador del Estado Samuel Ocaña García presento una iniciativa de reformas a la constitución del estado, para adecuarla a la federal.

Por ello, en el año de 1984 se aprobó por parte del Congreso del Estado, el segundo ordenamiento legal sobre esta materia denominado Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios que abarca además de la responsabilidad penal y política de la abrogaba anterior Ley número 139, la responsabilidad administrativa, ordenamiento que ha sido reformada en 1993 y 1998, respectivamente, y que constituye el objeto del presente trabajo de investigación.

CAPITULO SEGUNDO.

La responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución del Estado de Sonora.

2.- El título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

A partir del 01 de Mayo de 1917 entró en vigor en nuestro país, la Constitución Política vigente hasta esta fecha, que en el texto original de su título IV estableció las bases " De la responsabilidad de los funcionarios públicos ".

El artículo 108 de nuestra Carta Magna, en su redacción original establecía lo siguiente:

Artículos 108.-" Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

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

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común ". (8)

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, o sea los artículos 108 al 114, ninguna referencia en forma expresa se contiene en relación a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y solo mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de Diciembre de 1982 cuando se transformó todo el Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos. Donde ya fue incluida la responsabilidad administrativa y la civil.

Dicha reforma fue creada a iniciativa del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, acorde con su lema de campaña y de ejercicio de gobierno denominado: " *renovación moral* ".

Si recordamos que el gobierno del entonces Presidente de la Madrid buscaba renovar el marco jurídico de los servidores públicos a fin de combatir la corrupción e impunidad que había caracterizado a la anterior administración presidencial, y de restaurar la credibilidad en el estado de derecho.

Además, el país se encontraba saliendo de una administración acusada de alta corrupción y de gran dispendio de recursos públicos, lo que provoco una fuerte crisis económica y devaluación de nuestra moneda frente al dólar.

Por tal motivo, el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue modificado, con el objeto de:

a) Especificar clara y detalladamente las obligaciones de los servidores públicos, esto es, que se condujeran con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.

b) Clarificar las obligaciones y derechos de los servidores públicos, así como su responsabilidad por el incumplimiento de las mismas, mediante la implantación de los procedimientos de investigación y el administrativo de responsabilidades, así como el régimen de sanciones.

Una innovación aparte la constituyo la obligación de todo servidor público de presentar su declaración de situación patrimonial al iniciar un cargo y al concluir, sistema que sigue siendo perfectible.

La implantación de los procedimientos administrativos de investigación y de responsabilidades constituyen un paso en el cumplimiento de las normas de legalidad tuteladas por el artículo 14 Constitucional, puesto que vinieron a reforzar 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 responsabilidad, irregularidad o inobservancia de la normatividad aplicable al servicio público.

Así, al ya existente juicio político, de procedencia y a la responsabilidad del orden penal, se vino a sumar la responsabilidad administrativa independiente y paralela a los procesos y sanciones políticos y penales.

Por otra parte, se instituyo un órgano general de orden federal denominado Secretaría de la Contraloría General de la Federación, luego Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y actualmente, Secretaría de la Función Pública como autoridad central y especializada, encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y, en su caso, de abrir y continuar los procedimientos administrativos de investigación o de responsabilidades de los servidores públicos que presumiblemente hubieran incurrido en responsabilidad y, en caso de comprobarse estas, aplicar las sanciones correspondientes del orden disciplinario.

2.1. El título sexto de la Constitución Política del Estado de Sonora.

A la par de la Constitución Federal del 05 de Febrero de 1917, que entro en vigor en nuestro país el 01 de Mayo de 1917, había la necesidad de adecuar la Carta Magna Estatal que era del año 1872. Para tal efecto, el 19 de Marzo de 1917 se convocó a elecciones y se llevaron a cabo el 13 de Mayo para integrar la XXIV Legislatura del Estado de Sonora para el bienio comprendido del 15 de Septiembre de 1917 al 15 de Septiembre de 1919.

Esta legislatura tendría la trascendental misión de convertirse en Congreso Constituyente para dar luz a nueva Constitución en el Estado de Sonora.

Siendo el día 15 de Septiembre de 1917, la fecha señalada para proclamar la nueva Constitución, la cual, para salvaguardar la legalidad hasta ese entonces prevista en la Constitución Local existente adopto el siguiente texto: " Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, que reforma la Ley del 01 de Noviembre de 1872".

La nueva Constitución en el texto original de su título sexto estableció las bases de las responsabilidades de los servidores públicos del Estado y de sus Municipios, comprendiendo solamente la responsabilidad política y la penal. Dicho título comprendía originalmente los artículos 143 al 148.

Sin embargo, mediante la Ley número 62 publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora número 36, con fecha 05 de Mayo de 1954, se adicionaron los artículos 148-A y 148-B, a efecto de regular con mayor precisión las responsabilidades de los servidores públicos.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Sexto de referencia, o sea los artículos 143 al 148, ninguna mención en forma expresa se contiene en relación a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se regulo lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos estatales y municipales, mencionándose solamente las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se preciso su contenido, lo cual se dejo al legislador secundario, ocupando el texto de los seis artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 09 de Abril de 1984 cuando se transformo todo el Título Sexto a efecto de homologarlo con el título relativo de la Constitución Federal que ya se menciona con anterioridad, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos estatales y municipales, al publicarse en el Boletín Oficial número 29, la Ley número 41 que reformo y adiciono diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado.

2.2. Concepto de servidor público.

Antes de continuar, el suscrito entiende por servidor público, a la persona física que presta sus servicios al Estado, bajo un nombramiento administrativo laboral. Los Tribunales del Poder Judicial de la Federación han determinado mediante tesis aisladas que el carácter de la comprobación de servidor público, no es necesario el documento en donde conste su nombramiento sino el hecho de que, baste que por cualquier medio conste, de manera indubitable, que se está encargado de un servicio público, tal y como lo señala la siguiente tesis que dice:

Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 205-216 Sexta Parte. Página: 491.

SERVIDORES PUBLICOS, COMPROBACION DEL CARACTER 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 encargando de un servicio público.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 44/86. Respicio Mejorada Hernández y coagraviados. 10 de marzo de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Murillo Delgado. Secretaria: María Cristina Torres Pacheco. (9)

Sin embargo, es pertinente aclarar que esa tesis mencionada con antelación no aplica en su totalidad para el caso de los servidores públicos estatales y municipales de Sonora, dado que la legislación administrativa debe estar relacionada con la legislación burocrática conforme a la cual se rigen las relaciones laborales entre el estado patrón y sus trabajadores, así tenemos que los Tribunales Federales en Sonora han emitido el siguiente criterio aislado donde interpretando una ley laboral estatal que exige que las personas para que puedan ser considerados servidores deben tener nombramiento o estar en las listas de raya de la dependencia gubernamental correspondiente, dicha tesis a la letra dice:

Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XI, Mayo de 1993. Página: 419

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA EXISTENCIA DE LA RELACION LABORAL NO SE PRESUME, SINO DEBE CONSTAR EN EL NOMBRAMIENTO CORRESPONDIENTE O EN LAS LISTAS DE RAYA. (ARTICULOS 11 Y 14 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE SONORA). De conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 14 de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora, para que un trabajador sea considerado como tal dentro del servicio del Estado, debe expedírsele nombramiento donde conste su carácter, o estar incluido en las listas de raya. Por tanto las circunstancias de que se prolongue por más de seis meses el contrato; subsista la fuente de trabajo; se le haya prometido la base; concedido vacaciones; o haya laborado después de la conclusión del tiempo consignado en el nombramiento; ello no significa que pueda darse el caso de que se presuma la existencia de la relación jurídica de trabajo definitiva, toda vez que al existir disposición expresa en la ley del servicio civil, no tiene aplicación supletoria la Ley Federal del Trabajo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 44/93. Santiago Grijalva Ayala. 3 de marzo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: Ramón Parra López.

Amparo directo 444/92. Instituto de Seguridad de los Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora. 13 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: David Guerrero Espríu. Secretario: Ernesto Encinas Villegas. (10)

Aunado a que en tesis aisladas, la propia Corte ha señalado que, si los actos que lleve a cabo la persona que se ostente como servidor público, cuando estos son convalidados por su superior jerárquico, aún y, que no se cuente con el documento que acredite ese carácter laboral, es probanza suficiente para tener por demostrado el que se es servidor público. Sin embargo, pese a ese criterio, es necesario que todo servidor público cuente con un nombramiento que le de certeza jurídica tanto a la persona, como a la dependencia o entidad gubernamental, de la relación que los une, tal y como correctamente lo asienta el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito (hoy Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Quinto Circuito), porque así lo dispone categóricamente el artículo 11 de la Ley número 40 del Servicio Civil para el Estado de Sonora.

Asimismo, la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal ha determinado en la tesis aislada 2a./XCIII/2006, en la que interpreta el contenido del artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, que el carácter de servidor público no es limitativo, sino enunciativo, pues la intención del Constituyente Permanente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos los servidores públicos, 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. Siendo la tesis mencionada del siguiente tenor:

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.

2.3. Modalidades de las responsabilidades de los servidores públicos.

Como ya se ha hecho mención con anterioridad, los Títulos Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, Sexto de la Constitución Política del Estado de Sonora, contemplan un sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se conforma por cuatro vertientes:

A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho

B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito.

C).- La responsabilidad administrativa para los servidores públicos que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y

D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales a los particulares.

Adicionalmente a ese cuatro tipo de responsabilidades de los servidores públicos, tenemos que, en caso de que estos realicen una actividad administrativa irregular en perjuicio de los bienes o derechos de los particulares, la responsabilidad será objetiva y directa por parte del Estado. Lo anterior en virtud de la reforma al artículo 113 Constitucional del año 2002 y en vigor en el 2004.

Por lo demás, el sistema de responsabilidades descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias.

El objeto del presente trabajo, esta enfocado primordialmente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, específicamente, la de los empleados y funcionarios al servicio de los Ayuntamientos del Estado de Sonora, motivo por el cual, la responsabilidad política, penal y civil no serán tratadas en este trabajo, sin embargo es importante saber sobre su existencia.

La responsabilidad política y penal esta regulada en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora y su correlativa Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La responsabilidad administrativa esta regulada en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora y su correlativa Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La responsabilidad civil esta regulada por el Código Civil para el Estado de Sonora y cu correlativa Código Civil Federal.

La responsabilidad patrimonial esta regulada a nivel federal por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no existiendo una ley similar en el Estado de Sonora, a pesar de ser un mandato constitucional.

Sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, podemos abundar en el sentido de que la existencia del estado de derecho implica que la actuación de la administración sea desarrollada bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades. Bajo este orden legal se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones público-subjetivos.

Siendo los sujetos de la responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refieren los artículos 108 de la Constitución Federal y su correlativo 143 de la Constitución Sonorense. Sobre el tema que se esta desarrollando, resulta interesante la siguiente tesis aislada de nuestro Máximo Tribunal que se refiere a las modalidades de las responsabilidades de los servidores públicos y que a la letra dice:

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Abril de 1996. Tesis: P. LX/96. Página: 128

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis. (11)

Con base en lo antes expresado, podemos concluir que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos deriva de un acto u omisión de una persona que tiene un determinado status (servidor público), en el desempeño de una función pública, que se traducen en el incumplimiento de las normas jurídicas que le imponen ciertas obligaciones inherentes al empleo o cargo público que le fue conferido.

Los principios que rigen la función pública, se pueden entender de la siguiente manera:

Legalidad.- Consisten en que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, el servidor público debe adecuar su conducta a las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares que señalan el marco de su actuación.

Honradez.- Implica que el servidor público debe actuar con rectitud e integridad.

Lealtad.- Se traduce en observar respeto y subordinación legítimas en relación con sus superiores jerárquicos.

Imparcialidad.- Consiste, principalmente, en que el desempeño de su función, el servidor público debe abstenerse de intervenir en la atención, tramitación o resolución en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.

Eficiencia.- Implica que el servidor público debe cumplir, con la diligencia debida, el servicio que le sea encomendado y, además, abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio.

Es indudable que los principios citados tienen un contenido ético, pero que se ha buscado plasmarlos en el derecho positivo, a manera de obligaciones específicas que deben cumplir los servidores públicos. Así se advierte de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora (que más adelante transcribiré) y su correlativo artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en las cuales se establecen el catálogo de obligaciones y se indica que el incumplimiento a lo dispuesto en ese precepto legal dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

Como más adelante se observará al analizar el artículo 63 de la Ley de Responsabilidades Sonorense, existe una estrecha vinculación entre las obligaciones legales a que se encuentran sujetos los servidores públicos y el comportamiento ético que debe guiar su actuación, a fin de evitar actos que atenten contra el bienestar de la colectividad

Así, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia del actuar ilícito de un funcionario.

CAPITULO TERCERO.

La vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora.

3. Antecedentes legislativos.

Como ya se menciona en el capítulo primero del presente trabajo, el día 13 de agosto del año de 1949 fue expedida la denominada Ley número 139 que reglamenta los artículos 143 y 144 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sobre responsabilidades de Altos Funcionarios y Empleados del Estado y Municipios, misma que fue publicada en el Boletín Oficial el 17 del mismo mes.

Esta fue la primera ley que sobre esta materia se expidió en el Estado de Sonora, misma que reglamentaba únicamente lo relativo a la responsabilidad penal y política y que permaneció en vigor hasta el año de 1984

Con motivo de la reforma de 1982 a la constitución federal que reordenaba prácticamente todo el capítulo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, el entonces Gobernador del Estado Samuel Ocaña García presento una iniciativa de reformas a la constitución del estado, para adecuarla a la federal.

Por ello, el 06 de Abril de 1984 el Congreso del Estado expidió el segundo ordenamiento legal sobre esta materia denominado Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios que abarca además de la responsabilidad penal y política de la abrogaba anterior Ley número 139, la responsabilidad administrativa, ordenamiento que fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado con fecha 09 de Abril de 1984 y en vigor al siguiente día.

Dicho ordenamiento legal esta en vigor hasta la fecha y cuenta con dos reformas, la primera fue la contenida en la Ley número 220 publicada en el Boletín Oficial del Estado con fecha 26 de Abril de 1993 y, la segunda, contenida en la Ley número 96 publicada en dicho órgano informativo oficial mencionado con anterioridad, con fecha 14 de Diciembre de 1998.

3.1. Generalidades.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora cuenta con 101 artículos y seis transitorios, divididos en títulos y capítulos que son de la siguiente manera:

TITULO PRIMERO

CAPITULO UNICO.- Disposiciones generales.

TITULO SEGUNDO.- Responsabilidad Política.
CAPITULO PRIMERO.- Sujetos, causas de juicio político y sanciones.
CAPITULO SEGUNDO.- Procedimiento en el juicio político.

TITULO TERCERO.- Responsabilidad Penal.
CAPITULO PRIMERO.- Disposiciones generales.
CAPITULO SEGUNDO.- Procedimiento para la declaración de procedencia.

TITULO CUARTO.- Disposiciones comunes a los títulos segundo y tercero.
CAPITULO UNICO.

TITULO QUINTO.- Responsabilidad administrativa.
CAPITULO PRIMERO.- Sujetos y obligaciones en el servicio público.
CAPITULO SEGUNDO.- Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas.

TITULO SEXTO.- Registro patrimonial de los servidores públicos.
CAPITULO UNICO.

ARTICULOS TRANSITORIOS.

3.2. Su contenido: la responsabilidad política, el procedimiento de declaración de procedencia, las responsabilidades administrativas y el registro patrimonial.

Como mencione con anterioridad la Ley de Responsabilidades Sonorense regula en los títulos segundo, tercero y cuarto lo relacionado con otros tipos de responsabilidades de los servidores públicos, las denominadas política y penal, misma que no forman parte del presente trabajo, sin embargo se mencionan porque el sistema de responsabilidades forma un todo, según la Constitución Federal y Estatal. Correspondiente al Honorable Congreso del Estado de Sonora decidir y sustanciar dichos procedimientos conforme a los artículos 9 y 48 de dicho ordenamiento legal.

En relación a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, éstas se encuentran contenidas en el título quinto que comprende de los artículos 62 al 91 de la Ley de Responsabilidades Estatal

De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia sobre el tema, se entiende por responsabilidad administrativa lo siguiente: *“ es aquella en que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones ”*. (12)

Además el artículo 63 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora dispone cuales son las obligaciones de todo servidor público, precepto que a la letra dice lo siguiente.

ARTÍCULO 63.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que rijan en el servicio:

I.- Cumplir con la máxima diligencia y esmero el o los servicios que tuviere a su cargo.

II.- Abstenerse de todo acto u omisión que cause o pueda causar la suspensión o deficiencia del servicio.

III.- Abstenerse de todo acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.

IV.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia.

V.- Cumplir las leyes y normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos;

VI.- Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de acuerdo a los presupuestos por programas aprobados.

VII.- Ejercer las facultades que le sean atribuidas y utilizar la información a que tenga acceso por sus funciones, exclusivamente para los fines a que este afecto.

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

IX.- 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 aquel.

X.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del rato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

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

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

Deberá de igual manera, proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a efecto de que, dicha Comisión pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le corresponden.

XIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de las mismas.

XIV.- Abstenerse de otorgar a sus subordinados licencias o permisos para ausentarse de sus labores con o sin goce de sueldo, salvo lo que prevengan las normas jurídicas aplicables en este renglón.

XV.- Abstenerse de comisionar para el desempeño de cualquier función a sus subordinados, cuando dicha comisión se ordene en contravención de preceptos prohibitivos aplicables.

XVI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba.

XVII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o sin que llene los requisitos que señalen las leyes para ello. Deberá, asimismo, abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Contraloría, a propuesta razonada, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni con las sociedades de que dichas persona formen parte.

XVIII.- Excusarse de intervenir 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 hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

XX.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor, en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XVIII de este artículo, y que procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto.

XXI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que reciba legalmente por el desempeño de sus funciones, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XVIII de este precepto.

XXII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, destitución 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 XVIII de este artículo.

XXIII.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la dependencia encargada de organizar, coordinar y aplicar el sistema de control, conforme a la competencia de esta.

XXIV.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración inicial y final de su situación patrimonial y las actualizaciones de la misma en los términos que establece la Ley, para efecto de su registro ante la Secretaría de la Contraloría General del Estado y su inscripción y registro ante el Instituto Catastral y Registral del Estado para su conocimiento público.

XXV.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito a la Contraloría o a la Contraloría Municipal, según corresponda, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegaren a advertir, respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan.

XXVI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

XXVIII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos. (13)

Como se ve los denominados mandamientos de los servidores públicos estatales y municipales sonorenses son bastante extensos, dado que la función pública es una actividad del más grande interés general, tendiente a obtener la satisfacción de las necesidades sociales, mediante la existencia de sistemas de control y fiscalización de la administración pública.

En adición a las anteriores obligaciones consignadas en la legislación de responsabilidades sonorenses, recientemente la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal ha determinado que también son obligatorias para los servidores públicos las obligaciones contenidas en los manuales de organización de la administración pública federal, estatal o municipal, y que aun cuando los manuales citados no tienen la calidad de leyes o reglamentos, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar causas de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en un caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público; pero con la pertinente aclaración en dicho criterio jurisprudencial en el sentido de que dichos manuales deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico local, según sea el caso, pues sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de ellos y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones. Dicha jurisprudencia es del tenor siguiente:

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXVII, Enero de 2008. Tesis: 2a./J. 249/2007. Página: 515

SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 6/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 230, sostuvo que aun cuando los manuales citados no tienen la calidad de leyes o reglamentos, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar causas de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en un caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público; luego, con base en ese criterio resulta evidente que los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público de una dependencia o departamento del Gobierno Federal, estatal o municipal deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico local, según sea el caso, pues sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de ellos y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones.

Contradicción de tesis 218/2007-SS. Entre las sustentadas por el entonces Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, ahora Primero de la materia y circuito citados y el Tercer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito. 28 de noviembre de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.

Tesis de jurisprudencia 249/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de noviembre de dos mil siete.

3.3. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público estatal y municipal.

De conformidad con el artículo 2 de la Ley de Responsabilidades Sonorense son sujetos de la misma, los servidores públicos mencionados en el Título Sexto de la Constitución Política del Estado y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos estatales o municipales. Siendo más preciso el artículo 62 de dicho ordenamiento legal al disponer que incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos a que se refiere el artículo 143 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Para mejor conocimiento sobre los sujetos a la responsabilidad administrativa, es necesario transcribir el artículo 143 de la Carta Magna Sonorense que a la letra dice lo siguiente:

Artículo 143.- " Se reputará como servidor público para los efectos de este Título y será responsable por los actos u omisiones en que incurra en el ejercicio de su función, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Estatal o Municipal, en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial, así como los servidores públicos del Consejo Estatal Electoral, Consejos Distritales Electorales, Consejos Municipales Electorales y los del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa.

Durante el periodo de su encargo, el Gobernador del Estado sólo podrá ser encausado por delitos graves ". (14)

El enlistado de servidores públicos que contiene el artículo antes mencionado es en acatamiento al artículo 108 de la Constitución Federal, mismo que ordena que las Constituciones de las Entidades Federativas precisarán para efectos de las responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

3.4. Las autoridades sancionadoras competentes en las responsabilidades administrativas.

A nivel municipal en el Estado de Sonora, el artículo 64, párrafo segundo, fracción IV, de la Ley de Responsabilidades Estatal dispone que la autoridad competente encargada de las funciones del sistema de control y evaluación gubernamental en los Ayuntamientos sea la Contraloría Municipal.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que con fecha 15 de Octubre del 2001 fue publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, la denominada Ley número 75 de Gobierno y Administración Municipal, misma que en sus artículos 61 fracción III inciso J), 94, 95, 96 y 97, dispone que las funciones de Contraloría estarán a cargo de un Órgano de Control y Evaluación Gubernamental, cuyo titular será nombrado y removido por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. (15)

Consecuentemente, actualmente y conforme al artículo 96 fracción XI de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, el Titular del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental es la autoridad competente que conoce e investiga los actos u omisiones de los servidores públicos municipales en relación con las responsabilidades administrativas, y quién aplica las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades Estatal Sonorense.

3.5. Las sanciones administrativas.

El artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora establece las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 63 de dicho ordenamiento legal, las cuales consisten en:

I.- Apercibimiento.

II.- Amonestación.

III.- Suspensión.

IV.- Destitución del puesto.

V.- Sanción económica.

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. (16)

Adicionalmente a las sanciones mencionadas con anterioridad, el artículo 95 de la Ley en comento establece que si un servidor público no hubiese presentado sin causa justificada declaración patrimonial dentro del plazo de ley correspondiente, la Contraloría después de substanciar un procedimiento, aplicará como sanción dejar sin efectos legales el nombramiento respectivo, lo cual el suscrito considera en su opinión persona que se trata de otra sanción prevista en un artículo distinto al 68 y que se aplica específicamente al servidor público que por cualquier motivo haya omitido presentar una declaración de situación patrimonial respecto de sus bienes y/o de su cónyuge y/o dependientes.

3.6. Las reformas a la ley de los años 1993 y 1998.

La Ley de Responsabilidades Sonorense en el tiempo que ha estado en vigor solamente cuenta con dos reformas:

La primera fue la contenida en la Ley número 220 publicada en el Boletín Oficial del Estado con fecha 26 de Abril de 1993, la cual fue de gran utilidad porque creo en la fracción IV del artículo 64 a la Contraloría Municipal como la autoridad competente encargada de aplicar dicha Ley, ya que anteriormente la Secretaria de la Contraloría General del Estado de Sonora se encargaba de sancionar a los servidores públicos municipales, lo cual era considerado como una violación a la esfera municipal tutelada por el artículo 115 de la Constitución Federal.

Asimismo, se clarifico con mayor detenimiento el procedimiento administrativo disciplinario contenido en el artículo 78, siendo de gran utilidad que se le agregará un último párrafo a dicho precepto, a efecto de disponer categóricamente que el ordenamiento legal supletorio en los procedimientos administrativos es el Código de Procedimientos Civiles para el Estado, lo cual fue un adelanto para su época, en virtud de que en ese tiempo en todo el país, y Sonora no era la excepción, las leyes de responsabilidades aplicaban como ordenamiento legal supletorio al Código de Procedimientos Penales respectivo. Mismo que en la Ley Sonorense se continua aplicando supletoriamente pero, solo en lo relativo al tramites de las responsabilidades penal y política que lleguen a tramitarse ante el Congreso del Estado.

Resultando conveniente mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de Marzo del 2002, en su artículo 47 dispone que en el procedimiento administrativo disciplinario se aplique supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. (17)

La segunda reforma a la Ley de Responsabilidades Estatal esta contenida en la Ley número 96 publicada en dicho órgano informativo oficial mencionado con anterioridad, con fecha 14 de Diciembre de 1998.

El objeto de dicha reforma también fue un adelanto para su época, ya que a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de sus correlativas leyes de los estados que consideran a la declaración patrimonial como un "secreto de estado", la reforma ordeno que las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos estatales y municipales que se presenten ante la Secretaria de la Contraloría General del Estado y los Órganos de Control y Evaluación Gubernamental de los Ayuntamientos serán enviadas una copia certificada de las mismas al Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora, a efecto de que se les considere como información pública y estén a disposición de cualquier persona en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio correspondiente.

Siendo pertinente mencionar que actualmente conforme al mandato constitucional contenido en el artículo 6 de la Constitución Federal, toda esa clase de información es pública, lo cual contempla como una obligación la Ley número 156 de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

CAPITULO CUARTO.

El procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos municipales ante el órgano de control y evaluación gubernamental de los ayuntamientos (contraloría municipal).

4. Su carácter sumario.

Es conveniente mencionar antes de analizar algunas de las características y, también, algunos de los problemas más notables que se presentan al momento de substanciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos municipales en Sonora.

El procedimiento disciplinario está concebido para substanciar en forma breve y sumaria, de tal manera que se lleve a cabo con inmediatez, pero sin sacrificar u omitir las denominadas “formalidades esenciales del procedimiento” contenidas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Generalmente se desarrolla en la misma audiencia de ley, salvo que las pruebas ofrecidas por el servidor público presunto infractor tengan que prepararse previamente para su posterior desahogo, o que el mismo desahogo de probanzas requiera, por su número y duración, de la realización de otras diligencias.

En tal sentido, puede afirmarse que el procedimiento administrativo disciplinario es, generalmente, de carácter sumario, entendiendo este en el sentido de breve, sucinto, conciso o resumido, donde la audiencia de ley, que es la principal, se realiza en una sola fecha, a menos que el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, haga imposible recibirlas en una sola audiencia.

Esta es la norma general, sin embargo, en algunas ocasiones en que la gravedad de la conducta atribuida a un servidor público municipal o por diversas razones dadas por la complejidad o complicación del procedimiento, se requiere de un tiempo adicional de substanciación, pero puede afirmarse que en todo caso el trámite es corto. La fracción VIII del artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios obliga al Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento respectivo, a que resuelva dentro de los quince días hábiles siguientes a la conclusión del periodo probatorio.

4.1. El artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora.

Este artículo establece el inicio, propiamente dicho, del procedimiento administrativo disciplinario, al disponer en el párrafo segundo de la fracción tercera que la notificación o emplazamiento del presunto responsable para la celebración de la audiencia de ley, se deberá realizar por lo menos con cinco días hábiles de anticipación a la fecha señalada para dicha audiencia.

Entre los principales problemas detectados por el suscrito y a los cuales en mis distintas facetas como abogado litigante en su función de defensor de servidores públicos municipales y, también como servidor público municipal, se encuentran: el contenido del emplazamiento, la notificación misma, las pruebas que pueden ofrecerse y su desahogo, la rendición de alegatos por el presunto infractor que la ley no contempla, la falta de “tipificación” de las infracciones, la indefinición acerca de la existencia del intereses jurídico del denunciante o quejoso en el procedimiento, así como lo relacionado con la utilización del ordenamiento legal supletorio, que es el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora, dada la similitud que existe entre el procedimiento disciplinario y el procedimiento penal.

La notificación del emplazamiento y de las resoluciones es uno de los problemas más recurrentes a que se enfrenta el procedimiento. Los notificadores adscritos al Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento, así como todos los servidores públicos adscritos a la misma, incluyéndose al Titular de dicha dependencia a diferencia de los del Poder Judicial Federal o Estatal, no tienen o cuentan con fe pública, por lo que, las notificaciones quedan expuestas a la conveniencia del presunto responsable, más cuando cuentan con los servicios de un abogado defensor.

Por otra parte, la falta de “tipificación” de las infracciones dificulta, no en pocas ocasiones, la motivación o fundamentación adecuadas en las imputaciones contenidas en los oficios que se notifican, derivados de los autos de radicación.

4.2. Inicio del procedimiento, de oficio o a petición de parte.

Según los artículos 5, 65, 66 y 72 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, cualquier interesado o cualquier servidor públicos podrá presentar quejas o denuncias ante el Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento, sobre hechos que a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa, esto es el procedimiento se puede iniciar a petición de parte.

Sin embargo, el artículo 77 de la Ley de Responsabilidades en comento también establece derivado de las auditorías, control interno e investigaciones efectuadas por la autoridad municipal, el Órgano de Control puede iniciar el procedimiento oficiosamente si el asunto es de su competencia.

En la práctica lo que acontece es que en la mayoría de los casos el procedimiento se inicia a petición de parte, mediante la queja o denuncia que algunas veces en forma verbal se levanta un acta de comparecencia donde el denunciante proporciona sus datos, hechos y ratifica su denuncia contra un determinado servidor público. También, se puede presentar una denuncia por escrito, lo cual es más cómodo para la administración pública municipal, ya que solamente el denunciante comparece personalmente a ratificar su denuncia o queja.

4.3. El ordenamiento legal supletorio ante las insuficiencias o lagunas de la ley de la materia.

Uno de los aciertos de la reforma efectuada en el año 1993 a la Ley de Responsabilidades de Sonora, pero que fue insuficiente, fue lo relacionado a esclarecer el ordenamiento legal que en forma supletoria se utilizaría por las autoridades encargadas de substanciar el procedimiento administrativo disciplinario, al quedar plasmado mediante la adición de un último párrafo a la Fracción X del artículo 78 de la legislación en comento que sería el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora el ordenamiento a usarse en todo lo relativo al desahogo y desarrollo del procedimiento disciplinario, así como a lo no previsto en dicha Ley.

Con ello, el Estado de Sonora se adelanto a su época, porque en todas las legislaciones de responsabilidades federales y estatales se aplicaba de manera supletoria al Código de Procedimientos Penales, siendo nuestro Estado en ese tiempo el único en utilizar en esta clase de procedimiento administrativos al Código Adjetivo Civil, sobre este tema de la supletoriedad a nivel federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 47 ya establece la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Algunos tratadistas y parte del foro están en desacuerdo con la aplicación supletoria en los procedimientos administrativos disciplinarios del Código de Procedimientos Civiles, argumentando que la naturaleza jurídica de dichos procedimientos disciplinarios cae dentro del campo del derecho administrativo punitivo, porque en este caso, el derecho administrativo se convierte en un derecho sancionador, motivo por el cual debe de aplicarse supletoriamente el Código de Procedimientos Penales respectivo, encontrándose las siguientes diferencias entre los ordenamientos adjetivos penal y civil:

PROCEDIMIENTOS PENALES	PROCEDIMIENTOS CIVILES
1. Admite como pruebas las señaladas en el art. 20, fracción V constitucional, siempre y cuando sea conducente a la verdad y no vaya en contra del derecho, a juicio del juez o tribunal.	1. La autoridad judicial puede valerse de cualquier persona (parte o tercero) y de cualquier cosa o documento, sin más limitaciones que las previstas en la Ley, y que tengan relación con los actos controvertidos.
2. Cuando la autoridad judicial lo estime necesario podrá por algún otro medio de prueba establecer la autenticidad del acto.	2. Se limita a las partes en la aportación de pruebas.
3. En la prueba confesional, es necesario que sea mayor de 18 años, y que sea realizada ante el Ministerio Público, o autoridad judicial de la causa, en cualquier tiempo hasta antes de dictar sentencia.	3. El actor debe probar los hechos de su acción, y el reo los de su excepción.
4. En la inspección ocular solo podrán acudir a la hora, día y lugar señalado las personas autorizadas para ello, acompañadas de peritos, para la reconstrucción de los hechos, apreciar declaraciones.	4. Las partes pueden ofrecer las pruebas reconocidas por la ley, y las autoridades judiciales pueden invocar hechos notorios, no obstante no hayan sido ofrecidos como pruebas por las partes.
5. En la documental, se atenderá a la presentada por las partes hasta un día antes de la audiencia de vista.	5. Se reconoce como pruebas la confesional, pericial, testimonial, presuncional, documental pública y privada, inspección judicial, fotográfica y elementos aportados por la ciencia.
6. Se podrá solicitar la copia de	6. La Inspección ocular se da de

constancias que obren en entidades federativas.	oficio o a petición de parte, a la cual podrán acudir las partes para precisar hechos.
7. Si el documento se encuentra fuera de jurisdicción de podrá solicitar copia de la documental vía exhorto.	7. En la inspección ocular no se requiere de conocimientos técnicos especiales, lo que resulta imprecisa la inspección.
8. Análisis de correspondencia y señalar si es propia del dueño.	8. Distingue entre la documental pública y la privada.
9. Deben estar en idioma español.	9. Deben estar en idioma español.
10. Derecho de nombrar peritos en el proceso, mismos que deberán ser titulados en el arte o ciencia.	10. Petición de documentales que obren en entidad federativa.
11. Facultad de la autoridad judicial de señalar peritos distintos a efecto de aclarar los hechos.	11. Solicitud de cotejo de firmas.
12. Presentación y ratificación del dictamen pericial.	12. Objeción de documentales 3 días antes de su notificación.
13. Medidas de apremio por incumplimiento del perito nombrado.	13. Ofrecimiento de fotografías o descubrimientos aportados por la ciencia.
14. La testimonial será a petición de parte.	14. El perito debe ser titulado en el arte o ciencia.
15. Preguntas al testigo relacionadas a los hechos, y se	15. Nombramiento de perito para probar posturas.
	16. Términos para formular, adicionar y objetar preguntas.

<p>objectarán por la autoridad judicial únicamente las impertinentes.</p>	<p>17. Pago de daños y perjuicios por incumplimiento del perito.</p>
<p>16. No obligación de declarar a parientes o con vínculos de amistad.</p>	<p>18. Recusación pericial y honorarios.</p>
<p>17. Examinar testigos separadamente.</p>	<p>19. Un honorario alto del perito hace incosteable la prueba.</p>
<p>18. Apercibimiento de incurrir en falsedad de declaraciones y conducirse con la verdad</p>	<p>20. Obligación de declarar los testigos que tengan conocimiento del acto.</p>
<p>19. Aclaración de testimonio, ratificación y firma del mismo.</p>	<p>21. Limitación de 5 testigos por hecho o acto.</p>
<p>20. Existe la confrontación de personas y de dichos a efecto de reconocer al autor y su acto.</p>	<p>22. Medida de apremio a los testigos que una vez citados a declarar no asistan.</p>
<p>21. Existencia de careos de personas para obtener la verdad de los hechos.</p>	<p>23. Los gastos y perjuicios que deriven de los testigos por la declaración correrán a cargo del solicitante, lo que hace inconsteable en algunos casos dicha prueba.</p>
<p>22. En cuanto a la valoración de pruebas se atenderá a lo siguiente:</p>	<p>24. Los funcionarios públicos no están obligados a declarar, salvo que la autoridad considere que es indispensable.</p>
<p>a) La confesional debe reunir requisitos</p>	<p>25. Término de 15 días para rendir prueba.</p>
<p>b) Documental pública, inspección ocular y careos forma prueba plena.</p>	<p>25. Preguntas verbales, claras,</p>
<p>c) Las demás pruebas forman meros</p>	

<p>indicios y se atenderán según las circunstancias.</p> <p>23. Las autoridades judiciales están obligadas a la motivación de sus razonamientos en cuanto a la valoración de pruebas.</p>	<p>directas y precisas al testigo.</p> <p>27. Datos del testigo, explicaciones y razón de su testimonio.</p> <p>28. Obligación de valorar la prueba y su justificación.</p> <p>29. Presunciones forma prueba plena.</p> <p>30. Se deja a la autoridad judicial amplia libertad de valoración de pruebas y fijación de reglas.</p> <p>a) Confesional forma prueba plena si cumple con requisitos.</p> <p>b) Hechos propios de las partes, documentos públicos, inspección ocular y presunciones forman prueba plena.</p> <p>c) La confesional ficta, la existencia de precedentes, medios de prueba ópticos, electrónicos o tecnológicos, pericial, testimonial, fotografías y descubrimientos de la ciencia, quedan al arbitrio del juzgador.</p> <p>31. Se dejan al arbitrio del juzgador la mayoría de las pruebas.</p>
---	---

En adición a lo anterior, quienes se oponen a la aplicación del Código Procesal Civil esgrimen a favor de la utilización del Código de Procedimientos Penales, que la ley adjetiva penal da más elementos de defensa al servidor público, como son los careos, la posibilidad de presentar infinidad de testigos sobre un mismo hecho a probar, dada la limitación que sobre los testigos puede imponer el Juez a una de las partes conforme al último párrafo del artículo 303 de; Código Procesal Civil Sonorense, así como también, la legislación procesal penal obliga a la autoridad sancionadora a fundar con mayor precisión jurídica las resoluciones de sanción.

En relación a dicha crítica al Código Adjetivo Civil, el suscrito considera que la misma es infundada y carece de razón en lo que respecta al Estado de Sonora. Porque considero correcto que se utilice el Código Procesal Civil y no el Código Procesal Penal. En primer término, el artículo 263 fracción III del Código de Procedimientos Civiles Sonorense de aplicación supletoria a la materia administrativa contempla que el Juzgador pueda ordenar el careo entre las partes, esto es, no necesariamente el careo es una probanza ofrecida dentro del procedimiento penal, también puede ser ofrecida por el servidor público o por su abogado defensor, además que el Código Procesal Civil en una forma clara y congruente establece de que manera van a ser valoradas las pruebas por el Juzgador, así como las formas de elaborar y dictar una sentencia.

Por otra parte, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora pertenece a la familia de los Códigos Procesales de Morelos y Zacatecas, que tuvieron como base el anteproyecto de Código Federal de Procedimientos Civiles de 1947 y según otros doctrinistas nacionales de renombre como Carlos Arellano García y Cipriano Gómez Lara son mucho más avanzados en bastantes aspectos al Código Federal de Procedimientos Civiles y a la familia de Códigos Adjetivos que tiene como base el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal. (18)

Finalmente no debe dejar de comentarse que el derecho administrativo sancionador, concretamente las responsabilidades de los servidores públicos, es un derecho cuyos principios están desarrollándose, no contando actualmente con principios propios, dicha situación ha sido analizada por nuestro Máximo Tribunal quien considera correcto aplicar prudentemente al campo de las responsabilidades de los servidores públicos las técnicas garantistas del derecho penal, sin que sea obstáculo que se aplique supletoriamente a esta materia el Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha jurisprudencia por su importancia para el presente trabajo se transcribe literalmente es del tenor siguiente:

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, Agosto de 2006. Tesis: P./J. 99/2006. Página: 1565.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis. (19)

4.4. La imprecisión en la “tipificación” de las responsabilidades administrativas.

Si se analiza el catálogo de obligaciones del artículo 63 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, lo primero que surge a nuestra mente es la consideración de que cada fracción de este artículo contiene obligaciones cuya infracción puede dar a diversas sanciones.

Esto es, una misma obligación infringida puede ser resultado de actos u omisiones de diferente intensidad, la cual no es susceptible de ser medida o tipificada para que a cada violación corresponda una determinada sanción. Queda, pues, a la autoridad municipal un amplio margen de discrecionalidad en la imposición de la sanción.

Si se aplicaran realmente los principios del derecho penal a esta materia, sería necesario reformar la ley de responsabilidades para corregirla y hacer una precisa descripción legal de la infracción administrativa. No pasa desapercibido para el suscrito todas las dificultades en este aspecto, pues tendrían que precisarse infinidad de infracciones concretas; si embargo, por no ser penal la materia que se norma, sino administrativa, el legislador sonoreño optó por definir las obligaciones antes que las infracciones, y sólo de manera indirecta derivar estas últimas.

De ahí, la imprecisión del denominado “tipo” administrativo y en la inconsistencia en las sanciones, pese a los esfuerzos realizados por las autoridades estatales y municipales para uniformar los criterios aplicables. Ya que por tal motivo, el Gobierno del Estado de Sonora por conducto de la Secretaría de la Contraloría General del Estado y los 72 Ayuntamientos que existen, han decidido crear un órgano de consulta permanente denominado: “Comisión de Contralores Estado-Municipios”, que se reúne trimestralmente, para uniformar criterios en la aplicación de la Ley de Responsabilidades Estatales. Sobre este tema del “tipo” en la ley administrativa, existe el siguiente precedente de nuestro Máximo Tribunal que dice:

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Septiembre de 2001. Tesis: 2a. CLXXXIII/2001. Página: 718

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA. La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (*nullum crimen, sine lege* y *nulla poena, sine lege*), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación.

Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco. (20)

Sin desconocer la dificultad del tema, considero que el Legislador Sonorense debe avanzar en la precisión de la descripción legal del “tipo”, esto es, hacer un esfuerzo por definir cada infracción y, dentro de cada una, precisar los grados de gravedad a efecto de hacer consistentes las sanciones. Esto vendría a contribuir a la restricción de la discrecionalidad de las autoridades administrativas estatales y municipales encargadas de la imposición de sanciones. Debiendo mencionar que el Gobernador del Estado de Sonora, Ingeniero Eduardo Bours Castelo presento en el mes de Diciembre de 2004 una iniciativa de nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios al Honorable Congreso del Estado, la cual es un proyecto de avanzada, que desafortunadamente por cuestiones de índole política permanece sin dictaminar en el Poder Legislativo Sonorense.

4.5. Análisis del procedimiento contenido en el artículo 78 de la ley de responsabilidades sonorenses.

A continuación pasare a realizar un somero análisis de algunas inconsistencias y problemas que se presentan en la práctica con el procedimiento disciplinario contenido en el artículo 78, algunas cuestiones ya las he mencionado con antelación en el presente capítulo, permitiéndome concatenarlo con tesis aisladas y de jurisprudencia de los Tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación y Tribunales Administrativos Federales. Transcribiendo al respecto dicho precepto, que para facilidad de identificación esta con letra cursiva.

ARTICULO 78.- “En el ámbito de sus respectivas competencias, la Contraloría y las Contralorías Municipales impondrán las sanciones administrativas a que se refiere el artículo 68 de esta Ley, conforme al siguiente procedimiento:

I.- El procedimiento se iniciará con el acuerdo que dicte la Contraloría o la Contraloría Municipal, en su caso, teniendo por radicado el procedimiento de la presunta responsabilidad administrativa; (21)

Esta fracción primera claramente dispone que el procedimiento va a iniciar con el acuerdo de radicación dictado por el Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento, siendo de trascendental importancia que la autoridad al momento de dictar el acuerdo de radicación que tenga por iniciado el procedimiento de fincamiento de responsabilidad administrativa, este apoyada en elementos probatorios suficientes que lleven a la convicción de la presunta responsabilidad administrativa del servidor público; además dicho acuerdo deberá estar debidamente fundado y motivado, esto es, que las pruebas demuestren plenamente que su actuación se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la ley, ya que en caso contrario todas las actuaciones que se derivarían de dicho acuerdo estarían viciadas y todo lo actuado sería nulo, incumplándose con ello por lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal que establecen las formalidades esenciales de todo

procedimiento en relación con los principios de legalidad y seguridad jurídica, motivo por el cual, si no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad, debe estimarse que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad y con esto el servidor público afectado en el supuesto de acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o al Tribunal Colegiado de Circuito en su caso, podría obtener una sentencia favorable a sus intereses, por lo que es de trascendencia que la autoridad realice correctamente su labor de investigación, previo a la radicación del procedimiento, esto es cumplir con el mandato legal para vigilar el correcto desempeño en la función pública, sirve de apoyo a lo antes expuesto la siguiente tesis:

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XX, Diciembre de 2004. Tesis: IV.2o.A.126 A. Página: 1416

PRUEBA INSUFICIENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. En observancia a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, para que pueda tenerse por acreditada alguna causa de responsabilidad administrativa de un servidor público es requisito indispensable que las pruebas demuestren plenamente que su actuación se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la ley. Por tanto, si no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad, debe estimarse que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 145/2004. Luis Alejandro Vázquez Vázquez. 6 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Martín Ubaldo Mariscal Rojas. (22)

II.- Se citará al supuesto infractor a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho para contestar las imputaciones y ofrecer pruebas en la misma, por sí o por medio de un defensor. (23)

Al notificar la Autoridad al servidor público, le deberá dar copia de la denuncia y demás documentos, que contendrán las responsabilidades que se le imputan, siendo aplicable al presente caso lo establecido por la fracción III del artículo 171 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora, aplicado supletoriamente que a la letra dice: “*El emplazamiento se entenderá directamente con el interesado si estuviere presente, entregándosele copia de la demanda y demás documentos y del auto o proveído que deba notificarse*”; siendo común en la práctica en algunos municipios que al momento de notificar al servidor público, no se le explica al servidor público de que se trata el procedimiento instaurado en su contra, solo se le da un oficio o escrito para que comparezca a tal fecha a desahogar una diligencia a la Contraloría,

como tampoco se le dan las copias de traslado que marca la ley, violándose con ello la garantía de audiencia prevista por el artículo 14 de la Constitución Federal. Sirviendo de apoyo a lo antes expuesto las siguientes jurisprudencias y tesis:

Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: VI, Parte SCJN. Tesis: 96. Página: 63.

AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTIA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA. La garantía de audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales, a saber: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que se finque la defensa; y la de producir alegatos para apoyar esa defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes. Esto presupone, obviamente, la necesidad de que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que pueda culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquél se entere de cuáles son esos hechos y así esté en aptitud de defenderse. De lo contrario la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber qué pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, si no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoya para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica.

Amparo en revisión 2592/85. Luis Salido Quiroz. 13 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 1487/85. Arcelia Velderráin de Chacón. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 1558/85. Olivia Melis de Rivera. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 1594/85. Ricardo Salido Ibarra. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 1598/85. Dinora Toledo de Ruy Sánchez. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos. (24)

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ra. Época, Año I, Número 6, Junio de 1988, Página 38.

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PUBLICOS. 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 imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará 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 2 en contra. Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra. Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara. (25)

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ra. Época, Año I, Número 6, Junio de 1988, Página 47.

SERVIDORES PUBLICOS. EXISTE VIOLACION PROCESAL SI AL CITÁRSELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD. En acatamiento al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su canción a fin de que este en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió. (26)

Juicio No. 5064/87 y 5071/87. Acumulados. Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos. Magistrada Instructora: Margarita Aguirre de Arriaga. Secretario: Lic. Félix M. Garza Garza.

Por otra parte en lo relativo al defensor del servidor público, consideramos que debe ser un Licenciado en Derecho, quien debe ser nombrado como Abogado Patrono en los términos de los artículos 71 y 72 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora de aplicación supletoria según el artículo 78 fracción X último párrafo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, y quién deberá de cumplir con los requisitos de la Ley de Profesiones, esto es tener Título y Cédula Profesional. Lo anterior se corrobora con lo establecido por el artículo 26 de la Ley Reglamentaria del artículo 5 Constitucional relativa al ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal que a la letra dice: *“Las autoridades judiciales y las que conozcan de asuntos contenciosos administrativos rechazarán la intervención en calidad de patronos o asesores técnicos, de personas que no tengan título legalmente registrado o autorización legalmente concedida en los términos de esta Ley. El mandato para asuntos judiciales o contencioso administrativos sólo podrá ser otorgado en favor de profesionistas con título legalmente registrado o de personas autorizadas para ejercer en términos de esta Ley”*. Sirviendo de apoyo a lo antes comentado la siguiente tesis:

Quinta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: C. Página: 344.

PATRONOS DE LAS PARTES EN EL JUICIO, DESECHAMIENTO DE LAS PROMOCIONES AUTORIZADAS POR ELLOS, SI NO COMPRUEBAN SU CALIDAD DE ABOGADOS. (LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO). El artículo 124 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México autoriza a los tribunales para "exigir a quienes se ostentan como patronos, la plena comprobación de haber obtenido legalmente el título profesional correspondiente, y aun haber hecho los estudios relativos, conforme a la ley vigente en el lugar de la expedición del título, en la fecha de éste", debiendo señalar a los interesados un término prudente para que hagan la

correspondiente comprobación, y de no hacerlo, se les "impondrá una multa hasta de doscientos pesos; se desecharán las promociones que autoricen y se les negará toda intervención posterior en el asunto de que se trate". Por otra parte, el artículo 118 del código citado exige a todo interesado en cualquiera actividad judicial, el patrocinio de un abogado con título legítimo, y el artículo 119 del mismo código, previene que los abogados patronos autorizarán en todo caso con su firma, toda promoción escrita o verbal de sus clientes, sin el cual requisito no serán admitidas. De conformidad con estas disposiciones, legales, debe estimarse que el tribunal responsable obró correctamente si desechó las promociones autorizadas por quien se ostentó como patrono de una de las partes, por no haber justificado su calidad de abogado, después de haber sido requerido para que lo hiciera.

Amparo civil en revisión 6150/48. Blancas Rafael, sucesión de, y coagraviados. 20 de abril de 1949. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Carlos I. Meléndez. Ponente: Agustín Mercado Alarcón. (27)

III.- La autoridad instructora, por simple acuerdo, comisionará a quien deba hacer el citatorio, precisando los nombres de dos testigos de asistencia que darán fe de la diligencia. La notificación se hará en el domicilio del centro de labores donde el servidor público preste sus servicios y si este ya no trabaja en el servicio público, en su domicilio particular. El encargado asentará razón de la forma en que se cerciöre de la veracidad del domicilio.

Si el citado no está presente, se le dejará citatorio para hora fija, dentro de las horas hábiles del día siguiente, con quien esté en el domicilio, y en caso contrario, con el vecino más cercano. Si a la hora fijada no se encuentra el citado, se entenderá la diligencia con quien esté presente y no encontrándose, con el vecino más próximo. El citatorio deberá entregarse con 5 días hábiles de anticipación a la audiencia, por lo menos. El encargado asentará razón en el expediente de todas las circunstancias de la diligencia de notificación.

Para los efectos de esta Ley, las notificaciones que se realicen en forma personal, surtirán sus efectos el mismo día que se lleven a cabo, y las demás notificaciones, al día siguiente que se lleve a cabo la diligencia correspondiente; (28)

Como ya se menciono los notificadores de la autoridad municipal carecen de fe pública, por ello la ley prevé que el notificador este acompañado de dos testigos de asistencia que darán fe de la diligencia de emplazamiento del servidor público a quien se le imputa una responsabilidad y no dejarlo en estado de indefensión, utilizándose al respecto además de las reglas establecidas en esta fracción, las previstas por el artículo 171 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora de aplicación supletoria, esto es que los servidores públicos adscritos al Órgano de Control y Evaluación Gubernamental que hayan sido comisionados para notificar el acuerdo de radicación al servidor público presunto responsable, cumplan con los requisitos que establece esta fracción y el Código Procesal Civil Sonorense, sirviendo de apoyo a lo antes expuesto las siguiente tesis:

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV, Octubre de 1996. Tesis: V.1º.15 C. Página: 535.

EMPLAZAMIENTO. ES ILEGAL SI NO SE HIZO ENTREGA DE LA CEDULA DE NOTIFICACION.

De un análisis del artículo 171, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Sonora, se advierte que cuando el demandado no se encontrare a la primer búsqueda en el lugar en que tiene su domicilio, se le dejará citatorio para que espere al actuario en un lugar fijo dentro de las horas hábiles del día siguiente y en el evento de que no esperare, se le hará la notificación por cédula que “contendrá la mención del juicio de que se trate y la inserción del auto o proveído que deba notificarse, y se entregará junto con copias de traslado”, lo que lleva a colegir, que de actualizarse dicha hipótesis, la cédula debe entregarse invariablemente en cualquier emplazamiento, sin que pueda omitirse su entrega, aún cuando se corra traslado con las copias de los documentos de ley. Ello, porque no basta que al demandado se le corra traslado con la copia de la demanda y de los documentos que se anexan a la misma, así como el proveído que se manda notificar.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 224/95. Héctor Castellanos Fontes. 17 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Humberto Morales. Secretario: Gregorio Moisés Durán Alvarez.

Amparo en revisión 94/96. Isaías Baltazar Malagón Sánchez. 25 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Domínguez Peregrina. Secretaria: Carmen Alicia Bustos Carrillo. (29)

IV.- Si el día de la audiencia no comparece el supuesto infractor sin justa causa, ni persona que legalmente lo represente, se tendrán por presuntivamente ciertos los hechos que se le imputan, debiendo previamente la autoridad instructora cerciorarse de que se le citó conforme a las reglas anteriores y si observare violaciones a éstas, ordenará reponer el procedimiento en forma legal; (30)

Esta fracción establece que si el día y hora señalada para la audiencia de contestación de denuncia no comparece el servidor público presunto responsable, ni su apoderado legal o persona alguna que la represente, entonces se tendrán por presuntivamente ciertos los hechos que se le imputan, esto es un confesión ficta de responsabilidad del servidor público encausado, antes de eso la autoridad debe cerciorarse que se le notifico debidamente, en caso de que haya sido debidamente notificado, se levantara acta de incomparecencia, pasando a la siguiente etapa del procedimiento que es la de alegatos, ya que como el servidor público no compareció a la audiencia de contestación de denuncia, como tampoco ofreció pruebas en la misma, automáticamente se cierra el periodo de ofrecimiento de pruebas y el periodo probatorio. Pero no debe dejarse pasar de lado lo relacionado al principio de presunción de inocencia contemplado en la Carta Magna, al cual nos habremos de referir más adelante.

V.- La autoridad instructora solicitará al titular de la dependencia o entidad donde labora o hubiere laborado el supuesto infractor, que designe un representante para la audiencia, a efecto de que se informe de las constancias del procedimiento y coadyuve en el esclarecimiento de los hechos; (31)

Esta fracción se relaciona con el artículo 81 de esta Ley y que se refiere al representante designado por el titular de la dependencia donde el servidor público presunto responsable labora para que participe en el procedimiento como coadyuvante e informe al titular de la dependencia.

VI.- *Una vez abierta la audiencia, se dará el uso de la voz al supuesto infractor o a su defensor, si aquel así lo pide, para que de contestación a las irregularidades y hechos que se le imputen, y ofrezca las pruebas que juzgue convenientes.*

Son admisibles todos los medios de prueba, excepto aquellos que no tengan relación con los hechos que se investigan; (32)

La redacción del párrafo primero de esta fracción es bastante desafortunada, porque no especifica de que manera se puede realizar la contestación, si se puede presentar por escrito, en virtud de que la audiencia es la única oportunidad que tiene el servidor público para defenderse y ofrecer pruebas para demostrar su inocencia, esto es, la legislación de responsabilidades sonorenses obliga al servidor público a probar un hecho negativo, porque se tiene la presunción de culpabilidad por parte de la autoridad instructora. Motivo por el cual, el suscrito considera en su opinión personal que este precepto de la ley en comento se contrapone a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, de 21 de Noviembre de 1969, que fue aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día 18 de diciembre de 1980, tratado que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, mismo que en la parte relativa del artículo 8 establece lo siguiente:

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. . . .

Asimismo, es conveniente hacer énfasis en los últimos criterios jurisprudenciales de los Tribunales Federales relativos a la presunción del principio de inocencia, que originalmente regía solamente a la materia penal, pero que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo han ampliado a otras materias, específicamente, la de responsabilidades de los servidores públicos, estableciéndose en las tesis que más adelante se mencionan, donde obligan a la autoridad administrativa a demostrar fehacientemente la existencia de la conducta que se constituye como la causa eficiente de la imposición de la sanción disciplinaria a un servidor público, y no a este probar que no incurrió en la responsabilidad que se le imputa, como todavía lo establece la Ley de Responsabilidades Sonorenses, la cual obliga al presunto infractor a demostrar su inocencia y no, a la autoridad a probar su dicho, pues dado el caso, se sometería al servidor público a la realización de algo imposible, como lo es el demostrar un hecho negativo. Al respecto tienen aplicación por su importancia las siguientes tesis, de las cuales lo resaltado es nuestro para mayor conocimiento del tema:

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXV, Mayo de 2007. Tesis: 2a. XXXV/2007. Página: 1186

PRESUNCION DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. El principio de presunción de inocencia que en materia procesal penal impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, es un derecho fundamental que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende a la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. **En consecuencia, este principio opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de “no autor o no participe” en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia.**

Amparo en revisión 89/20007. Jorge Rodrigo Jiménez Esquivel. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Marat Paredes Montiel. (33)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Instancia: Pleno. Publicación: No. 8. Agosto de 2001. Página: 65.

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ACREDITAR LA COMISION DE LA CONDUCTA IMPUTADA. Los artículos 18 a 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen un principio general de derecho, consistente en que una persona es inocente hasta que se demuestre su culpabilidad, principio que si bien tiene su origen en el ámbito del derecho penal, ha trascendido a otras ramas, pues a manera de ejemplo, tenemos los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que prevén, respectivamente, que quién afirma está obligado a probar lo que afirma y que quién niega, sólo tiene la obligación de probar cuando su negativa implica la afirmación expresa de un hecho. Por su cuenta, los artículos 168 y 180 del Código Federal de Procedimientos Penales, prevén reglas paralelas a las citadas, al precisar que corresponde al Ministerio Públicos Federal la integración de la averiguación previa que servirá de base para el ejercicio de la acción penal. Con algunas variantes, este principio se reproduce en el ámbito del derecho fiscal, ya que el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación establece que, si bien los actos de autoridad se presumen legales, cuando el particular afectado niegue los hechos que los motivan, corresponderá a la autoridad probar su existencia. En resumen, el principio comentado establece categóricamente las bases que sustentan las reglas que rigen las cargas probatorias en nuestro sistema jurídico que, desde luego, alcanzan a la materia de responsabilidades de los servidores públicos y, por ello, es claro que corresponde a la autoridad administrativa demostrar fehacientemente la existencia de la conducta que se constituye como la causa eficiente de la imposición de la sanción disciplinaria a un servidor público, y no a éste probar que no incurrió en la responsabilidad que se le imputa, pues dado el caso, se le sometería a la realización de algo imposible, como lo es el demostrar un hecho negativo.

Juicio No. 47/99-05-01-2/101/99-PL-04-04. Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 5 de Julio de 2000, por mayoría de 8 votos a favor, 1 más con los resolutivos y 1 en contra. Magistrado Ponente: Jorge A. García Cáceres. Secretario: Lic. Ricardo Arteaga Magallón. (Tesis aprobada en sesión de 28 de marzo de 2001). (34)

Por otra parte, la Ley de Responsabilidades contiene una omisión grave al no definir las pruebas que deban admitirse en un procedimiento administrativo disciplinario, al respecto y en base a un análisis de legislación comparada, el artículo 66 fracción VII, párrafo segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, si precisa con la debida claridad las pruebas que pueden ofrecerse en un procedimiento disciplinario, siendo conveniente la modificación de la legislación sonorense de la materia tomando como base la legislación bajacaliforniana, motivo por el cual y mientras eso sucede, en la práctica se aplica la legislación supletoria, que es el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora, el cual en sus artículos 265 y 312 establecen las pruebas que serán admisibles en un juicio, a continuación transcribo dichos artículos:

Artículo. 265.- “Las partes tienen libertad para ofrecer como medios de prueba, los que estimen conducentes a la demostración de sus pretensiones, y serán admisibles cualesquiera que sean adecuados para que produzcan convicción en el juzgador.

Enunciativamente, serán admisibles los siguientes medios de prueba:

I.- Confesión y declaración de las partes.

II.- Documentos públicos y privados.

III.- Dictámenes periciales.

IV.- Reconocimiento, examen o inspección judicial.

V.- Testigos.

VI.- Fotografías, copias fotostáticas, registros dactiloscópicos, reproducciones, experimentos y, en general, todos aquellos elementos aportados por la ciencia.

VII.- Informes de las autoridades.

VIII.- Presunciones e indicios.

Artículo 312.- “Las partes pueden pedir que por vía de prueba, el juzgado solicite que cualquier autoridad informe respecto de algún hecho, constancia o documento que obre en sus archivos o de que hayan tenido conocimiento por razón de la función que desempeñen y que se relacione con la materia del litigio”. (35)

De las probanzas que enumera el Código Procesal Civil Sonorense, solamente la prueba de confesión no podrá ser ofrecida por el servidor público, solo si se trata de la confesión de una autoridad, por así disponerlo el artículo 277 de dicho ordenamiento legal, mismo que establece que la prueba de confesión no procede respecto de las autoridades, las corporaciones oficiales y los establecimientos que forman parte de la administración pública. Sin embargo y con fundamento en el artículo 312 del Código supletorio en consulta, si esta

permitido pedirle a cualquier autoridad en ejercicio de sus funciones que rinda un informe respecto de algún hecho, constancia o documento que obre en sus archivos o de los que haya tenido conocimiento, motivo por el cual, no se puede ofrecer la prueba confesional a cargo de una autoridad, pero si puede solicitársele un informe de autoridad.

Aunado a lo anterior, el Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del ayuntamiento tiene la facultad de ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer en cualquier etapa del procedimiento, sin limitación temporal, lo anterior para llegar al esclarecimiento de los hechos, dichas facultades se las otorga el artículo 261 fracciones I, II y III del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora de aplicación supletoria a la materia administrativa, concretamente la fracción tercera que dice: *Fracción III.- “Carear a las partes entre sí o con los testigos y a estos unos con otros; examinar documentos, objetos y lugares, o hacerlos reconocer por peritos, y en general, practicar cualquier diligencia que, a su juicio, sea necesaria para el esclarecimiento de la verdad”.*

Sobre estas facultades discrecionales del Juzgador para llegar a la verdad de los hechos, está la siguiente tesis:

Séptima Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 187-192 Cuarta Parte. Página: 124.

DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. El artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles da gran amplitud al juez para realizar cualquier diligencia o admitir pruebas para mejor proveer, sin limitación temporal, con las solas restricciones de que no se practiquen diligencias o se admitan pruebas que sean contrarias a la ley.

Amparo directo 238/82. Guadalupe de la Rosa Salazar. 27 de agosto de 1984. Unanimidad de 4 votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas. Secretario: Víctor Hugo Díaz Arellano. (36)

Como ya se había mencionado, la Autoridad tiene la facultad discrecional de ordenar el careo entre las partes, esto es, entre el denunciante o quejoso y el servidor público denunciado, ya sea de oficio o a petición de parte, por sí estar prevista dicha probanza en el Código Procesal Civil Sonorense, siendo ilustrativa sobre el careo la siguiente jurisprudencia, que aún cuando se refiere a la materia laboral tiene aplicación analógica a la materia administrativa y que dice:

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIII, Marzo de 2006. Tesis: 2a./J. 18/2006. Página: 234

CAREOS. LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PODRÁ ORDENARLOS OFICIOSAMENTE, DE MANERA EXCEPCIONAL. Los artículos 776, 777 y 782 de la Ley Federal del Trabajo establecen, respectivamente, que en el proceso son admisibles todos los medios de prueba siempre que no sean contrarios a la moral o al derecho y se refieran a los hechos controvertidos cuando no hayan sido confesados por las partes, y que la Junta practicará las diligencias que juzgue convenientes para el esclarecimiento de la verdad. En ese sentido, se concluye que el careo en un juicio laboral podrá ordenarse, oficiosamente y de manera excepcional,

como medio complementario de comprobación cuando la Junta advierta discrepancias entre las partes con motivo del desahogo de la confesional, con los testigos o entre éstos, siempre que con ello se persiga esclarecer la verdad y resulte útil para la solución de la controversia; de lo contrario la Junta deberá abstenerse de ordenarlo en aras de la economía, concentración y sencillez del proceso, principios establecidos en el artículo 685 del citado ordenamiento.

Contradicción de tesis 198/2005-SS. Entre las sustentadas por el entonces Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, actualmente Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado de las mismas materia y circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 10 de febrero de 2006. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Javier Arnaud Viñas.

Tesis de jurisprudencia 18/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de febrero de dos mil seis. (37)

VII.- Concluido el ofrecimiento de pruebas, la autoridad declarará cerrado este período y dictará acuerdo, dentro de los tres días hábiles siguientes, sobre las pruebas que admita y, en su caso, deberá fundar y motivar debidamente su desechamiento. Una vez cerrado el período de ofrecimiento de pruebas, el supuesto infractor, podrá ofrecer únicamente pruebas supervinientes.

En el acuerdo a que se refiere el párrafo anterior, se dictarán todas las medidas que sean necesarias para la recepción de las pruebas admitidas y se notificará del mismo al supuesto infractor. (38)

Sobre este acuerdo o auto dentro del procedimiento disciplinario, en caso de que se le hayan admitido pruebas al servidor público, por ejemplo si ofreció testimoniales, informe de autoridad, periciales o careos, la autoridad deberá señalar fecha para su desahogo, debiendo ser apercibidos los testigos y peritos en dicho acuerdo, en virtud de la omisión o laguna legal, en todo lo relativo al desahogo de dichas pruebas se deberá hacer conforme a las reglas previstas en el Código Procesal Civil Sonorense de aplicación supletoria.

Por otra parte, esta fracción da facultades discrecionales a la autoridad para determinar en su caso, el desechamiento de las pruebas ofrecidas en el periodo de ofrecimiento, la autoridad municipal deberá debidamente fundar y motivar tal desechamiento, porque la Ley de Responsabilidades no contempla la procedencia de ningún recurso o medio de defensa en contra de determinaciones no definitivas, considerando el suscrito que es procedente el juicio de amparo indirecto contra el indebido desechamiento de pruebas, ya que no se puede promover el recurso de revocación que establece el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora, porque el único medio de defensa contra las resoluciones definitivas dictadas por la Contraloría es el recurso de revocación que establece el artículo 83 de esta Ley, motivo por el cual el servidor público afectado por tal determinación podrá interponer amparo indirecto contra el auto de desechamiento de pruebas, sirviendo de apoyo analógicamente la siguiente ejecutoria:

Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 151-156 Tercera Parte. Página: 106.

AMPARO CONTRA RESOLUCIONES NO DEFINITIVAS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS. Si se reclama una resolución no definitiva dictada por un tribunal federal administrativo (Tribunal Fiscal de la Federación), la quejosa debe seguir la vía de amparo indirecto ante el juez de Distrito, conforme a lo establecido en los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Federal, 46, a contrario sensu, 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, y 42, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; por lo que si contra la referida resolución se interpone juicio de amparo directo ante esta Suprema Corte de Justicia, es indudable que la quejosa promovió ante autoridad incompetente y equivocó la vía de la acción constitucional.

Amparo directo 8001/80. Banco del Atlántico, S. A. 7 de octubre de 1981. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Iñárritu. (39)

VIII.- Cuando no existan pruebas pendientes de desahogo, la autoridad instructora declarará cerrado el período probatorio y dictará resolución dentro de los quince días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad administrativa o, en su caso, impondrá al infractor la sanción que corresponda. La resolución se notificará al interesado dentro de los tres días hábiles siguientes, así como a su jefe inmediato, al titular de la dependencia o entidad donde presta o haya prestado sus servicios y a cualquier otro funcionario que deba conocerla, debiéndose, en todo caso, correr traslado con copia de la misma; (40)

Sobre esta fracción es conveniente mencionar que en la práctica del suscrito como litigante en los procedimientos disciplinarios, después de que el Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento declara concluido el periodo probatorio, emite un auto donde se ordena la apertura del periodo de alegatos por el término fatal de tres días hábiles, para que el servidor público en dicho plazo manifieste por escrito los alegatos que a su derecho convengan, esto es que se le dé oportunidad al servidor público municipal de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes para reafirmar su presunción de inocencia, esto se logra a pesar de que el periodo de alegatos no este previsto en la Ley de Responsabilidades por una omisión del Poder Legislativo Sonorense, pero que si esta contemplado en el artículo 332 del Código Procesal Civil de aplicación supletoria, por tal motivo se reconoce a la autoridad municipal, concretamente del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, por cumplir con dichas formalidades, más no así, la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaria de la Contraloría General del Estado de Sonora que no permite rendir alegatos, argumentando que no esta contemplado en la ley, criterio erróneo porque en todo procedimiento debe permitirse rendir alegatos y después de ello, la autoridad debe citar para oír resolución.

Sobre este tema de los alegatos en el procedimiento disciplinario, el artículo 66 fracción VIII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California si contempla ese periodo, una vez declarado concluido el

periodo probatorio, siendo conveniente que la legislación sonorense tome como base para reforma a su legislación homologa de Baja California. (41)

Lo anterior de acuerdo a la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual a continuación se menciona, misma que establece las formalidades esenciales de todo procedimiento, entre las cuales se encuentra el derecho de formular alegatos en toda clase de procedimientos:

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Diciembre de 1995. Tesis: P./J. 47/95. Página: 133.

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Opticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco. (42)

Por otra parte en lo relativo al plazo de 15 días que tiene la Autoridad para dictar resolución, esta la interrogante en el foro, de que sucede si se dicta fuera de ese plazo, ¿será la resolución nula por ser extemporánea?, al respecto existe jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación donde establece que no hay sanción alguna si es emitida fuera de término por la autoridad, estas tesis se refieren a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a la Ley de Responsabilidades del Estado de Jalisco, pero resultan aplicables al caso concreto sonorenses, a continuación transcribo dicha tesis:

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIV, Julio de 2006. Tesis: 2a./J. 85/2006. Página: 396.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 45 DÍAS HÁBILES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA O EL DE AMPLIACIÓN QUE SEÑALA EL PROPIO PRECEPTO. De la interpretación del numeral citado se concluye que el hecho de que la autoridad administrativa no emita la resolución sancionatoria dentro del plazo de 45 días hábiles o, en su caso, al concluir la ampliación de éste, no es motivo para que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se extinga por caducidad de las facultades de aquélla, pues para ello es necesario que dicho supuesto se hubiera previsto expresamente en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 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 el titular de éste, que en todo caso puede ser causa de responsabilidad, según lo previene la fracción XXIV y último párrafo del artículo 8o., en relación con el artículo 17 de la Ley citada; 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.

Contradicción de tesis 68/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 24 de mayo de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Bertín Vázquez González.

Tesis de jurisprudencia 85/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dos de junio de dos mil seis. (43)

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIV, Octubre de 2006. Tesis: 2a. LXXXII/2006. Página: 425

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. (44)

Finalmente la Ley de Responsabilidades Sonorense no contiene los requisitos mínimos que deben contener las resoluciones dictadas en el procedimiento administrativo disciplinario, motivo por el cual, en la práctica se utilizan las reglas para redacción de sentencias contenidas en los artículos 335 al 342 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora de aplicación supletoria, siendo importante resaltar lo relativo a la fundamentación y motivación de la resolución a efectos de que se cumplan con las garantías de legalidad y seguridad jurídica conforme a la siguiente tesis de jurisprudencia:

Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 30 Tercera Parte. Página: 57.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.

Amparo en revisión. 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968. Unanimidad de 5 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Amparo en revisión. 9598/67. Oscar Leonel Velasco Casas. 1 de julio de 1968. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Alberto Orozco Romero.

Amparo en revisión. 7228/67. Comisariado Ejidal del Poblado San Lorenzo Tezonco, Ixtapalapa, D.F. y otros. 24 de julio de 1968. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión. 3717/69. Elías Chaín. 20 de febrero de 1970. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión. 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y coags. 26 de abril de 1971. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Jorge Saracho Alvarez.

IX.- Si durante la instrucción del procedimiento, aparecieren elementos que constituyan nuevas responsabilidades administrativas a cargo del supuesto infractor o de otras personas, se realizarán las investigaciones que sean necesarias y se citará para otra u otras audiencias, hasta tener elementos suficientes para resolver. (45)

Del análisis de esta fracción, se deduce que la autoridad puede iniciar nuevos procedimientos en contra del mismo servidor o de otro diverso, derivado del trámite o instrucción del procedimiento disciplinario.

X.- En cualquier momento, previo o posteriormente al citatorio a que se refiere este artículo, la autoridad instructora podrá ordenar la suspensión temporal de los supuestos infractores de sus empleos, cargos o comisiones, si a su juicio así conviene para la mejor conducción de las investigaciones. Esta suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa y la determinación que la declare lo hará constar así expresamente.

La suspensión temporal decretada conforme al 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 y cesará cuando así lo resuelva la autoridad instructora, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento en que se haya decretado. (46)

En el foro hay doctrinistas y litigantes que opinan que esta suspensión es inconstitucional por violar la garantía de audiencia del servidor público, ya que el servidor público es suspendido por la Autoridad sin goce sueldo, en cualquier etapa del procedimiento administrativo, aún cuando no exista una resolución definitiva que imponga dicha sanción, y en cualquier etapa del procedimiento se le esta suspendiendo de su empleo, cargo o comisión, por lo que se considera que la Autoridad esta prejuzgando antes de que finalice el procedimiento, al respecto hay un precedente de la Suprema Corte que a continuación se transcribe y que valida dicha facultad discrecional de la autoridad:

Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 64, Abril de 1993. Tesis: P. XXIV/93. Página: 19.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. SU ARTICULO 64, FRACCION IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSION TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, puesto que dicha garantía opera respecto de actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter.

Amparo en revisión 6055/90. Mario López de Escalera. 17 de febrero de 1993. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Marcos García José.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes trece de abril en curso, por unanimidad de quince votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XXIV/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Clementina Gil de Lester, Ignacio Magaña Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Victoria Adato Green y Felipe López Contreras. México, Distrito Federal, a catorce de abril de mil novecientos noventa y tres. (47)

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les impute, serán restituidos en su puesto y se les cubrirán las percepciones que hubieren dejado de recibir, durante el tiempo que hubieren estado suspendidos. (48)

Este párrafo se refiere al pago de los salarios caídos a los servidores públicos que hubieren resultado absueltos por el Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento, lo que en la mayoría de los casos no sucede, ya que por lo regular la autoridad dicta resoluciones determinando responsabilidades administrativas a un servidor suspendido preventivamente, por lo que los servidores públicos tienen que acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para solicitar mediante Juicio de Nulidad, que revoque la resolución dictada por la autoridad municipal.

Otra cuestión relativa a la suspensión temporal del servidor público, es que se trata de un acto discrecional de la Autoridad, en atención a que todo queda al prudente arbitrio del Órgano de Control determinar a quién suspende y a quien no, en la práctica profesional me ha tocado ver que las facultades discrecionales de la Autoridad han sido mal utilizadas o indebidamente fundadas y motivadas, lo anterior puede ser motivo para que el servidor público suspendido interponga un amparo indirecto para que el Juez de Distrito revoque dicha suspensión, dado que contra la determinación de la autoridad de imponer una suspensión temporal de carácter preventivo no procede ningún recurso o medio de defensa en la Ley de Responsabilidades en comento, como tampoco puede combatirse utilizando medios de impugnación de la legislación supletoria, sirve de apoyo a lo antes expuesto las siguientes tesis de jurisprudencia:

Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: LXXIII, Tercera Parte. Página: 17.

FACULTADES DISCRECIONALES. El uso del arbitrio o de la facultad discrecional que se concede a la autoridad administrativa puede censurarse en el juicio de amparo, cuando se ejercita esa facultad en forma arbitraria o caprichosa, cuando la decisión no invoca las circunstancias de hecho que concretamente se refieran al caso y justifiquen la decisión adoptada, cuando tales circunstancias resulten alteradas, o cuando el razonamiento en que esta se apoya sea contrario a las reglas de la lógica.

Volumen XIII, página 15. Amparo en revisión 1969/58. José María Vázquez Alba. 9 de julio de 1958. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Volumen XL, página 44. Amparo en revisión 6582/56. Fabricas Apolo, S. A. 5 de octubre de 1960. Cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Volumen XLI, página 36. Amparo en revisión 5484/60. Daniel Frago Chapa. 23 de noviembre de 1960. Cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Volumen XLIII, página 27. Amparo en revisión 3415/60. Narciso Mejía Robles. 4 de enero de 1961. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Amparo en revisión 2923/62. Miguel R. Navarrete Flores. 26 de julio de 1963. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Franco Carreño.

Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: IV, Tercera Parte. Página: 120.

FACULTADES DISCRECIONALES. SU CONTROL EN EL AMPARO. El ejercicio de la facultad discrecional está subordinada a la regla del artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares. Aunque dicho ejercicio implica un juicio subjetivo del autor del acto que no puede ni debe sustituirse por el criterio del juez, sí está sujeto al control de este último, por lo menos cuando el juicio subjetivo no es racional, sino arbitrario y caprichoso, y cuando es enteramente injusto o contrario a la equidad; y puede añadirse que dicho control es procedente cuando en el aludido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho, o sean alteradas injustificadamente, así como en los casos en que el razonamiento sea ilógico o contrario a los presupuestos generales del derecho.

Amparo en revisión 6489/55. Cía. de las Fábricas de Papel de San Rafael y Anexas, S. A. 16 de octubre de 1957. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. (49)

En adición a lo anterior sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto contra la suspensión preventiva de un servidor público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que es procedente conceder la suspensión del acto reclamado al quejoso, siempre y cuando la conducta por la que se sigue el procedimiento administrativo disciplinario al servidor público no este tipificada o calificada como grave por la Ley de Responsabilidades correspondiente, por su importancia se transcribe la jurisprudencia en mención:

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Abril de 2004. Tesis: 2a. XVII/2004. Página: 529

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONTRA LA SUSPENSIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DECRETADA COMO MEDIDA PREVENTIVA DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES, POR CAUSA NO GRAVE. Cuando se trata de la suspensión del servidor público como medida preventiva durante la sustanciación de un procedimiento administrativo de responsabilidades, es necesario que se pondere cada caso sobre la base de los hechos probados, de los que pueda desprenderse la naturaleza de las conductas

atribuidas al servidor público, de manera que al estar demostrado que la conducta materia de la investigación no ameritará la destitución, o que la ley sólo establece la posibilidad de una sanción menor, es posible el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado; en cambio, cuando se investiga una conducta grave que es susceptible de trascender en la continuación de la prestación del servicio público y pueda evidenciarse un peligro para el interés público, no es procedente conceder la suspensión en el juicio de amparo, pues es necesario que en autos existan evidencias en cuanto a la existencia de esa conducta, de su gravedad y trascendencia, a efecto de poner de manifiesto la incompatibilidad de la continuación de la prestación del servicio, no la simple calificación que haga la autoridad.

Contradicción de tesis 115/2003-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, Décimo Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito y Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, todos en Materia Administrativa. 17 de marzo de 2004. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco. (50)

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no contiene el tema de fondo que se resolvió.

Para declarar la suspensión a que se refieren los párrafos anteriores, se requerirá autorización del Congreso del Estado, o en receso de éste, de la Diputación Permanente, si para el nombramiento del servidor público de que se trate, se requirió ratificación de aquel en los términos de la Constitución Política del Estado.

Este párrafo se refiere a los casos de Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Contador Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, personal del Congreso del Estado, Consejeros Electorales del Consejo Estatal Electoral y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral.

Los servidores públicos que sean citados conforme a este artículo, deberán en su primera comparecencia, señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, y en caso de no hacerlo, se les notificará por publicación que se realice en las oficinas de la autoridad que los haya citado. Las notificaciones siguientes a la primera se harán igual que esta, en el domicilio que se señale, pero ya no será necesario dejar citatorio si el interesado no se encuentra. (51)

Lo establecido en este párrafo se relaciona con el artículo 170 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora de aplicación supletoria, que a la letra dice: “*Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial, deberán designar casa ubicada en el lugar del juicio para que se les hagan las notificaciones y se practiquen las diligencias necesarias*”. Por ello, en el auto de radicación de la autoridad debe contener un apercibimiento dirigido al servidor público para que, en caso de no señalar domicilio para efecto de recibir notificaciones, todas estas se harán en las oficinas de la autoridad municipal, quien para tal efecto tiene listas de acuerdos y estrados donde efectúa estas diligencias de notificación.

En el desarrollo y desahogo del procedimiento a que se refiere este artículo y en cuanto a lo no previsto, se estará a lo que dispone el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora. (52)

El párrafo final de esta fracción como ya se menciono en la parte relativa del presente trabajo, fue un gran acierto de la reforma del año 1993, porque nos remite al Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora, lo cual es correcto de acuerdo a lo establecido por le jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, al tratarse de un procedimiento administrativo aún cuando sea disciplinario, precepto similar a su contraparte federal que es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo algunas entidades federativas como la legislación de responsabilidades de Baja California, todavía remiten como ordenamiento supletorio al Código de Procedimientos Penales, a continuación se transcribe algunas tesis relacionadas con la supletoriedad en esta materia:

Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CXVII, Tercera Parte. Página: 87.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala la normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciador.

Amparo en revisión 1260/60. La Madrileña, S. A. 23 de noviembre de 1960. Cinco votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo.

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIII, Marzo de 2006. Tesis: 2a./J. 22/2006. Página: 273

NOTIFICACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIDADES, SUSTANCIADOS ANTE LA COMISIÓN DE HONOR Y JUSTICIA DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES. DEBEN REGIRSE POR EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO. El artículo 122 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes establece que los asuntos que deban conocer las Comisiones de Honor y Justicia se sujetarán, en lo conducente, al procedimiento administrativo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; por su parte, el artículo 120 de este último ordenamiento prevé que en los procedimientos administrativos de responsabilidades, para todo aquello relacionado con las formalidades procedimentales, notificaciones y apreciación de pruebas, serán aplicables supletoriamente las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Civiles del Estado. Bajo estas premisas, se concluye que las notificaciones en el procedimiento disciplinario sustanciado por la Comisión de Honor y Justicia del Municipio de Aguascalientes, en contra de los elementos del cuerpo de seguridad pública del Municipio, se llevarán a cabo conforme a las reglas establecidas en el artículo 118 del código adjetivo de referencia y no por las reglas de notificación que establece el Código Municipal de Aguascalientes, ya que se trata de una relación entre el Municipio y sus servidores públicos.

Contradicción de tesis 221/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Segundo, ambos del Vigésimo Tercer Circuito. 17 de febrero de 2006. Mayoría de tres votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

Tesis de jurisprudencia 22/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de febrero de 2006. (53)

Pero esta supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora no autoriza a introducir en el procedimiento administrativo disciplinario, cuestiones no contempladas en este, que son propias del derecho procesal civil, ya que solo sirve para regular lo que este previsto pero no suficientemente reglamentado en la Ley de Responsabilidades, porque si no, se desnaturalizaría dicho procedimiento disciplinario de acuerdo a la siguiente ejecutoria:

Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 127-132 Tercera Parte. Página: 57.

JUICIO FISCAL. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL CODIGO FISCAL. La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles para el Código Fiscal opera exclusivamente para regular aquellas instituciones que, aunque previstas por el Código, no están suficientemente reglamentadas por este, pero no para introducir alguna institución no contemplada por el Código Fiscal.

Revisión fiscal 176/78. Joaquín López Cabal. 26 de septiembre de 1979. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Arturo Serrano Robles. (54)

Por último, una situación que es bastante común en los procedimientos disciplinarios iniciados y substanciados a petición de parte, esto es, mediante queja o denuncia por comparecencia o formulada por escrito por cualquier ciudadano o, en su caso, por otro servidor público, es lo referente al interés jurídico del denunciante de participar en toda la secuela procesal del procedimiento, en la práctica profesional el Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento, le da intervención al denunciante, incluso le notifica la resolución que llegue a dictarse para que tenga conocimiento de ella, aunque todo ello no este previsto en la ley, al respecto la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal emitió una tesis de jurisprudencia por contradicción, donde por mayoría de tres votos, se impuso el criterio mayoritario y, desafortunado desde mi personal punto de vista, de negarle interés jurídico al denunciante en esta clase de procedimientos, consecuentemente tiene vedada la posibilidad de acudir al juicio de garantías para impugnar las resoluciones dictadas por la autoridad competente. Dicha jurisprudencia es del tenor siguiente:

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIII. Tesis: 2ª. / J. 1/2006. Página: 1120.

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERES JURIDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCION QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE. De conformidad con los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier persona tiene derecho a presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las cuales se inicia, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente; sin embargo, como el régimen de responsabilidades relativo no tiene como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador, sino preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, el orden jurídico objetivo otorga al particular una mera facultad de formular quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin que pueda exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones, de ahí que aquél carezca de interés jurídico para impugnar en amparo la resolución que ordena el archivo del expediente por ser improcedente la queja o por no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa.

Contradicción de tesis 139/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 9 de Diciembre de 2005. Mayoría de tres votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimental y Juan Díaz Romero. Ponente: Guillermo I Ortiz Mayagoitia. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya. (55)

Finalmente es conveniente mencionar que la Ley de Responsabilidades Sonorense no contempla cuando queda consumada la infracción administrativa de un servidor público, porque este es el requisito indispensable para fincar el procedimiento a que se refiere el artículo 78 de la ley en comento, dado que, aunado a la tipificación o encuadramiento de la conducta infractora a que se refiere el artículo 63, por lo que, queda en manos de la autoridad administrativa el determinar si tal conducta es considerada como contraria a los deberes y obligaciones de un servidor público. Al respecto es ilustrativa la siguiente tesis:

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVIII, Agosto de 2003. Tesis: VI.3o.A.148 A. Página: 1841

SERVIDORES PÚBLICOS. CUÁNDO DEBE ENTENDERSE CONSUMADA LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA. La infracción administrativa se consuma cuando produciéndose el resultado o agotándose la conducta, se verifica la lesión jurídica; hay consumación en tanto el hecho ilícito se efectúa a través de la integración de sus elementos básicos. La consumación de la infracción supone, en el hecho realizado por el servidor, todos los requisitos señalados en la descripción abstracta de la figura ilícita, lo que precisa una coincidencia perfecta entre ésta y la conducta concreta, a lo cual se suma, eventualmente, la transgresión del bien jurídico. Al concepto de la consumación, además, son determinantes las características legales como la producción del resultado si se trata de una infracción material; la realización de la actividad corporal, si es de simple actividad; o bien, el incumplimiento del deber de actuar, si es de omisión propia.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 130/2003. 12 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jorge Arturo Porras Gutiérrez.

4.6. Medios de defensa en contra de la imposición de sanciones por responsabilidades administrativas.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de sanciones disciplinarias.

La importancia de los medios de impugnación es indispensable en virtud de que también el servidor público debe estar protegido contra las arbitrariedades que pueda llegar a cometer dentro del curso del procedimiento disciplinario la autoridad encargada de aplicar la Ley de Responsabilidades, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas en su contra en esta clase de procedimientos.

Es también cierto que estos medios de impugnación permiten el control de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, en vías de una adecuada impartición de justicia en sede administrativa.

El derecho disciplinario de la función pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones, que son los siguientes:

- a) Recurso de revocación contemplado en los artículos 83 y 84 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, el cual conforme a interpretación de los Tribunales Federales residentes en el Estado de Sonora es de interposición obligatoria y no optativa como sucede a nivel federal.
- b) Juicio de nulidad contemplado en los artículos 85 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora y 19 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

4.6.1. El recurso de revocación y el juicio de nulidad

Antes de analizar los preceptos que regulan estos medios de impugnación, es necesario conocer los antecedentes etimológicos, así como los distintos conceptos de recurso dados por los doctrinistas de la materia.

La palabra recurso proviene del sustantivo latino "*recursus*" que significa la acción de recurrir, por otra parte la palabra revocación deriva del vocablo latino "*revocatio revocationitis*" y es la acción y efecto de revocar, a su vez revocar deriva del verbo latino "*revocare*" y significa dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución. (56)

El recurso administrativo es definido por Don Emilio Margain Manautou de la siguiente manera: *“Es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida”*. (57)

Por otra parte el tratadista Miguel Ángel Velázquez Elizararas da la siguiente definición de recurso de revocación: *“Es la instancia oficiosa del procedimiento en virtud de la cual las personas que han sufrido agravios o lesión en su esfera jurídica por un acto de la autoridad, someten a la consideración de la propia autoridad en su caso, a efecto de que ésta la revise, revoque a favor de sus intereses”* (58)

Respecto a la naturaleza jurídica del recurso, han existido opiniones sobre dicho medio de impugnación, algunos consideran que es un derecho de instancia del particular, y para otros es solo una prerrogativa de la autoridad.

Mi postura personal al respecto es que realmente el recurso administrativo de revocación goza esa doble naturaleza mencionada anteriormente, por un lado constituye un medio de impugnación con el que cuenta el particular para defenderse de los actos de la autoridad administrativa, y a la vez es útil para que dicha autoridad, opere como un medio de control de la legalidad de dichos actos. Sobre este tema de la naturaleza del recurso de revocación, existe el siguiente precedente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que es del tenor siguiente:

Tercera Época. Instancia: Pleno. R.T.F.F.: Año III. No. 26. Febrero 1990. Tesis: III-TASS-1513. Página: 38.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SU PROMOCION DEBE ENTENDERSE COMO UN MEDIO DE DEFENSA. La existencia de todo recurso administrativo tiene por objeto proveer al gobernado de los medios necesarios para que en una primera instancia pueda exponer los razonamientos que estime pertinentes para demostrar la ilicitud del acto de gobierno que lo afecta y así evitar en forma innecesaria la promoción de subsecuentes instancias que hagan lenta y poco eficaz la administración de justicia.

Revisión No. 2369/87. Resuelta en sesión de 21 de febrero de 1990, por unanimidad de 9 votos. Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra. Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara. (59)

El recurso de revocación esta contemplada su procedencia en el artículo 83 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Sonorense, el cual a la letra dice: *“Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público afectado mediante recurso de revocación, que se interpondrá ante la propia autoridad que las haya dictado, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida”*.

Uno de los aspectos de este medio de impugnación es que debe interponerse forzosa y obligatoriamente ante la autoridad respectiva, antes de acudir al juicio de nulidad por no ser de carácter optativo, circunstancia que lo diferencia de la legislación federal de la materia, que establece la optatividad del recurso o, en su caso, el juicio de nulidad, en lo relacionado a la obligatoriedad, dicha circunstancia ha sido confirmada con el siguiente precedente de la Justicia Federal asentada en Sonora que a la letra dice:

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXI, Marzo de 2005. Tesis: V.4o.4 A. Página: 1216

RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SONORA. NO CONTEMPLA LA ALTERNATIVA ENTRE HACERLO VALER O ACUDIR, DESDE LUEGO, EN IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. A diferencia de otras legislaciones, como el Código Fiscal de la Federación o la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículos 125 y 25, respectivamente), que otorgan al gobernado la posibilidad de interponer el recurso de revocación o impugnar directamente la resolución correspondiente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el artículo 83 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios del Estado de Sonora obliga al servidor público que ha sido sancionado mediante una resolución administrativa a interponer el recurso de revocación antes de impugnarla ante el tribunal contencioso. Ello es así, en virtud de que el artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, categóricamente prescribe que dicho órgano conocerá de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas a que en el mismo se alude, entendiéndose por resoluciones definitivas aquellas que no admitan recurso administrativo alguno; por tanto, al establecerse en la ley especial la procedencia de la revocación en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, resulta imperativo agotar dicho recurso antes de acudir en impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el que únicamente podrá pronunciarse respecto de la resolución dictada en relación con el recurso de revocación, como expresamente se establece en el artículo 85 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios. Lo anterior queda de relieve si se toma en cuenta que el recurso de revocación se instruye ante la propia autoridad que impuso la sanción administrativa y su tramitación comprende la oportunidad de que el recurrente proponga las pruebas que considere necesario rendir, lo que no acontece en la impugnación de la cual conoce el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que por disposición del citado artículo 85 se sustancia únicamente con el escrito de expresión de agravios y el informe que, junto con el expediente de origen, le remita la autoridad instructora, sin posibilidad de que el inconforme ofrezca prueba alguna. De esta manera, la expresión semántica "podrán" empleada en el artículo 83 de la ley precitada, respecto de la interposición del recurso de revocación, no puede interpretarse en el sentido de otorgar al servidor público afectado la facultad de optar entre el recurso de revocación o acudir en impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sino que debe entenderse como la alternativa de inconformarse o no, en contra de la resolución sancionadora, a través del recurso de revocación pero, de no hacerlo, el interesado no tendrá expedita la posibilidad de instar el juicio contencioso administrativo, pues no se estaría ante una resolución definitiva.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 447/2004. Célida Anaya Camargo. 25 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Iván Güereña González. (60)

Del trámite del recurso destacan los siguientes aspectos:

- A) Su interposición es obligatoria respecto al juicio de nulidad, según interpretación jurisprudencial del Tribunal federal mencionado con anterioridad, a pesar de la omisión del legislador sobre dicho aspecto.
- B) Deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la resolución que impone la sanción.
- C) El recurrente deberá expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de notificación, y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.
- D) Se establecen como plazos: quince días hábiles para emitir la resolución correspondiente, contados a partir de que se hayan desahogado las pruebas que se hayan ofrecido en su caso, y setenta y dos horas, como máximo, para notificarla.

Consecuentemente, el servidor público afectado obligatoriamente debe interponer por escrito el recurso de revocación donde exprese sus agravios en contra de una resolución definitiva que le imponga cualquiera de las sanciones contempladas por el artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, dentro del término fatal de cinco días hábiles contados a partir de la notificación respectiva.

El servidor público afectado al momento de interponer el recurso podrá solicitar la suspensión de la resolución recurrida, cumpliendo con los requisitos que establece el artículo 84 de la Ley de Responsabilidades en comento. Debiéndose tomar en consideración de que es necesario interponer el recurso administrativo para que sea procedente la suspensión referida, sin que tal institución de la suspensión se contemple respecto al juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Contra la resolución definitiva recaída al recurso de revocación procede el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso conforme al artículo 85 de la Ley de Responsabilidades Sonorense. Dicho precepto dispone lo siguiente:

Artículo 85.- “La resolución que se dicte conforme al artículo 83 de esta Ley, podrá ser impugnada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Esta impugnación tendrá por objeto que dicho Tribunal confirme o anule la resolución impugnada, y se substanciará únicamente con el escrito de expresión de agravios y el informe que, junto con el expediente de origen, le remita la autoridad instructora.

El servidor público deberá interponer su impugnación, dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada; la autoridad instructora deberá rendir su informe en igual término, haciéndolo por escrito y anexando el expediente de origen, una vez que el Tribunal le notifique la interposición de la impugnación. Concluidos los términos mencionados en este párrafo, el Tribunal dictará resolución, confirmando o anulando la resolución impugnada”. (61)

Al respecto y según criterios de los Tribunales Federales si la parte actora al acudir a juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para impugnar la resolución dictada en el recurso de revocación previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos, si a través de la misma se confirmó la resolución sancionadora, es claro que esta última sigue afectando el interés jurídico del demandante y por lo tanto, puede hacer valer en el juicio contencioso administrativo conceptos de impugnación en su contra que no planteó en el recurso, según se desprende con mediana claridad de la siguiente ejecutoria:

Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: R.T.F.J.F.A. Publicación: No. 21. Septiembre 2002. Página: 53.

RECURSO DE RENOVACIÓN. AGRAVIOS NO PLANTEADOS EN EL MISMO, SE PUEDEN HACER VALER EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si el actor acudió a juicio ante este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para impugnar la resolución dictada en el recurso de revocación previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos a través de la misma se confirmó la resolución sancionadora, es claro que esta última sigue afectando el interés jurídico del demandante y por lo tanto, puede hacer valer en el juicio contencioso administrativo conceptos de impugnación en su contra que no planteó en el recurso, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 197, último párrafo del Código Fiscal de la Federación.

Juicio No. 13790/99-11-03-8/719/00-PL-09-04. Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 9 de mayo de 2001, por unanimidad de 9 votos a favor. Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera. Secretaria: Lic. Luz María Anaya Domínguez.

Uno de los aspectos que en la práctica limita la defensa del servidor públicos que recurre la resolución recaída al recurso de revocación que confirma la determinación de imposición de sanciones es lo relativo al termino, bastante corto por cierto, de tres días hábiles para acudir en juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, el cual es insuficiente y se contrapone con el término genérico para interponer la demanda de nulidad de treinta días hábiles que contempla el artículo 216 del Código Fiscal del Estado de Sonora; sin embargo, de acuerdo al principio general de derecho que reza: “*regla especial deroga a la regla general*”, debe prevalecer el corto término de impugnación que contempla la ley especial que es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre la ley general, que es el Código Fiscal del Estado. Siendo deseable para una mayor defensa que se modificara la ley especial y se señalara el término genérico de la ley general para acudir en demanda de nulidad.

Otra cuestión que se presenta en la práctica es la relacionada a cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo revoca la resolución que impone sanciones dictada en primera instancia, y determina la no responsabilidad administrativa del servidor público, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Sonorense contempla en su artículo 87 un medio de impugnación contra las resoluciones absolutorias, al respecto dicho precepto dispone lo siguiente:

Artículo 87.- “Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, podrán ser impugnadas por las autoridades que hayan impuesto las sanciones”. (62)

Del análisis del precepto transcrito se contempla la existencia de un medio de impugnación ordinario que podrá promoverse por la autoridad administrativa sancionadora contra las resoluciones absolutorias dictadas por el mencionado tribunal; sin embargo, dicha disposición no prevé cuál es la autoridad competente para resolver ese medio de defensa, ni el procedimiento que deberá seguirse para su tramitación, por lo que en esa medida, es inconcuso que el recurso de que se trata no es el idóneo para obtener la invalidación o modificación de la aludida resolución, ante su deficiente regulación legislativa. A diferencia de la legislación federal, donde las resoluciones absolutorias dictadas por la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa competente, pueden ser impugnadas por la Secretaria de la Función Pública mediante el recurso de revisión fiscal ante el Tribunal Colegiado de Circuito, contemplado por la fracción IV del artículo 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, siendo deseable que se reformará la ley sonorense para que el Pleno del Tribunal de lo Contencioso resolviera dicho recurso. Existiendo el siguiente precedente de la Justicia Federal asentada en Sonora donde hacen énfasis en que el recurso en cuestión no es el idóneo para obtener la invalidación o modificación de la aludida resolución, ante su deficiente regulación legislativa:

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, Julio de 2006. Tesis: V.3o.P.A.5 A. Página: 1332

RECURSO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 87 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS DE SONORA. EL AUTO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE LO TIENE POR NO INTERPUESTO O LO DESECHA NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL JUICIO RELATIVO NI QUE LO RESUELVA EN LO PRINCIPAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO. Del referido precepto legal que establece: "Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, podrán ser impugnadas por las autoridades que hayan impuesto las sanciones."; se advierte que contempla la existencia de un medio de impugnación ordinario que podrá promoverse por la autoridad administrativa sancionadora contra las resoluciones absolutorias dictadas por el mencionado tribunal; sin embargo, dicha disposición no prevé cuál es la autoridad competente para resolver ese medio de defensa, ni el procedimiento que deberá seguirse para su tramitación, por lo que en esa medida, es inconcuso que el recurso de que se trata no es el idóneo para obtener la invalidación o modificación de la aludida resolución, ante su deficiente regulación legislativa. Por tanto, debe concluirse que el auto mediante el cual el referido tribunal tiene por no interpuesto o

desecha el recurso de impugnación de mérito, no constituye una resolución que ponga fin al juicio contencioso administrativo, ni que lo resuelva en lo principal, para efectos de la procedencia del amparo directo, ya que esa calidad corresponde a aquella determinación en la que el referido tribunal determinó absolver al servidor público sancionado, de conformidad con los numerales 44, 46 y 158 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales; de ahí que la vía uniinstancial es improcedente para la impugnación de ese tipo de actos, los que, al ser dictados después de concluido el juicio, en todo caso son impugnables mediante el juicio de garantías en la vía indirecta.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 61/2005. Ayuntamiento de Navojoa, Sonora. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Irma Francisca Cuesta Briseño. Secretario: Manuel Horacio Vega Montiel. (63)

4.6.2. El juicio de amparo directo

En caso de que la resolución dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo fuera desfavorable para el servidor público, este tiene todavía acceso a un medio de defensa extraordinario, que es el juicio de amparo directo previsto en el artículo 107, fracción V, inciso B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contando con un término de quince días hábiles conforme al artículo 21 de la Ley de Amparo, el cual se interpone ante la autoridad responsable conforme al artículo 163 de la Ley de Amparo, que en este caso, es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, quien lo admite y, posteriormente, lo remite para su substanciación y resolución al Tribunal Colegiado del Quinto Circuito competente, siendo pertinente aclarar que aquí se resolverán sobre cuestiones de constitucionalidad y, no sobre cuestiones de legalidad.

Por otra parte, en dicho juicio de amparo directo la autoridad demandada en el juicio de nulidad, comparece ahora con el carácter de tercero perjudicado, asistiéndole en este caso, el derecho de formular alegatos tendientes a sustentar la constitucionalidad de las consideraciones contenidas en la sentencia que confirma la legalidad y validez de la resolución sancionadora materia del juicio de nulidad, ello de conformidad con lo establecido por el artículo 180 de la Ley de Amparo.

CONCLUSIONES

Es un hecho incontrovertible que la administración pública municipal y estatal han obtenido, de un modo u otro, un poder sancionador importante, lo que contradice en cierta forma la teoría de la división de poderes del poder político.

Las sanciones administrativas contenidas en el artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, se rigen por el principio de legalidad, en el sentido de que las infracciones sólo pueden ser castigadas por disposiciones contenidas en una ley formal sin que los reglamentos o circulares tengan facultad alguna de carácter sancionador, a menos que se publiquen en el Diario Oficial como ha determinado recientemente la Segunda Sala del Máximo Tribunal. El principio de legalidad deriva del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos municipales en el Estado de Sonora contemplado en la legislación anteriormente mencionada, se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales de la función pública, esto es una responsabilidad de carácter objetiva.

Las lagunas u omisiones legales de que adolece el procedimiento para la imposición de sanciones contemplado en el artículo 78 de la ley mencionada con antelación en el transcurso del presente trabajo, ocasiona que los servidores públicos encausados no tengan la debida oportunidad de defensa, máxime si comparecen a la audiencia de contestación de denuncia sin asesoramiento jurídico de un defensor; asimismo, algunas etapas del procedimiento son violatorias según algunas tesis jurisprudenciales de las garantías individuales del debido proceso legal, siendo necesario reformar el marco legal para adecuarlo a los criterios jurisprudenciales vigentes.

Es necesario que sin dejar de utilizar como ordenamiento supletorio en el procedimiento disciplinario al Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora, la pauta dada por el Máximo Tribunal es el proceso de asimilación de las sanciones administrativas a los principios del régimen del derecho penal, donde se proyecta también sobre los derechos subjetivos y sus exigencias que permitan un juicio de responsabilidad sobre los servidores públicos municipales en Sonora.

Por esta razón, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias que se mencionaron en el presente trabajo, ha establecido la necesidad de la concurrencia del principio de culpabilidad y tipicidad de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tomando como referencia doctrina extranjera sustentada por otros Tribunales, como por ejemplo de España, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional que desde hace más de veinte años han dilucidado dicho planteamiento (64).

Por otra parte, deberá de tomarse en cuenta por la autoridad para la imposición de sanciones en los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el principio jurídico de presunción de inocencia contenido en los artículos 20 apartado A, fracción V y apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigentes a partir de la reforma constitucional publicada el 18 de Junio del 2008 en el Diario Oficial de la Federación) y 8, apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) que desvuelven dicha presunción de inocencia en tres axiomas diferentes que son los siguientes:

A.- El primero es de naturaleza procesal, todos nacemos inocentes y solo nos convertimos en culpables no por una falta cometida, sino por una sentencia o resolución recibida en un juicio o procedimiento, no por que hayamos cometido una falta, sino por haber sido juzgados y sentenciados en un proceso bajo el cargo del mismo. Esto es, que el servidor público imputado no tiene que construir su inocencia, ni puede ser tratado como culpable por la autoridad administrativa

Asimismo, dentro de la sentencia solo existen dos posibilidades de fallo: se es culpable o inocente, no existe una tercera opción.

B.- El segundo es de naturaleza probatoria, para declarar sobre la responsabilidad, esta tiene que probarse plenamente, no debe ser supuesta, ni imputada, ni muchos menos presumida, sino determinante y claramente demostrada. La culpabilidad debe ser jurídicamente construida, y esa construcción implica la adquisición de un grado de certeza. La responsabilidad de cualquier servidor público en la comisión de alguna falta debe ser probada por la autoridad.

C.- El tercero es por lo menos teórico, es de naturaleza valorativa, es decir la apreciación a la que debe ajustarse el juzgador frente a la probanza vertida en el proceso, y tanto los participantes como las autoridades deben ceñirse a estos propósitos. En todo lo no previsto expresamente, deberá atenderse a la finalidad y a la eficacia probatoria.

Sin embargo, desafortunadamente en el Estado de Sonora no hay apoyo en un marco jurídico apropiado que permita aplicar dichos principios a esta materia.

Esto es, conforme al nuevo marco penal que de acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aplica también al sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, correspondería a la

autoridad administrativa buscar e indagar los elementos necesarios para que se imponga una sanción a un servidor público, haciendo una función de procuraduría o fiscalía, pero esa labor de imposición de una sanción, ya no le correspondería, sino que sería competencia exclusiva de un Tribunal Administrativo encargado de substanciar un procedimiento, con ciertas similitudes al procedimiento penal, el que en última instancia aplicaría las sanciones contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos relativa, con ello, todo poder sancionar quedaría en manos del Tribunal.

Sobre dicha propuesta, nuestro Estado tarde o temprano deberá de seguir la directriz contemplada en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 04 de Diciembre del 2006, mediante el cual se publicó el Decreto por el cual se reformó la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que dispone lo siguiente: *“Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para **imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones”*. (65)

Aunque dicha reforma constitucional entro en vigor al día siguiente de su publicación en el órgano informativo oficial ha pasado prácticamente desapercibida, porque únicamente constriñe al ámbito de aplicación federal, ello en virtud de no aplicar a las Entidades Federativas y al Distrito Federal, dado que la fracción V del artículo 116 de nuestra Constitución Federal que se refiere a la existencia en los Estados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo no fue reformada, siendo pertinente que se reformen los diversos preceptos constitucionales, como el 116 ya referido y el 122, que se refiere al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Siendo pertinente comentar que con fecha 06 de Diciembre del 2007 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que reglamenta al artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional, la cual en su artículo 15 le otorga competencia para imponer sanciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos, misma que disponía lo siguiente: *“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.*

El procedimiento para conocer de estos juicios será el que señale la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo”.

Sin embargo, a los quince días de estar en vigor dicha Ley, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reformas a dicho precepto con fecha 21 de Diciembre del 2007, para quedar el artículo en comento de la siguiente manera: *“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento”*.

Con la reforma constitucional y la posterior publicación de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se dio un cambio trascendental y radical a la política tradicional de imponer sanciones administrativas a los servidores públicos federales, dado que se paso de un sistema inquisitivo a un sistema de tipo acusatorio, porque anteriormente la Secretaria de la Función Pública era la responsable de imponer estas sanciones. Ahora, la nuevas disposiciones establecen que la Secretaria de la Función Pública hará la investigación al servidor público y, terminará la misma, con la elaboración de un pliego de presunta responsabilidad, dicho pliego será presentado o consignado ante la Sala Regional competente del Tribunal Federal ya mencionado, y dicho órgano jurisdiccional después de sustanciar un procedimiento determinará la sanción a aplicar al servidor público.

Como ya lo mencione con anterioridad, la reforma constitucional solo aplica a nivel federal, dado que se tienen que modificar de manera adicional los artículos 116 y 122 Constitucionales para quedar integralmente en términos similares o parecidos a la redacción actual de la fracción XXIX-H del artículo 73, asimismo existe una iniciativa de Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sonora y otra de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, las cuales fueron enviadas por el Gobernador del Estado de Sonora en 2004, mismas que fueron consideradas de avanzada en dicha época y se adecuan totalmente a la reforma constitucional en materia de servidores públicos federales de 2006, iniciativas que desafortunadamente ni siquiera han sido dictaminadas por las comisiones del Congreso del Estado de Sonora.

Mientras eso sucede, es menester proponer o sugerir la reforma al artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Sonorense para adecuarla a las garantías y formalidades constitucionales, así como a los principios y directrices contenidas en tesis jurisprudenciales de los tribunales federales, con el objeto de que toda resolución derivada de un procedimiento administrativo disciplinario sea apegada a derecho, aunado a que cumpla con los requisitos de: congruencia, motivación, fundamentación, exhaustividad y que sea resuelto dentro del término legalmente establecido; asimismo también se debe dotar de herramientas necesarias a la autoridad administrativa para que pueda realizar debidamente su función sancionadora, así como de prevención de faltas en los servidores públicos, tomando como ejemplo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

PROPUESTAS

Por todo lo anterior y mientras se realiza la reforma constitucional federal y local para contemplar un sistema uniforme de imposición de sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa por parte de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados y del Distrito Federal, el suscrito propone y sugiere una iniciativa de reformas para restablecer el artículo 75, reformar la mayor parte del vigente artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Sonorense, así como adicionar un segundo párrafo al diverso 85 y una nueva redacción del 87, todos de la vigente Ley de Responsabilidades Sonorense, con el objeto de que cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento tuteladas por el artículo 14 Constitucional, así como con algunos criterios jurisprudenciales ya mencionados, con ello la autoridad tendrá mayores herramientas para desarrollar su trabajo y, el servidor público una mejor oportunidad de defensa, quedando dicho precepto de la siguiente manera:

Artículo 75.- “La recepción, trámite y resolución de las quejas y denuncias que se presenten por cualquier interesado en contra de un servidor público por incumplimiento de sus obligaciones, se sujetará a las siguientes normas:

- I.- La investigación administrativa, se iniciará de oficio, mediante queja o denuncia que se haga por parte de cualquier persona o como resultado de las revisiones o auditorias que se practiquen por la autoridad competente;*
- II.- En el auto de inicio se ordenará la práctica de todas las diligencias necesarias tendientes a la integración de la investigación administrativa correspondiente, recabando los medios de prueba que sean bastantes y suficientes y la práctica de diligencias, inclusive de aquellas necesarias para la integración de la misma, constituyendo ambas fases el período de investigación administrativa;*
- III.- Una vez concluida la etapa de investigación administrativa y de existir elementos suficientes que establezcan la presunción de que el acto u omisión constituye una infracción administrativa y la presunta responsabilidad del servidor público por incumplimiento en las obligaciones y prohibiciones establecidas en la presente Ley, se iniciará el procedimiento previsto en el artículo 78 de la misma; en caso contrario se dictará acuerdo de no inicio de procedimiento administrativo y se archivará el asunto como totalmente concluido; y,*
- IV.- Dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que se dicte el Acuerdo mencionado en el párrafo que antecede, se deberá notificar del mismo al quejoso o a la dependencia por la cual se haya tenido conocimiento de la queja o denuncia.*

Artículo 78.- “En el ámbito de sus respectivas competencias y con pleno respeto al sistema de atribuciones previstos por la Constitución Federal y Local, la Secretaría de la Contraloría General del Estado y el Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento respectivo, impondrán las sanciones administrativas a que se refiere el artículo 68 de esta Ley, conforme al siguiente procedimiento:

I.- *El procedimiento se iniciará con el acuerdo que dicte la Secretaría de la Contraloría General o el Órgano de Control del Ayuntamiento, en su caso, teniendo por radicado el procedimiento de la presunta responsabilidad administrativa, del cual además de la citación al servidor público denunciado a que se refiere la fracción siguiente, también se le dará vista al denunciante o quejoso para que manifieste lo que a su interés convenga y coadyuve en el desarrollo del procedimiento disciplinario, por sí o por conducto de abogado autorizado.*

II.- *Se citará al servidor público denunciado a una audiencia de contestación de denuncia y ofrecimiento de pruebas, haciéndole saber concretamente la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho para contestar las imputaciones y ofrecer pruebas en la misma, por sí o por medio de un abogado patrono defensor designado para tal efecto, el cual deberá ser Licenciado en Derecho con título y cédula profesional debidamente registrada ante la autoridad competente. Con el apercibimiento que de no comparecer se tendrá por presuntamente ciertos los hechos por el que se le denuncia en términos de la fracción IV de este precepto.*

III, IV y V.- “

VI.- *Una vez abierta la audiencia, se dará el uso de la voz al servidor público denunciado o a su abogado patrono defensor, si aquel así lo pide, para que de contestación verbalmente o por escrito a las irregularidades y hechos que se le imputen, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore, por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar, asimismo para que ofrezca en ese acto las pruebas que juzgue conveniente, se presumirán ciertos los hechos sobre los cuales el denunciado no se pronuncie, salvo prueba en contrario. Teniendo el servidor público asegurada su garantía constitucional de presunción de inocencia, hasta que no se determine lo contrario por la autoridad al momento de emitir resolución o este reconozca expresamente su responsabilidad.*

Son admisibles todos los medios de prueba, excepto aquellos que no tengan relación con los hechos que se investigan, así como la confesión y declaración de de autoridades y cualquier otra probanza que sea contraria a la moral y al derecho.

Para tal efecto, se aplicará concretamente el capítulo relativo del Código de Procedimientos Civiles para el Estado en lo que no se oponga al procedimiento administrativo disciplinario.

VII.- *Concluido el ofrecimiento de pruebas, la autoridad declarará concluido este período y dictará acuerdo, dentro de los tres días hábiles siguientes, sobre las pruebas que admita, señalando fecha para su posterior desahogo y, en su caso, deberá fundar y motivar debidamente su desechamiento. Una vez cerrado el período de ofrecimiento de pruebas, el servidor público denunciado, podrá ofrecer únicamente pruebas documentales supervenientes en términos del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de aplicación supletoria.*

En el acuerdo a que se refiere el párrafo anterior, se dictarán todas las medidas que sean necesarias para la recepción de las pruebas admitidas y se notificará del mismo al servidor público denunciado y al quejoso o denunciante para que manifieste lo que a su interés conviniere.

VIII.- Cuando no existan pruebas pendientes de desahogo, la autoridad instructora declarará cerrado el período probatorio, ordenando la apertura del periodo de alegatos, para que las partes dentro del término fatal e improrrogable de tres días hábiles, presenten por escrito los alegatos que a su interés convenga, una vez rendidos los alegatos o no, la autoridad declarará concluido el periodo de alegatos, citando el procedimiento para oír resolución y dictará esta dentro del término de veinte días hábiles siguientes, determinando la inexistencia de responsabilidad administrativa o, en su caso, impondrá al denunciado la sanción que corresponda.

Toda resolución se fundará en derecho y analizara todas las cuestiones planteadas, misma que se notificará al interesado dentro de los cinco días hábiles siguientes, así como a su superior jerárquico inmediato, al titular de la dependencia o entidad donde presta o haya prestado sus servicios y a cualquier otro funcionario que deba conocerla, debiéndose, en todo caso, correr traslado con copia certificada de la misma.

De igual forma se le deberá notificar la resolución dictada por la autoridad al quejoso o denunciante para que tenga conocimiento de la misma y le pare perjuicio.

Hasta que las resoluciones dictadas por la autoridad competente queden firmes o causen estado podrán ser consultadas por cualquier interesado en términos de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

VIII, IX y X.- “

Artículo 85.-

Párrafo segundo.- “El servidor público deberá interponer su impugnación, dentro del término de treinta días hábiles previsto por el artículo 216 del Código Fiscal del Estado, siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada; la autoridad instructora al ser notificada por el Tribunal de la admisión del juicio de nulidad deberá rendir un informe en un término de treinta días hábiles, haciéndolo por escrito y anexando el expediente de origen. Una vez recibido el informe, el Tribunal citará a las partes para oír resolución definitiva y dictará esta dentro de los diez días hábiles siguientes, pudiendo confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada. Para tal efecto se aplicara supletoriamente en lo que no se oponga a esta Ley las disposiciones del Código Fiscal del Estado relativas al Juicio de Nulidad”.

Artículo 87.- “Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro del Juicio de Nulidad a que se refiere el artículo 85 de esta Ley, podrán ser impugnadas por las autoridades que hayan impuesto las sanciones, mediante la interposición ante este del Recurso de Revisión.

Para tal efecto, El Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento o, en su caso, la Secretaria de la Contraloría General del Estado, presentarán por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes a que se les haya notificado la resolución absolutoria, un escrito que contendrá los agravios que le cause a la autoridad la resolución recurrida.

Al recibir el escrito de interposición del recurso, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo lo mandará hacer del conocimiento de la contraria, otorgándole un término de quince días hábiles para que manifieste lo que a su interés convenga.

Una vez concluido el término a que se refiere el párrafo anterior, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo remitirá el recurso de revisión junto con el expediente de origen al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, para que el Pleno de dicho Tribunal lo resuelva dentro del término de quince días contados a partir de su recepción.

El Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia dictará un auto mediante el cual admitirá por estar en tiempo y forma el recurso o, en su caso, lo desechará por ser extemporáneo, ordenando registrar el recurso en el libro de gobierno respectivo bajo un número de toca, dicho auto hará los efectos de citación para sentencia y se turnará el toca correspondiente a un Magistrado Ponente, para este que presente un proyecto de resolución en los términos previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sonora.

En todo lo no previsto en este precepto, se aplicará supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles para el Estado.

Las resoluciones dictadas por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado al momento de resolver el recurso de revisión se fundarán en derecho y versarán únicamente sobre los agravios planteados por la autoridad recurrente, no son recurribles, siendo definitivas e inatacables al momento de ser emitidas”.

Hasta que la resolución dictada quede firme o cause estado podrá ser consultada por cualquier interesado en términos de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

BIBLIOGRAFÍA

a) Fuentes bibliográficas

- Arellano García, Carlos. 1998. *Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa. México.
- Briseño Sierra, Humberto. 1975. *Derecho Procesal Fiscal*. Cárdenas Editor. México.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. 1999. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Editorial Porrúa. México.
- Esquivel Vázquez, Gustavo A. 1998. *La Prueba en el Juicio Fiscal Federal*. Editorial Porrúa. México.
- Estrada Lara, Juan M. 2001. *Guía de Elaboración de Tesis en Materia Fiscal*. Editorial PAC S.A. de C.V. México.
- Lucero Espinoza, Manuel. 2000. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. Editorial Porrúa. México.
- Margain Manautou, Emilio. 1999. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Editorial Porrúa. México.
- Paz López, Alejandro y José Guadalupe Mesta Guerra 2001. *El Recurso de Revocación en Materia Fiscal*. Editorial Isef, México.
- Soberanes Fernández, José Luís. 2005. *Diccionario Jurídico Mexicano* (Tomo III). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Editorial Porrúa, México.
- Tena Ramírez, Felipe. 1995. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa. México.

b) Disposiciones normativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Sonora.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Código Fiscal del Estado de Sonora.
- Ley Federal del Procedimiento Contencioso-Administrativo.
- Código Civil para el Estado de Sonora.
- Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora.
- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Sonora.
- Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

c) Fuentes electrónicas

Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora. Portal electrónico:
www.sanluisrc.gob.mx

Gobierno del Estado de Sonora. 2006. Portal electrónico: www.sonora.gob.mx (06 de Junio de 2006).

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disco Compacto IUS 2006.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Disco Compacto Justicia Fiscal y Administrativa 2006.

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

- 1.- GALINDO GARFIAS, IGNACIO. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM-Editorial Porrúa, México, 2005, página 3348.
- 2.- ESQUIVEL OBREGÓN, TORIBIO. Apuntes para la Historia del Derecho en México, Editorial Porrúa, México, 1984, página 271.
- 3.- Op cit.
- 4.- TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México, 1978, página 59.
- 5.- Ibidem.
- 6.- Ibidem.
- 7.- RUIBAL CORELLA, JUAN ANTONIO. Constitución Política del Estado de Sonora (antecedentes históricos y comentarios a su articulado), Editorial Porrúa, México, 2006, página 3.
- 8.- TENA RAMIREZ, FELIPE, Op cit.
- 9.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Disco compacto IUS 2006, México, 2006.
- 10.- Ibidem.
- 11.- Ibidem.
- 12.- JUAREZ MEJIA, GODOLFINO HUMBERTO. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Editorial Porrúa, 2002, página 82.
- 13.- CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.
- 14.- CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA. Constitución Política del Estado de Sonora.
- 15.- CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA. Ley de Gobierno y Administración Municipal, Boletín Oficial del Estado, 15 de octubre de 2001.
- 16.- Op Cit.
- 17.- SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo del 2002.
- 18.- ARELLANO GARCIA, CARLOS. Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1995, página 125.
- 19.- Op cit.
- 20.- Ibidem.
- 21.- Op Cit.

22.- Op Cit.

23.- Op Cit.

24.- Op Cit.

25.- TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL y ADMINISTRATIVA. Disco compacto Justicia Fiscal y Administrativa 2005.

26.- Ibidem.

27.- Op cit.

28.- Op cit.

29.- Op Cit.

30.- Op cit.

31.- Op cit.

32.- Op Cit.

33.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Enero a Julio de 2007, México, 2007.

34.- TECNOLOGIAS Y RECURSOS LEGALES DE SOFTWARE S.A. DE C.V. Discom Compacto Práctico Fiscal y Medios de Defensa 2007, México, 2007.

35.- CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA. Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora.

36.- Op cit.

37.- Op cit.

38.- Op cit.

39.- Op cit.

40.- Op cit.

41.- CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, Periódico Oficial del 29 de agosto del 2003.

42.- Op cit.

43.- Op cit.

44.- Op cit.

45.- Op cit.

46.- Ibidem.

47.- Op cit.

48.- Op cit.

49.- Op cit.

50.- ibidem.

51.- Op cit.

52.- ibidem.

53.- Op cit.

54.- ibidem.

55.- Ibidem.

56.- PAZ LOPEZ, ALEJANDRO y MESTA GUERRA, JOSE GUADALUPE. El Recurso de Revocación en Materia Fiscal, Editorial ISEF, México, 2001, página 39.

57.- MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Introducción al Estudio del derecho tributario mexicano, Editorial Porrúa, México, 1999, página 144.

58.- VELAZQUEZ ELIZARRARAS, MIGUEL ANGEL. El Recurso de Revocación, Editorial Porrúa, México, 2003, página 156.

59.- Op cit.

60.- Op cit.

61.- Op cit.

62.- Ibidem.

63.- Op cit.

64.- TRIBUNAL SUPREMO y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL REINO DE ESPAÑA. Sentencias de 09 de junio de 1986, 16 de diciembre de 1986, 20 de enero de 1987 y 13 de junio de 1990, en las que se pone de manifiesto la necesidad de emplear los principios valorativos e interpretativos del derecho penal como criterios técnico-jurídicos comunes y unitarios al procedimiento administrativo sancionador.

65.- Diario Oficial de la Federación del 04 de diciembre del 2006.