

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Esta vía está dedicada a todos aquellos prestadores de servicios de atención médica, entendida en su más amplio concepto, que prestan sus servicios para el Gobierno, ya sea estatal o federal, el carácter de servidor público lo establece el artículo 108 de la Constitución General de la República al decir:

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, **a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza** en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Ahora bien existe la duda que si un prestador de servicios contratado por honorarios puede ser sujeto de responsabilidad administrativa derivada del probable incumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para contestar lo anterior hay que destacar que la constitución refiere “...que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza...” Por tanto entrarían perfectamente los prestadores de servicios por honorarios, ahora bien aunque los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación no cuentan con un criterio claro, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en Tesis aprobada en sesión de 31 de marzo de 2009, que:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Tipo de documento: Precedente

Sexta época

Instancia: Primera Sección

Publicación: No. 18 Junio 2009.

Página: 400

SERVIDORES PÚBLICOS.- TIENEN TAL CARÁCTER LOS CONTRATADOS BAJO EL RÉGIMEN DE HONORARIOS Y POR ENDE ESTÁN SUJETOS A LAS RESPONSABILIDADES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- De conformidad con los artículos 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2º, 7º y 8º, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para efectos de las responsabilidades administrativas se reputarán como servidores públicos, a los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal; los funcionarios y empleados, y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones y por lo tanto serán sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al igual que todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales; por lo tanto todo servidor público tiene entre otras obligaciones, las de cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. Ahora bien, si a una persona se le encomienda realizar un servicio público a través de un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza a través de un contrato de prestación de servicios por honorarios, dicha persona tiene el carácter de servidor público y por ende está sujeta a las responsabilidades previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (25)

Recurso de Reclamación Núm. 6408/08-17-02-7/2137/08-S1-05-05.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 12 de marzo de 2009, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Alejandro Sánchez Hernández.- Secretario: Lic. Luis Alberto Plascencia Alarcón.

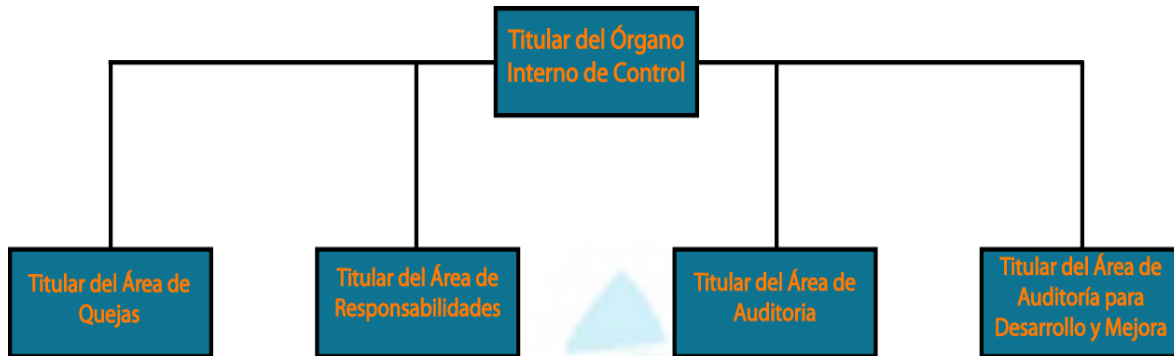
(Tesis aprobada en sesión de 31 de marzo de 2009)

Por tanto las personas contratadas con tal régimen pueden ser sujetas a los procedimientos administrativos que marca la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Entidades revisoras:

En el ámbito Federal es la Secretaría de la Función Pública quien se encarga de observar, vigilar y aplicar las premisas que contiene la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la mayoría de los casos a través de los Órganos Internos de Control insertos en cada dependencia, de igual forma puede ser que el asunto sea de tal relevancia, que la misma Secretaría decida llevarlo en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, ello depende del “*interés*” de la Secretaría o en la verdadera relevancia del asunto.

Los Órganos Internos de Control, para efectos de su organización, se dividen en cinco áreas:



En una dependencia pueden existir todos o solo algunas áreas de las descritas, ello depende de la complicación o carga de trabajo del órgano que se relaciona con la dependencia a la que está revisando; el nombramiento del Titular del Área de Quejas y el Titular del Área de Responsabilidades puede recaer en una sola persona así como el Titular del Área de Auditoría y el Titular del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, pero en todos debe existir un Titular del Órgano Interno de Control.

Facultades

Titular del Órgano Interno de Control

Artículo 79.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría, las siguientes facultades:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de estar en condiciones de promover el cobro de las sanciones económicas que se lleguen a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;

II. Recibir las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes sobre los trámites y servicios federales que presente la ciudadanía, turnarlos para su atención a la autoridad competente y darles seguimiento hasta su conclusión, así como recomendar cuando así proceda, la implementación de mejoras en las dependencias, las entidades o la Procuraduría;

III. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como la Tesorería de la Federación, fincando, cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;

IV. Emitir las resoluciones que procedan respecto de los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos;

V. Emitir las resoluciones que correspondan respecto de los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones emitidas por los titulares de las áreas de responsabilidades en los procedimientos de inconformidad, investigaciones de oficio y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas previstos en las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma;

VI. Llevar los procedimientos de conciliación previstos en las leyes en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obra pública y servicios relacionados con la misma, en los casos en que el Secretario así lo determine, sin perjuicio de que los mismos podrán ser atraídos mediante acuerdo del Titular de la Secretaría;

VII. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;

VIII. Coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, y aquellas que en la materia expidan las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como analizar y proponer con un enfoque preventivo, las normas, lineamientos, mecanismos y acciones para fortalecer el control interno de las instituciones en las que se encuentren designados;

IX. Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones y visitas de inspección e informar de su resultado a la Secretaría, así como a los responsables de las áreas auditadas y a los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, y apoyar, verificar y evaluar las acciones que promuevan la mejora de su gestión.

Las auditorías, investigaciones y visitas de inspección señaladas podrán llevarse a cabo por los propios titulares o por conducto de sus respectivas áreas de quejas, auditoría interna y auditoría, desarrollo y mejora de la gestión pública o bien, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría u otras instancias externas de fiscalización;

X. Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;

XI. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de éste determine, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o, en su caso, solicitar al área jurídica de las dependencias, las entidades o la Procuraduría, la formulación de las querrelas a que haya lugar, cuando las conductas ilícitas requieran de este requisito de procedibilidad;

XII. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o la Procuraduría la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;

XIII. Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría, y

XIV. Las demás que las disposiciones legales y administrativas les confieran y las que les encomienden el Secretario y el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control.

Titular del Área de Auditoría

II. Titulares de las Áreas de Auditoría:

a) De Auditoría Interna:

1. Ordenar y realizar, por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría u otras instancias externas de fiscalización, las auditorías y visitas de inspección que les instruya el titular del órgano interno de control, así como suscribir el informe correspondiente y comunicar el resultado de dichas auditorías y visitas de inspección al titular del órgano interno de control, a la Secretaría y a los responsables de las áreas auditadas;

2. Ordenar y realizar por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías, revisiones y visitas de inspección que se requieran para determinar si las dependencias, las entidades y la Procuraduría, cumplen con la normatividad, programas y metas establecidos e informar los resultados a los titulares de las mismas, y evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, además de proponer las medidas preventivas y correctivas que apoyen el logro de sus fines, aprovechar mejor los recursos que tiene asignados, y que el otorgamiento de sus servicios sea oportuno, confiable y completo;

3. Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;

4. Requerir a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la Procuraduría la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;

5. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al programa anual de auditoría y control de dicho órgano;

6. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y

7. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;

b) De Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública:

1. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control;

2. Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda;

3. Efectuar la evaluación de riesgos que puedan obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría;

4. Promover y asegurar el desarrollo administrativo, la modernización y la mejora de la gestión pública en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, mediante la implementación e implantación de acciones, programas y proyectos en esta materia;

5. Participar en el proceso de planeación que desarrolle la institución en la que sean designados, para el establecimiento y ejecución de compromisos y acciones de mejora de la gestión o para el desarrollo administrativo integral, conforme a las estrategias que establezca la Secretaría;

6. Brindar asesoría en materia de mejora y modernización de la gestión en las instituciones en que se encuentren designados, en temas como:

a) Planeación estratégica;

b) Trámites, Servicios y Procesos de Calidad;

c) Atención y Participación Ciudadana;

d) Mejora Regulatoria Interna y hacia particulares;

e) Gobierno Digital;

f) Recursos Humanos, Servicio Profesional de Carrera y Racionalización de Estructuras;

g) Austeridad y disciplina del gasto, y

h) Transparencia y rendición de cuentas.

Para efectos del párrafo anterior, los titulares de las áreas de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, realizarán o podrán encomendar investigaciones, estudios y análisis, para asesorar a las instituciones en los temas señalados;

7. Participar en los Comités Técnicos de Selección de las dependencias sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;

8. Promover en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;

9. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en materia de evaluación y de control se deban integrar al Programa Anual de Trabajo;

10. Impulsar y dar seguimiento a los programas o estrategias de desarrollo administrativo integral, modernización y mejora de la gestión pública, así como elaborar y presentar los reportes periódicos de resultados de las acciones derivadas de dichos programas o estrategias;

11. Dar seguimiento a las acciones que implementen las dependencias, las entidades y la Procuraduría para la mejora de sus procesos, a fin de apoyarlas en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos con un enfoque preventivo y brindarles asesoría en materia de desarrollo administrativo;

12. Realizar diagnósticos y opinar sobre el grado de avance y estado que guardan las dependencias, las entidades y la Procuraduría en materia de desarrollo administrativo integral, modernización y mejora de la gestión pública;

13. Promover el fortalecimiento de una cultura orientada a la mejora permanente de la gestión institucional y de buen gobierno, al interior de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, a fin de asegurar el cumplimiento de la normativa, metas y objetivos;

14. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;

15. Requerir a las unidades administrativas de la institución en la que sean designados, la información que se requiera para la atención de los asuntos en las materias de su competencia;

16. Establecer acciones preventivas y de transformación institucional a partir de los resultados de las distintas evaluaciones a los modelos, programas y demás estrategias establecidas en esta materia por la Secretaría, y

17. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomiende el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

Cuando en un órgano interno de control no coexistan el Titular del Área de Auditoría Interna y el de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, el servidor público que se desempeñe como Titular del Área de Auditoría ejercerá la totalidad de las atribuciones establecidas en la presente fracción;

I. Titulares de las Áreas de Responsabilidades:

Artículo 80.- Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

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

2. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;

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

4. Recibir, instruir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, con excepción de aquéllas que deba conocer la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, por acuerdo del Secretario;

5. Iniciar, instruir y resolver el procedimiento de investigaciones de oficio, si así lo considera conveniente por presumir la inobservancia de las disposiciones contenidas en las disposiciones mencionadas en el numeral anterior;

6. Tramitar, instruir y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma e informar a la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas sobre el estado que guarde la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie, con excepción de los asuntos que aquélla conozca;

7. Tramitar los procedimientos de conciliación en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma derivados de las quejas que presenten los proveedores o contratistas por incumplimiento a los contratos o pedidos celebrados por las dependencias, las entidades y la Procuraduría, en los casos en que por acuerdo del Secretario así se determine.

Para efecto de lo anterior, podrán emitir todo tipo de acuerdos, así como presidir y conducir las sesiones de conciliación y llevar a cabo las diligencias, requerimientos, citaciones, notificaciones y prevenciones a que haya lugar;

8. Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades e investigaciones de oficio, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las leyes de la materia y someterlos a la resolución del titular del órgano interno de control;

9. Formular requerimientos, llevar a cabo los actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera, y

10. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;

II. Titulares de las Áreas de Auditoría:

a) De Auditoría Interna:

1. Ordenar y realizar, por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría u otras instancias externas de fiscalización, las auditorías y visitas de inspección que les instruya el titular del órgano interno de control, así como suscribir el informe correspondiente y comunicar el resultado de dichas auditorías y visitas de inspección al titular del órgano interno de control, a la Secretaría y a los responsables de las áreas auditadas;

2. Ordenar y realizar por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías, revisiones y visitas de inspección que se requieran para determinar si las dependencias, las entidades y la Procuraduría, cumplen con la normatividad, programas y metas establecidos e informar los resultados a los titulares de las mismas, y evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, además de proponer las medidas preventivas y correctivas que apoyen el logro de sus fines, aprovechar mejor los recursos que tiene asignados, y que el otorgamiento de sus servicios sea oportuno, confiable y completo;

3. Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;

4. Requerir a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la Procuraduría la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;

5. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al programa anual de auditoría y control de dicho órgano;

6. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y

7. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;

b) Titular de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública:

1. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control;

2. Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda;

3. Efectuar la evaluación de riesgos que puedan obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría;

4. Promover y asegurar el desarrollo administrativo, la modernización y la mejora de la gestión pública en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, mediante la implementación e implantación de acciones, programas y proyectos en esta materia;

5. Participar en el proceso de planeación que desarrolle la institución en la que sean designados, para el establecimiento y ejecución de compromisos y acciones de mejora de la gestión o para el desarrollo administrativo integral, conforme a las estrategias que establezca la Secretaría;

6. Brindar asesoría en materia de mejora y modernización de la gestión en las instituciones en que se encuentren designados, en temas como:

- a) Planeación estratégica;
- b) Trámites, Servicios y Procesos de Calidad;
- c) Atención y Participación Ciudadana;
- d) Mejora Regulatoria Interna y hacia particulares;
- e) Gobierno Digital;
- f) Recursos Humanos, Servicio Profesional de Carrera y Racionalización de Estructuras;
- g) Austeridad y disciplina del gasto, y
- h) Transparencia y rendición de cuentas.

Para efectos del párrafo anterior, los titulares de las áreas de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, realizarán o podrán encomendar investigaciones, estudios y análisis, para asesorar a las instituciones en los temas señalados;

7. Participar en los Comités Técnicos de Selección de las dependencias sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;

8. Promover en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;

9. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en materia de evaluación y de control se deban integrar al Programa Anual de Trabajo;

10. Impulsar y dar seguimiento a los programas o estrategias de desarrollo administrativo integral, modernización y mejora de la gestión pública, así como elaborar y presentar los reportes periódicos de resultados de las acciones derivadas de dichos programas o estrategias;

11. Dar seguimiento a las acciones que implementen las dependencias, las entidades y la Procuraduría para la mejora de sus procesos, a fin de apoyarlas en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos con un enfoque preventivo y brindarles asesoría en materia de desarrollo administrativo;

12. Realizar diagnósticos y opinar sobre el grado de avance y estado que guardan las dependencias, las entidades y la Procuraduría en materia de desarrollo administrativo integral, modernización y mejora de la gestión pública;

13. Promover el fortalecimiento de una cultura orientada a la mejora permanente de la gestión institucional y de buen gobierno, al interior de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, a fin de asegurar el cumplimiento de la normativa, metas y objetivos;

14. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;

15. Requerir a las unidades administrativas de la institución en la que sean designados, la información que se requiera para la atención de los asuntos en las materias de su competencia;

16. Establecer acciones preventivas y de transformación institucional a partir de los resultados de las distintas evaluaciones a los modelos, programas y demás estrategias establecidas en esta materia por la Secretaría, y

17. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomiende el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

Cuando en un órgano interno de control no coexistan el Titular del Área de Auditoría Interna y el de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, el servidor público que se desempeñe como Titular del Área de Auditoría ejercerá la totalidad de las atribuciones establecidas en la presente fracción;

III. Titulares de las Áreas de Quejas:

1. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y emitir el acuerdo de archivo por falta de elementos o de turno al área de responsabilidades, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución;

2. Promover la implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y servicios en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;

3. Captar, asesorar, gestionar, promover y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y recomendar a las dependencias, las entidades o la Procuraduría la implementación de mejoras cuando así proceda;

4. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

5. Supervisar los mecanismos e instancias de atención y participación ciudadana y de aseguramiento de la calidad en trámites y servicios que brindan las dependencias, las entidades o la Procuraduría conforme a la política que emita la Secretaría;

6. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;

7. Determinar la procedencia de las inconformidades que se presenten en contra de los actos relacionados con la operación del Servicio Profesional de Carrera y sustanciar su desahogo conforme a las disposiciones que resulten aplicables;

8. Realizar la valoración de la determinación preliminar que formulen las dependencias sobre el incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones de los servidores públicos de carrera, en términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento;

9. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y

10. Las demás que les atribuyan expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

PROCEDIMIENTOS

QUEJAS Y DENUNCIAS

La atención de quejas y denuncias se encuentra conferida a los Titulares del Área de Quejas de los Órganos Internos de Control. No hay que olvidar que el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública da la oportunidad a que el puesto del Titular del Área de Quejas, Responsabilidades y de Auditoría, recaiga en una sola persona, en un absurdo reglamentario, dando facultades de omnipotencia, según la literalidad del artículo 82¹ de dicho reglamento, es absurdo, pues una sola persona puede tener la

¹ **Artículo 82.-** Para la atención de los asuntos y la sustanciación de los procedimientos a su cargo, los titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades se auxiliarán del personal adscrito a los propios órganos internos de control.

Para la instrucción y sustanciación de los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, el órgano interno de control en la Procuraduría contará específicamente con Direcciones de Responsabilidades A y B, Subdirecciones de Responsabilidades A y B, Jefes de Departamento de Proyectos y Jefes de Departamento de Instrucción, cuyos Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento, respectivamente, tendrán facultades para iniciar, instruir y substanciar los procedimientos de responsabilidades, incluidas la citación, celebración de audiencia de ley, admisión y desahogo de pruebas y demás diligencias pertinentes, según el turno que determine su titular o el del área de responsabilidades del mismo.

El incumplimiento de las obligaciones previstas para el personal adscrito a los órganos internos de control mencionado en los dos párrafos anteriores, dará lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas de conformidad con las disposiciones aplicables.

formación para auditar, atender quejas y denuncias, así como instaurar y resolver el procedimiento juzgatorio disciplinario, amén de que quien investiga la queja es el mismo que la juzga, lo que es violatorio de principios constitucionales, que no es el caso tratar en el presente apartado.

Por tanto las facultades del Titular del Área de Quejas se encuentran contenidas en el artículo 80 ya expuesto con anterioridad.

Dentro de estas facultades encontramos una clara violación al principio de legalidad y certeza jurídica, ya que es de explorado derecho que todas las facultades con las que cuenta una autoridad deben encontrarse en una ley, reglamento o disposición que hubiere sido legitimado a través del proceso legislativo, por ello el numeral 10 de dicha fracción III, puede ser materia de un proceso de amparo con mucho futuro, en el caso de que exista alguna facultad que se llegue a invocar por el Titular de Quejas y que le hubiere conferido el Secretario o el Titular del Órgano.

Estas facultades se encuentran “*reguladas*” por los llamados “Lineamientos Técnicos y Operativos para la atención de Quejas y Denuncias” que son de aplicación obligatoria para los Órganos Internos de Control, que se encuentran disponibles en el siguiente link:

[QUEJAS Y DENUNCIAS.pdf](#)

Es necesario que el servidor público haga conciencia que durante la investigación de quejas y denuncias, puede ofertar todos los medios de prueba a su alcance para que la autoridad tenga mayores y mejores elementos para evaluar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en los que se cometió el acto cuestionado y evitar que dicho procedimiento pase al Titular del Área de Responsabilidades, o a la autoridad Jurisdiccional correspondiente, y así tengamos que enfrentar un procedimiento con términos muy estrictos para la comparecencia y oferta probatoria.

Es necesario identificar desde la notificación para el recabo de información o la citación en el procedimiento de investigación si se trata de una Queja o de una Denuncia, la diferencia conceptual estriba principalmente en que la primera trata de la afectación directa del denunciante, es decir, quien ingresó la queja es el afectado por la actuación del servidor

La función de delegado, comisario público y titular del órgano interno de control podrá concentrarse en cualquiera de sus modalidades en un mismo servidor público, el que será, en este caso, el titular del órgano interno de control, de acuerdo a las necesidades de la Secretaría.

La función de titular de área de responsabilidades, auditoría y quejas podrá concentrarse en un mismo servidor público, el cual contará con las facultades propias de cada una de las áreas para efectos del ejercicio de las atribuciones que les confiere este Reglamento.

público y en el segundo caso quien denuncia lo hace por la posible perturbación de los derechos de un tercero, lo que nos puede ayudar para identificar el caso materia de la investigación, estas referencias se encuentran principalmente radicadas en el número de expediente como “DE/XXX/2009” o “QU/XXX/2009”.²

Por otra parte, el titular respectivo está obligado a dictar un acuerdo de inicio de investigación el cual, entre otros requisitos, debe contener la descripción de acciones o líneas de investigación que se propone ejecutar, por tanto al comparecer como indiciados pueden válidamente consultar dicho acuerdo, y verificar la perspectiva de la autoridad para investigar la queja o denuncia.³

En lo correspondiente a la **ratificación** de la queja o denuncia, los lineamientos descritos establecen que no es necesaria cuando se cuenten con elementos suficientes para sustentar la falta administrativa, lo mismo ocurre con el **desistimiento** que no produce efecto jurídico alguno para dejar de investigar los hechos materia de la queja o denuncia, así mismo, la autoridad investigadora, en caso de que se presuma la comisión de un delito se encuentra obligada a hacerlo del conocimiento de las autoridades correspondientes, por otra parte tratándose de **quejas o denuncias anónimas** que no aporten mayores elementos de identificación del o los servidores públicos responsables, deberán archivarse sin mayor trámite.⁴

Debemos tomar en cuenta que la autoridad investigadora no está obligada a citar al o los servidores públicos responsables, por tanto es fundamental que al momento de que se ejerza esta facultad, aportar todos los medios de prueba para deslindar la responsabilidad o en el caso de que sepamos de la investigación que se integra en nuestra contra, instar a la autoridad por los medios legales para que agote la garantía de audiencia del servidor público señalado, previo al procedimiento disciplinario correspondiente.⁵

Los citados lineamientos, dan la facultad al servidor público citado de consultar **todas** las constancias que obren en el expediente de investigación, es importante que el servidor público exija este derecho, ya que algunos Órganos Internos no permiten la consulta

² “Lineamientos Técnicos y Operativos para la atención de Quejas y Denuncias”, SFP PAG 11 y 35.

³ Op cit. Pag. 46

⁴ Supra Pag. 47 a 50

⁵ IDEM Pag 55

integral del expediente cuando es parte de una investigación en curso, reiterando el atributo de ofrecer las pruebas correspondientes.⁶

Es necesario aclarar que el turno a responsabilidades, requiere de diversos requisitos planteados en los lineamientos citados, pero hay que destacar que las documentales deben integrarse en original o copia certificada.

Es necesario destacar, que el presente sólo es un breviario general sobre los procedimientos de investigación derivados de quejas y denuncias, siempre es recomendable contar con la asesoría especializada del asunto en particular para esperar un resultado positivo, pues en gran parte las investigaciones tienen que ver asuntos técnicos, contables o financieros; por ejemplo, o jurídicos muy especializados, como lo es la aplicación de [manuales operacionales](#) o instrucciones de superior jerárquico, carencia de insumos, subejercicio, sobre ejercicio etc.

PROCEDIMIENTO RESPONSABILIDADES

RESPONSABILIDADES

El procedimiento disciplinario administrativo, se encuentra regulado por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que dispone:

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

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

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

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

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

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

⁶ IDEM Pag. 58

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

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

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

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

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

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

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y requerirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

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

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

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo.

Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Una de las grandes problemáticas al momento de enfrentar el procedimiento disciplinario es el plazo tan breve que nos concede la autoridad para comparecer a la audiencia que marca el artículo 21 “... Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles”, debemos recordar que en la investigación que se haga en el área de quejas, tal y como se describe en esta página en el tema de [QUEJAS Y DENUNCIAS](#), así como en el tema de [IMPUGNACIÓN DE AUDITORÍAS](#) la autoridad no está obligada a citar en el procedimiento de investigación (quejas, denuncias, auditorías) al servidor público, por lo que podemos estar ante una imputación que desconocemos y es muy complicado preparar una defensa respetable en el caso del plazo de cinco días⁷, por tanto en este esquema es recomendable que, si no se encuentran vicios en la notificación a la audiencia, comparecer por escrito de manera inmediata, es decir, en el mismo día de la notificación o al día inmediato siguiente, autorizando abogados, señalando domicilio y solicitar la ampliación del plazo al máximo para la comparecencia (quince días), dando cuenta de la imposibilidad de preparar una defensa adecuada, tomando en consideración que si se trata de imputaciones derivadas de una auditoría, es necesario revisar todos los legajos correspondientes en su integración pues, como ya se expone en un apartado diverso ([IMPUGNACIÓN DE AUDITORÍAS](#)).

De igual modo los Órganos Internos de Control acostumbran exigir la comparecencia personal del servidor público en la audiencia, esto ya fue superado por un criterio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que dispone la posibilidad de comparecer al servidor público por escrito, a saber:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Tipo de documento: Tesis Aislada

Quinta época

Instancia: Primera Sala Regional del Golfo

Publicación: No. 75 Marzo 2007.

Página: 478

SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDEN COMPARECER A LA AUDIENCIA PERSONALMENTE O POR ESCRITO.- El artículo 21, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé a favor de los servidores públicos la garantía de audiencia conforme a la cual tienen derecho frente a las autoridades administrativas a que se les otorgue la oportunidad de defenderse a través del

⁷ Si existe ánimo de la autoridad para complicarnos la defensa, una señal clara es el término de la comparecencia, el citarnos en cinco días nos puede dar una idea de ello.

ofrecimiento de pruebas y la formulación de alegatos. Cabe agregar, que el legislador no prohíbe al servidor público comparecer a la audiencia por escrito, al contrario del numeral en consulta se infiere la posibilidad de comparecer personalmente o por escrito. Por tanto, si el servidor público comparece por escrito a la audiencia, la autoridad debe tener por acreditada su comparecencia, en tanto que en la resolución impugnada analizar en su integridad los argumentos y pruebas; de no proceder en estos términos, sino que además de tener por ciertos los actos y omisiones que le atribuyó en el oficio citatorio, finca a su cargo una sanción, evidentemente incurre en una violación procesal que afecta a las defensas del actor y trasciende al sentido del acto impugnado. (65)

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 410 1/04-13-0 1-5.- Resuelto por la Primera Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 4 de enero de 2007, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: María Guadalupe Herrera Calderón.- Secretario: Lic. Agustín García Martínez.

Una práctica arbitraria de la autoridad que lleva el procedimiento disciplinario, lo es el ejercicio de la atribución contenida en la fracción V⁸ del citado artículo, que dispone la suspensión del servidor público durante el procedimiento o previo a la citación para la audiencia.

En el ejercicio de esta facultad procede de inmediato el amparo indirecto para que no se ejecute la suspensión temporal, atendiendo a los siguientes criterios jurisprudenciales:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, NO ASÍ EN RELACIÓN CON EL CESE, PUES EN ESTE ÚLTIMO CASO SE AFECTA EL INTERÉS PÚBLICO.

La sanción que se impone al aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en la suspensión temporal en el cargo, no tiene por objeto salvaguardar el servicio de manera directa, de ahí que sea patente que el interés público no se ve afectado al otorgarse la suspensión provisional del acto, pues de cualquier manera, una vez ejecutada la sanción, aquél se reincorporará a sus funciones en las mismas condiciones en que venía prestando el servicio, aunado a que en esta hipótesis, de no otorgarse la medida cautelar y permitir que la suspensión temporal se ejecute, se causarían al servidor público daños y perjuicios de difícil reparación, pues su imagen se vería desacreditada, aspecto que no se repararía, ni aun obteniendo sentencia favorable en el juicio de amparo.

2a./J. 34/2004 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. Tesis de jurisprudencia 34/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de marzo de dos mil cuatro. **Instancia:** Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIX, Abril de 2004. Pág. 444. **Tesis de Jurisprudencia.**

⁸ V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, NO ASÍ EN RELACIÓN CON EL CESE, PUES EN ESTE ÚLTIMO CASO SE AFECTA EL INTERÉS PÚBLICO.

- Ejecutoria sin Tesis - 2a./J. 34/2004 - Consulte Ejecutoria -

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XIX, Mayo de 2004. Pág. 956. **Tesis Aislada.**

Es necesario, para su análisis, considerar los argumentos de la segunda sala de nuestro más alto tribunal que resuelve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Juan Díaz Romero. Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, a saber:

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.

MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
SECRETARIA: CLAUDIA MENDOZA POLANCO.

CONSIDERANDO:

TERCERO. A fin de estar en aptitud de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, resolverla, es preciso tener presentes los criterios sustentados por los órganos colegiados que la motivaron y que a continuación se transcriben.

La sentencia pronunciada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito el tres de julio de dos mil tres, relativa al recurso de queja 277/2003, señala, en lo conducente, lo que enseguida se transcribe:

"QUINTO. Es fundado el agravio hecho valer por las recurrentes, ya que una nueva reflexión por parte de este Tribunal Colegiado conduce a apartarse del criterio sustentado con anterioridad y resolver en los siguientes términos. Aducen las autoridades responsables que se vulnera en su perjuicio lo dispuesto por el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, pues con la concesión de la suspensión provisional solicitada por el quejoso Heriberto Escamilla Fernández, se contravienen disposiciones de orden público y causa perjuicio al interés social. Señala que de conformidad con el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la suspensión, destitución o inhabilitación que se imponga a los empleados de gobierno se considerarán de orden público; por tanto, con la medida cautelar se impide la ejecución del acuerdo dictado en el oficio CGDLR/DRSCCE/15884 de veintiséis de mayo de dos mil tres, a través del cual se ordena la suspensión del pago de sueldo y funciones del quejoso. El artículo 124, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales dispone que no procederá el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado si con dicha medida se ocasiona perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, invocada por las autoridades responsables y aplicable a los cuerpos policiacos de esta ciudad, de conformidad con los artículos 17 y 48 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, tiene por objeto reglamentar el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende de los artículos 108 a 114, en materia de los sujetos de responsabilidad, obligaciones y sanciones en el servicio público, especificando qué autoridades son competentes para conocer de dichas infracciones y los procedimientos que habrán de seguirse. Por tanto, si la mencionada ley regula el referido título cuarto constitucional, es evidente que es de orden público. Todas las leyes, en sentido amplio, participan en mayor o menor medida de las características de ser de orden público e interés general. El objeto de las leyes es mantener la coexistencia de los derechos de los particulares entre sí y en sus relaciones con el orden público, y en tal concepto el cumplimiento de las leyes interesa al orden social. El orden público que tiene en cuenta la ley y la jurisprudencia para establecer una norma, no puede estar constituido por una suma de intereses meramente privados; para que el orden público esté involucrado, es preciso que los intereses de que se trate

sean de tal manera importantes que no obstante la inexistencia de algún perjuicio para el interesado y aun la aceptación de éste, el acto prohibido pueda causar un daño a la colectividad o a la nación. En este caso, el Estado y la sociedad están interesados en que todos los servidores públicos cumplan con las obligaciones establecidas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tendientes a 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 sin perjuicio de sus derechos laborales. De igual manera, la sociedad presta particular atención a que en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos se sigan acatando plenamente las disposiciones legales correspondientes, respetando los plazos previstos por la norma jurídica, tanto para salvaguardar los derechos sustantivos del servidor público investigado, sustentar la legalidad de una resolución que finque responsabilidad a algún empleado del Estado, como para que se ejecuten las sanciones impuestas a servidores públicos. Igual criterio sostuvo este Tribunal Colegiado al resolver la revisión fiscal 977/2003 en sesión de treinta de abril de dos mil tres, que dio origen a la tesis TC017217.9AD1, aún sin publicar, que a la letra dice: 'LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD Y APLICACIÓN DE LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES, SON DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende de los artículos 108 a 114, en materia de los sujetos de responsabilidad, obligaciones y sanciones en el servicio público; el Estado y la sociedad están interesados en que todos los empleados de gobierno cumplan con las obligaciones establecidas por el artículo 47 de la ley en comento, tendientes a 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, sin perjuicio de sus derechos laborales. De igual manera, la sociedad presta particular atención a que en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos se sigan acatando plenamente las disposiciones legales correspondientes, respetando los plazos previstos por la norma jurídica, tanto para salvaguardar los derechos sustantivos del servidor público investigado, como para sustentar la legalidad de una resolución que finque responsabilidad a algún empleado del Estado. Por lo tanto, los artículos que regulan el procedimiento de responsabilidad administrativa, contienen las sanciones imponibles a los servidores públicos involucrados, así como la ejecución de las mismas, son de orden público e interés social.'. En tal virtud, con la medida cautelar concedida por la a quo se impide la ejecución del acuerdo CGDLR/DRSCCE/15884 de veintiséis de mayo de dos mil dos, al permitir que el peticionario de garantías continúe desempeñando sus funciones como servidor público, contraviniendo una disposición de orden público como lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; además de que existe una resolución que pone en evidencia, aunque sea a título presuntivo, que el citado policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal no se rige bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, consagrados en el referido artículo 47 del ordenamiento invocado. Iguales consideraciones deben hacerse respecto de la suspensión del pago de sueldo, ya que en términos de los razonamientos expresados a lo largo del presente considerando, es inadmisibles que una persona suspendida en sus funciones de empleado de gobierno, por no seguir los principios de servicios públicos, devengue un salario por su inactividad, ocasionando un detrimento en perjuicio del patrimonio del Estado. Debe destacarse que en el supuesto de que la parte quejosa obtenga un fallo favorecedor a sus intereses en el juicio de garantías, obtendría la restitución pecuniaria por las cantidades que no hubiese cobrado con motivo de la ejecución del acto reclamado, por lo que los daños y perjuicios ocasionados al agraviado con la negativa de la suspensión no son de imposible reparación. En las relatadas circunstancias, se impone declarar fundado el recurso de queja interpuesto por las autoridades responsables. Por lo expuesto y fundado en el artículo 99, último párrafo, de la Ley de Amparo, se resuelve: ÚNICO. Es fundado el recurso de queja hecho valer por la directora de Remuneraciones, Prestaciones y Relaciones Laborales, así como del director de Área Sectorial CUH4 Centro, ambos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, contra el auto dictado el veintiséis de junio de dos mil tres por la entonces Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, dentro del incidente de suspensión relativo al juicio de amparo 1087/2003."

CUARTO. Las consideraciones del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el diecinueve de enero de dos mil uno el recurso de queja 73/2001, en la parte que interesa, son del tenor literal siguiente:

"CUARTO. En el único agravio hecho valer, el recurrente aduce que resulta erróneo el criterio asumido por el Juez de amparo al negar la medida cautelar solicitada, en virtud de que si bien la consumación del acto reclamado se agota por el solo hecho de su emisión, lo cierto es que existen consecuencias jurídicas que se prolongan en el tiempo causando una afectación en su esfera de derechos, pues no existe barrera legal que impida su continuación; así, estima el recurrente que la suspensión provisional que solicitó, de ninguna manera va encaminada a detener el acto de autoridad en su aspecto formal, sino sólo a suspender los efectos de dicho acto combatido. El agravio hecho valer es fundado. En la demanda de amparo, el quejoso, hoy recurrente, adujo lo siguiente: '... La suspensión, provisional y definitiva de los actos reclamados, son procedentes conforme a lo dispuesto por los artículos 124, 125 y 130 de la Ley de Amparo,

por cuanto a que con la suspensión no se sigue perjuicio al interés general ni se contravienen disposiciones de orden público. Y no se contravienen disposiciones de orden público, ya que para que a un elemento policiaco se le niegue la suspensión del acto, se requiere que éste haya sido destituido o cesado para encaminar la decisión de negar la suspensión al perjuicio que resienta la sociedad independientemente de la afectación que le resulte al impetrante de garantías, pues al no existir juicio previo, de ninguna manera se puede presumir alguna responsabilidad en el elemento que diese motivo a proteger a la sociedad y al orden establecidos con la negación de la medida suspensiva. Además, de que resultan ser los únicos ingresos de los que depende mi familia, por lo que de no concedérseme la suspensión se me causarían perjuicios de difícil reparación. Precisado lo anterior, debe decirse que le asiste razón al recurrente, cuando aduce que el Juez de amparo únicamente se pronunció respecto de la emisión del acto reclamado, considerando que tenía el carácter de consumado, pues efectivamente omitió tomar en cuenta que igualmente se reclamaron los efectos y consecuencias de dicha orden. Ahora bien, este Tribunal Colegiado considera que para resolver sobre los efectos y consecuencias del acto reclamado por lo que hace a la suspensión provisional solicitada, es pertinente señalar lo siguiente: Los actos reclamados en la demanda fueron: '1. Del subinspector Guillermo Adell Corro, comandante del 50 Agrupamiento de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, se reclama la orden de no permitirme laborar dentro de la policía auxiliar. 2. Del director general de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, se reclamó cualquier acto tendiente a cumplimentar la orden de no permitirme laborar dictada por el subinspector Guillermo Adell Corro, comandante del 50 Agrupamiento de la Policía Auxiliar del Distrito Federal. 3. Del director de Recursos Humanos y Servicios Sociales de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, se reclama el inminente cumplimiento que pudiese dar a la orden dictada por el subinspector Guillermo Adell Corro, comandante del 50 Agrupamiento de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, que se traduce en dejar de cubrir mi salario y demás prestaciones accesorias a que tengo derecho. 4. Del subdirector jurídico de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, se reclama cualquier acto tendiente a cumplimentar la orden dictada por el subinspector Guillermo Adell Corro, comandante del 50 Agrupamiento de la Policía Auxiliar del Distrito Federal.'. Por otra parte, en el segundo punto de los antecedentes hechos valer en el curso de referencia, el quejoso señaló que: '2. El día 27 de diciembre de 2000, me presenté a laborar normalmente a las instalaciones que ocupa el 50 Agrupamiento de la Policía Auxiliar, checando la tarjeta de asistencia a las 7:00 horas, siendo que treinta minutos después personal de dicho agrupamiento me informa que por órdenes del subinspector Guillermo Adell Corro, comandante del 50 Agrupamiento de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, a partir de ese día ya no podría continuar laborando sin que se me diera a conocer el motivo de tal determinación. Asimismo, me solicitaron que entregara el equipo que tenía a mi cargo, lo que cumplí en ese instante ...'. De lo anterior, así como de la lectura integral de la demanda de amparo se advierte que la orden emitida por el subinspector, comandante del 50 Agrupamiento de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, reclamada en el juicio de garantías, no cuenta con los elementos suficientes para poder determinar si se trata de una destitución o de una suspensión de carácter temporal, esto es, que existe incertidumbre en el sentido de saber si la orden a través de la cual se le está impidiendo al quejoso, hoy recurrente, laborar en su centro de trabajo como habitualmente lo hacía, es verbal o existe algún documento en el que se precise que la sanción en comento es debido a una destitución o, en su caso, de una suspensión temporal en su empleo, sobre todo por el hecho de que el hoy recurrente aduce que desconoce la existencia de un procedimiento administrativo instrumentado en su contra. Circunstancia que lleva a este Tribunal Colegiado a aplicar el principio de 'aparición del buen derecho' para el caso de la falta de elementos para resolver en un determinado sentido sobre la suspensión provisional del acto reclamado, pues al tratarse, en la especie, de una determinación relativa a la medida cautelar en comento en cuanto a la naturaleza de los actos reclamados, el juzgador debe estarse a lo manifestado por el quejoso, que bajo protesta de decir verdad argumentó en su demanda de garantías y a la naturaleza precisamente del acto reclamado. Es aplicable al caso, la jurisprudencia 15/96, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 16 del Tomo III, abril de 1996, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice: 'SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la aparición del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la aparición del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de

amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.'. Asimismo, apoya lo anterior, por analogía, la tesis de jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el número 528, visible a página 347, Tomo VI, Parte SCJN, Apéndice de 1995, Octava Época, que a la letra dice: 'SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO. Para decidir sobre la procedencia o no de la suspensión provisional, los Jueces de Distrito deben atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el Juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos. Ello sin perjuicio de analizar si en el caso concreto se cumplen o no los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.'. Así las cosas, es procedente conceder la medida cautelar solicitada respecto de los efectos y consecuencias de la orden de suspensión relativas al empleo, cargo o comisión que el peticionario de garantías, hoy recurrente, desempeña en la Policía Auxiliar del Distrito Federal, hasta en tanto no se resuelva sobre la suspensión definitiva de dichos actos reclamados. Esto es así, en virtud de que si bien para el supuesto de una destitución este tribunal comparte el criterio consistente en que resulta improcedente conceder la medida cautelar, atendiendo al orden público y al interés social, lo cierto es que éste no resulta aplicable al caso, como lo señala el recurrente, habida cuenta que el referido criterio indica que no procede conceder la suspensión en contra de la orden de baja de un servidor público; sin embargo, dicha hipótesis no cobra aplicación puesto que la aparente orden por la que se suspendió al hoy recurrente no se tiene a la vista y, por ende, se desconocen sus efectos y consecuencias, ya que, como se insiste, no se sabe si se trata de una baja o cese del quejoso como servidor público o sólo de una suspensión temporal. Lo anterior, con la salvedad de que una vez que el Juez del amparo, con los elementos que aporten las partes al juicio, resuelva conforme a derecho proceda respecto de la suspensión definitiva. Es aplicable al caso, la tesis VI.2o.23 K, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, cuyo criterio comparte este Tribunal Colegiado, visible en la página 490 del Tomo III, febrero de 1996, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice: 'SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO RECLAMADO, CONCESIÓN DE LA, NO IMPIDE QUE SE RESUELVA NEGÁNDOSE SOBRE LA DEFINITIVA. El auto que concede la suspensión provisional, no vincula al Juez de Distrito a resolver sobre la suspensión definitiva en términos de los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, es decir, no le obliga a conceder la definitiva, puesto que la suspensión provisional opera en forma temporal, limitada a lo que se resuelva con posterioridad sobre la suspensión definitiva, ya que para determinar si se concede o se niega esta última, deben considerarse los elementos de juicio recabados durante la tramitación del incidente de suspensión respectivo.'. En las relatadas condiciones resulta fundado el presente recurso de queja. Por lo expuesto y fundado, se resuelve: ÚNICO. El presente recurso de queja es fundado."

QUINTO. El criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el veinticuatro de septiembre de dos mil uno la queja número 65/2001, en lo conducente, determina:

"SEXTO. Resultan sustancialmente fundados los agravios que se hacen valer, como se pasa a demostrar. En efecto, el Juez de Distrito equiparó la suspensión del cargo del quejoso como gerente de la Comisión Nacional del Agua en el Estado de Puebla, por quince días y sin goce de sueldo, con el cese y estímó que en este último caso existe interés social en que el funcionario removido no continúe en el ejercicio de sus funciones, razón por la cual estímó insatisfecho el requisito de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo y negó la suspensión provisional solicitada. Ahora bien, tal como se aduce en los agravios, lo que se impuso al quejoso fue suspensión sin goce de sueldo por quince días en el cargo que, asegura, a la fecha aún desempeña, sanción que, también afirma, tiene combatida en juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de manera que el asunto merece apreciación distinta, al menos para la suspensión provisional, por lo siguiente: Las figuras jurídicas de la suspensión y cese en el cargo de un servidor público son de naturaleza distinta; en el cese se considera que el servidor removido no resulta ya idóneo para continuar en el desempeño de su cargo, y ahí sí la sociedad está altamente interesada en que no prosiga en tal desempeño, pero en el caso de una suspensión, si bien se está sancionando la irregularidad detectada, no se ha determinado la idoneidad de que se habla, antes bien consumado el tiempo de la suspensión el funcionario reasumirá su cargo, y aquí, entonces, sin dejar de advertir cierto interés social, no

es tan alto como el que se da en el caso del cese y sí, por el contrario, si llegare a determinarse en su oportunidad que la medida sancionadora no fue legal, los daños y perjuicios que se inferirán al quejoso serían de difícil reparación, pues se le causarían vejaciones y descrédito, los cuales no se repararían aunque obtuviese sentencia favorable en el juicio de amparo, y por el contrario, si quedara firme en su oportunidad la sanción, ningún impedimento habría ni jurídica ni materialmente para ejercitarla una vez determinada su ilegalidad. Además, no debe perderse de vista que, como lo aduce el recurrente, en términos del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones se ejecutarán siempre y cuando estén firmes. Así pues, debe concluirse que en el caso sí están satisfechas las exigencias del artículo 124 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión provisional de los actos reclamados, pues la solicitó el quejoso, con su otorgamiento no se causa grave afectación al interés social ni al orden público, y sí por el contrario, de consumarse el acto se causarían al justiciable daños y perjuicios de difícil reparación, razón por la cual debe concederse tal medida para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan y no se ejercite la suspensión por quince días sin goce de sueldo impuesta a Miguel Ángel Tinoco Rubí, en su cargo de gerente estatal de la Comisión Nacional del Agua en el Estado de Puebla, hasta en tanto se decida lo que procede sobre la suspensión definitiva, en la inteligencia de que esta suspensión no desliga al quejoso de desempeñar su función con total y absoluto apego a la ley, y si no lo hace así quedan expeditas las atribuciones de la autoridad competente para actuar en consecuencia. En este orden de ideas debe declararse fundado el recurso de queja. Por lo expuesto, se resuelve: ÚNICO. Es fundado el recurso de queja interpuesto por Miguel Ángel Tinoco Rubí contra el acuerdo de dieciocho de septiembre de dos mil uno, dictado por el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Puebla, en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo 1225/2001, mediante el cual negó la suspensión provisional de los actos reclamados."

SEXTO. El veintiuno de enero de dos mil tres, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito resolvió el recurso de queja número 14/2003-II, determinando, en la parte que interesa, lo que enseguida se transcribe:

"CUARTO. Deviene esencialmente fundado el único agravio que formula la parte quejosa, tal como se desprende de los razonamientos lógicos y jurídicos que se plasman enseguida: Se duele la recurrente, en síntesis, de que el auto que en esta vía impugna resulta transgresor de los artículos 124, fracción II y 130 de la Ley de Amparo, toda vez que la Juez de Distrito negó la suspensión provisional de los actos reclamados con el argumento de que la separación de un cargo oficial es un acto que trasciende al interés de la sociedad y es de orden público, en contra del cual no procede la concesión de la medida cautelar, por lo que si en el caso la separación del servidor se debió a supuestas irregularidades en el desempeño del cargo, no procede conceder la suspensión provisional; que dicho criterio es erróneo, manifiesta el recurrente, porque el acto que en el particular se reclama no es un cese o separación del cargo, sino la aplicación de una sanción que consiste en la suspensión de una sanción temporal en el desempeño de las funciones. Continúa manifestando el discordo que en la hipótesis del cese el funcionario separado deja de prestar en definitiva el empleo público al estimarse que ha cometido una falta grave, de tal forma que la suspensión del acto no procede en virtud de que se posibilitaría que las faltas se sigan cometiendo en perjuicio de la sociedad; en cambio, en el caso de la suspensión temporal, ésta se impone cuando la falta no sea tan grave y supone la imposibilidad para desempeñar el cargo por un tiempo determinado, que en el evento es de noventa días, por lo que después de cumplirse la sanción el servidor se puede reincorporar a sus actividades en el empleo oficial, de forma que no se debe estimar que tratándose de la suspensión temporal se afecte el interés social y el orden público al concederse la suspensión de dicho acto de autoridad hasta en tanto se resuelva sobre el fondo del amparo, ya que por la propia naturaleza del acto, éste permite que al cumplirse la sanción el quejoso se reincorpore al cargo federal que desempeña. Añade la parte quejosa, que las tesis que invocó la a quo son inaplicables en el presente evento, pues aluden a la hipótesis en que se reclama la separación o cese del cargo público, y en el juicio de amparo de origen se reclama la aplicación de una suspensión temporal en el desarrollo de la función. Por último, alega el peticionario de amparo, que además de que no se afecta el orden público ni el interés social con la concesión de la medida precautoria en forma provisional, sí en cambio se le ocasionarían daños de imposible reparación si no se otorga la suspensión del acto reclamado, pues amén de que se le afectaría económicamente al no recibir sueldo y prestaciones mientras dure la aplicación de la sanción, la suspensión temporal por el término de noventa días que se pretende ejecutar a partir del dieciséis de enero al quince de abril del año en curso, se tornaría irreparable por el solo transcurso del tiempo; aunado a que se le causaría desprestigio en su trabajo, en su familia y en el entorno social, sin que previamente se haya resuelto si la aplicación de la sanción es legal y válida, ya que al no concederse la suspensión del acto reclamado, aun si se llega a obtener sentencia favorable, la sanción quedaría aplicada irreversiblemente. Pues bien, le asiste la razón al recurrente, pues tal como lo alega, la Juez de primer grado negó la suspensión provisional de los actos reclamados partiendo de un presupuesto equivocado al estimar que en el caso se afectaría el interés social y el orden público por tratarse del cese o separación del cargo de un funcionario oficial cuando el acto reclamado no implica la separación definitiva de ese empleo federal que desempeña el quejoso, sino la aplicación de una sanción administrativa por parte de sus superiores, que consiste en la suspensión temporal del desarrollo de sus funciones. En efecto, según se desprende de las constancias remitidas por la juzgadora primigenia, de pleno valor probatorio al tenor de lo dispuesto por los

artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el quejoso reclamó de la autoridad responsable ordenadora el acuerdo de fecha treinta de diciembre de dos mil dos, dictado dentro del expediente administrativo DR-0021/2002, mediante el cual se le negó la suspensión de la sanción administrativa contenida en la resolución del nueve de diciembre anterior; en tanto que de las responsables ejecutoras reclamó los oficios de fechas diecisiete de diciembre de dos mil dos y ocho de enero del año en curso, respectivamente, en los que se le comunicó que quedaría suspendido en el empleo o cargo de jefe del departamento de Recursos Materiales del Centro, Secretaría de Comunicaciones y Transportes de Nuevo León, del dieciséis de enero al quince de abril del presente año. La Juez de Distrito al resolver sobre la suspensión provisional de los actos reclamados estimó que era improcedente la concesión de esa medida, en atención a que la separación de un cargo público es de interés social y de orden público, en contra de la cual no procede la suspensión, pues ello involucra el bienestar de la población, porque ésta se interesa en que los servidores oficiales cumplan con eficacia y lealtad las disposiciones de orden público a efecto de salvaguardar la seguridad y el bienestar comunitario. Como apoyo invocó las tesis que llevan por rubro: 'SUSPENSIÓN, ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA EN CONTRA DE LA BAJA O CESE DE UN SERVIDOR PÚBLICO, PORQUE NO SE SATISFACE EL REQUISITO PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO.' y 'SERVIDORES PÚBLICOS, ORDEN DE BAJA DE LOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE.'. Como se ve, el supuesto en que se basó la Juez a quo para resolver como lo hizo, no corresponde a aquel que es materia del juicio de amparo, pues el acto que reclama el quejoso no es la ejecución de una orden de cese, baja, separación definitiva o destitución del cargo público que ha venido desempeñando, sino la resolución que le impuso la suspensión temporal en el desempeño de sus labores y la ejecución de la misma, situaciones que requieren de un trato diferente por implicar distinta naturaleza. Así, cuando se reclama la baja o cese en el cargo público, es aceptado que, por regla general, no se debe conceder la suspensión de los actos reclamados porque ello acarrea la posibilidad de que se sigan afectando las disposiciones de orden general que previenen el correcto y legal desempeño de la función pública, la cual se ha visto gravemente afectada por la conducta ilícita del gobernado, sin que en ese caso se pueda considerar que los daños y perjuicios que se causan al peticionario con la ejecución del acto reclamado sean irreparables, pues de llegarse a conceder el amparo se le restituiría en el desempeño de su labor y se le repararía el perjuicio económico a través del pago de sueldos caídos que tendría que realizar la responsable en cumplimiento del fallo protector. En cambio, cuando se trata de la imposición de una medida correctiva que consiste en la suspensión del empleo público, como en el caso específico, es evidente que la sanción obedece a una falta menor a la que amerita el cese o baja, pues ésta es definitiva y aquélla es temporal, lo que pone en evidencia la distinta magnitud de la sanción; en ese sentido no puede concluirse que en el caso de la suspensión temporal del cargo o comisión, sea mayor la afectación del interés social y del orden público al otorgarse la suspensión provisional de ese acto de autoridad, que el daño que se podrá causar al quejoso con la negación de la medida, habida cuenta que este tipo de actos permite que el infractor se reincorpore al desempeño de su función, en virtud de que la falta supuestamente cometida no requiere de su destitución, y sí por el contrario, de negarse la suspensión de tal sanción en el juicio de garantías, se causaría un daño irreparable al peticionario, pues se permitiría el cumplimiento de la separación temporal que se agota con el solo transcurso del tiempo y se haría imposible, por ello que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban de llegarse a estimar que el acto es inconstitucional, esto es, se ocasionaría un daño irreparable al accionante, se dejaría sin materia el juicio de amparo y se propiciaría que las sanciones de carácter temporal, como la que se reclama, quedaran fuera del control constitucional. Por otro lado, si se llegara a determinar que los actos reclamados son constitucionales, el otorgamiento de la suspensión no haría imposible su cumplimiento, pues la suspensión en el cargo que se impuso por el término de noventa días, se podría ejecutar después de que se resuelva el fondo del juicio de amparo si éste es negado. Consecuentemente, si al sopesarse la afectación al interés social y el daño que se podría causar al quejoso a propósito de la suspensión de los actos reclamados, se advierte que sería mayor el último si se niega la medida, que el que se podría ocasionar al orden público si se concede; lo que procede en el caso es declarar fundado el agravio planteado al respecto. En esa tesitura, al resultar inexactas las consideraciones de la Juez Federal para negar la suspensión provisional de los actos reclamados, este tribunal debe reasumir jurisdicción para proceder al análisis conducente a la satisfacción de los restantes requisitos que prevé el numeral 124 de la Ley de Amparo. Al efecto, se estima que sí se reúnen los consabidos extremos, pues medió solicitud del quejoso para la concesión de la medida cautelar en el juicio de amparo, lo que satisface el requisito que se consagra en la primera fracción de ese precepto; y por otra parte, tal como se ha dicho en párrafos precedentes, no se afecta el orden público ni se contraviene el interés social y, finalmente, se estima que es de difícil reparación el daño que se podría ocasionar al peticionario con la ejecución del acto reclamado, consistente en la suspensión en el desempeño de su empleo por el término de noventa días, lo que se sostiene en los razonamientos que ya han sido expresados. Como corolario, se impone declarar fundado el recurso de queja y conceder la suspensión provisional al demandante, para que las responsables no ejecuten la orden de suspensión temporal en el desempeño de su cargo y permanezcan las cosas en el estado en que se encuentran hasta en tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva. Por lo expuesto y fundado, se resuelve: ÚNICO. Es fundado el recurso de queja interpuesto por Gustavo Ramos Villa, en contra del acuerdo que negó la suspensión provisional dentro del incidente de suspensión derivado del juicio de amparo número 62/2003-I, del índice estadístico del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado."

SÉPTIMO. En principio, es pertinente tener en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución General de la República y 197-A de la Ley de Amparo, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias, el Pleno de este Alto Tribunal o sus Salas, según corresponda, deben decidir cuál tesis ha de prevalecer.

Ahora bien, la existencia de la contradicción de tesis precisa de la reunión de los siguientes supuestos:

a) Dos o más ejecutorias dictadas, respectivamente, por los Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas de la Suprema Corte de Justicia al resolver los negocios jurídicos sometidos a su consideración, en las que examinen, sobre los mismos elementos jurídicos, cuestiones jurídicas esencialmente iguales, cuyas hipótesis, con características de generalidad y abstracción, pueden actualizarse en otros asuntos.

b) Que de tal examen arriben a posiciones o criterios jurídicos discrepantes.

c) Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias, se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

Sirven de apoyo a la anterior determinación, las jurisprudencias 26/2001 y 27/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparecen publicadas en las páginas 76 a 77 del Tomo XIII, abril de 2001 de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que son del siguiente tenor:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA. De conformidad con lo que establecen los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la Sala que corresponda deben decidir cuál tesis ha de prevalecer. Ahora bien, se entiende que existen tesis contradictorias cuando concurren los siguientes supuestos: a) que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes; b) que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; y, c) que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

En el caso, el examen de las ejecutorias transcritas pone de relieve que los mencionados Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron sobre el mismo tema, a precisar: si debe concederse la suspensión provisional en un juicio de amparo, en el supuesto de que el acto que se reclama consista en el cese o suspensión temporal de un servidor público.

Se advierte que los citados órganos colegiados partieron de la existencia y examen de los mismos elementos, pues en todos los asuntos se resolvió un recurso de queja interpuesto contra autos pronunciados por un Juez de Distrito, mediante los cuales éste proveyó sobre la suspensión provisional solicitada por un servidor público respecto de la suspensión temporal de dicho trabajador en sus funciones al servicio del Estado, decretada como sanción derivada de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

No obstante lo anterior, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito arribó a una conclusión diversa al criterio que sustentaron los otros órganos colegiados que integran la presente denuncia de contradicción, pues mientras dicho tribunal sostiene que no debe concederse la medida cautelar contra la orden de suspensión de un servidor público, sea ésta temporal o definitiva; los Tribunales Colegiados Décimo Tercero, Tercero y Segundo, de los Circuitos Primero, Sexto y Cuarto, todos en

Materia Administrativa, consideraron que tratándose de una suspensión temporal decretada como sanción, sí debe concederse la suspensión provisional, pues es un supuesto distinto a un cese.

De esta manera para demostrar la existencia de la contradicción de tesis que se denuncia, es preciso citar los antecedentes de los recursos de queja que resolvieron los órganos colegiados en cita.

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al declarar fundado el recurso de queja 277/2003, se basó en los antecedentes siguientes:

- Mediante proveído del veintiséis de junio de dos mil tres, el Juez Segundo de Distrito "A" en Materia Administrativa en el Distrito Federal, concedió a Heriberto Escamilla Fernández la suspensión provisional contra los efectos y consecuencias que pudieran derivarse de la suspensión de sueldos y funciones por un periodo de noventa días con que se le sancionó en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante oficio del veintiséis de mayo de dos mil tres, al considerar que no se contravenían disposiciones de orden público ni se afectaba al interés social; por el contrario, de negarse dicha medida se le ocasionarían al quejoso daños de difícil e imposible reparación.

- Inconforme con dicha determinación, la directora de Remuneraciones, Prestaciones y Relaciones Laborales y director del Área Sectorial CUH-4 Centro, ambos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal interpusieron recurso de queja cuyo conocimiento correspondió al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual resolvió el tres de julio de dos mil tres, en esencia, lo siguiente:

1. Que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el título cuarto de la Constitución Federal en materia de los sujetos de responsabilidad, obligaciones y sanciones en el servicio público, especificando qué autoridades son competentes para conocer de dichas infracciones y los procedimientos que habrán de seguirse; por tanto, dicha ley es de orden público.

2. Que el orden público que tiene en cuenta la ley y la jurisprudencia para establecer una norma no puede estar constituido por una suma de intereses meramente privados.

3. Que el Estado y la sociedad están interesados en que todos los servidores públicos cumplan con las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tendientes a 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 sin perjuicio de sus derechos laborales.

4. Que la sociedad presta particular atención a que en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos se sigan acatando plenamente las disposiciones legales correspondientes, respetando los plazos previstos por la norma jurídica, tanto para salvaguardar los derechos sustantivos del servidor público investigado, sustentar la legalidad de una resolución que finque responsabilidad a algún empleado del Estado, como para que se ejecuten las sanciones impuestas a servidores públicos.

5. Que con la suspensión provisional concedida al quejoso se impide la ejecución de un acuerdo, permitiendo con ello al peticionario de garantías que continúe desempeñando sus funciones como servidor público, contraviniendo una disposición de orden público como lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

6. Que igual consideración debe hacerse respecto de la suspensión del pago de sueldo, pues es inadmisibles que una persona suspendida en sus funciones de empleado de gobierno, por no seguir los principios del servicio público devengue un salario por su inactividad, ocasionando un detrimento en perjuicio del patrimonio del Estado.

7. Que en el supuesto de que el quejoso obtenga un fallo favorecedor a sus intereses en el juicio de garantías obtendría la restitución pecuniaria por las cantidades que no hubiese cobrado con motivo de la ejecución del acto reclamado, por lo que los daños y perjuicios ocasionados al agraviado con la negativa de la suspensión no son de imposible reparación.

Por su parte, al declararse fundado el recurso de queja 73/2001 del índice del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se determinó:

- Mediante acuerdo del quince de enero de dos mil uno, el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal negó a Cirenio Carmona Felipe la suspensión provisional solicitada contra la sanción impuesta en su contra, consistente en la orden de no permitírsele laborar dentro de la

policía auxiliar y su inminente cumplimiento consistente en dejar de percibir su salario y demás prestaciones al considerar que eran actos consumados.

- Inconforme con dicho acuerdo el quejoso interpuso recurso de queja cuyo conocimiento correspondió al Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que resolvió, en síntesis:

1. Que de manera incorrecta el Juez de amparo había negado la suspensión provisional, pues omitió tomar en cuenta que también se reclamaron los efectos y consecuencias de la orden impugnada.

2. Que de la orden que se reclama se aprecia que no cuenta con los elementos suficientes para determinar si se trata de una destitución o una suspensión de carácter temporal, lo que implica incertidumbre ya que no se sabe si dicha orden fue verbal o existe algún documento que precise la sanción, lo que conduce a determinar, aplicando la apariencia del buen derecho, que es procedente conceder la suspensión provisional respecto de los efectos y consecuencias relativas a la orden de suspensión del empleo, cargo o comisión que el quejoso desempeña en la Policía Auxiliar del Distrito Federal.

3. Que si bien se comparte el criterio en el sentido de que es improcedente conceder la medida cautelar solicitada contra la orden de baja de un servidor público, lo cierto es que, en la especie, no se sabe si se trata de un cese o una suspensión temporal.

Al declarar fundado el recurso de queja 65/2001, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito consideró:

- Mediante acuerdo del dieciocho de septiembre de dos mil uno, el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Puebla negó a Miguel Ángel Tinoco Rubí la suspensión provisional solicitada contra la sanción impuesta en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en la orden de suspenderlo por quince días sin goce de sueldo del cargo o comisión que el quejoso venía desempeñando en la administración pública federal, en virtud de considerarse que de concederse se afectaría el interés social y se contravendría el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo.

- Inconforme con dicho acuerdo el quejoso interpuso recurso de queja cuyo conocimiento correspondió al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, que resolvió, en síntesis:

1. Que el Juez de amparo había equiparado la suspensión del cargo del quejoso con un cese, no obstante que estas dos figuras son distintas, ya que en el último supuesto efectivamente la sociedad está interesada en que el servidor público no prosiga en el desempeño de sus funciones, pero en caso de una suspensión temporal sólo se sanciona una irregularidad, pero el funcionario reasumirá su cargo, y si bien se advierte cierto interés social, no es tanto como el que se da en el caso del cese, y sí, por el contrario, si se determinara que la medida sancionadora no fue legal, los daños y perjuicios que se infieren al promovente serían de difícil reparación, pero si quedara firme la sanción no existiría impedimento alguno para ejecutar la orden.

2. Que por las razones anotadas, debe concederse la medida cautelar solicitada, pues se satisfacen los requisitos a que alude el artículo 124 de la Ley de Amparo.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al declarar fundado el recurso de queja 14/2003, se basó en lo siguiente:

- Mediante proveído del dieciséis de enero de dos mil tres, la Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León negó la suspensión provisional solicitada por Gustavo Ramos Villa contra la sanción impuesta en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en la orden de suspenderlo de su empleo por un periodo de noventa días, ya que consideró que la separación de un cargo público es un acto de interés social contra el cual no procede otorgar la medida cautelar de mérito.

- Inconforme con dicha determinación, el quejoso interpuso recurso de queja cuyo conocimiento correspondió al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que estimó, en esencia:

1. Que si el acto reclamado consiste en la separación temporal del cargo de un funcionario público no se afecta el interés social ni el orden público, caso contrario al cese, baja, destitución o separación definitiva del cargo; de ahí que deba dárseles trato diferente.

2. Debe concederse la suspensión provisional solicitada por el promovente cuando se trata de la imposición de una sanción que consiste en la suspensión del empleo público, pues es evidente que obedece a una falta menor a la que amerita el cese o baja, pues en este supuesto, de concederse la medida cautelar, sí se afectaría el interés social y el orden público.

3. En caso de no concederse dicha medida contra una suspensión temporal, se causaría un daño irreparable al quejoso que sería mayor al que pudiera ocasionarse al orden público.

Los antecedentes citados revelan, como se dijo, que existe la oposición de criterios, pues el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió de manera contraria a lo que sostuvieron los Tribunales Colegiados Décimo Tercero, Tercero y Segundo, todos en Materia Administrativa, de los Circuitos Primero, Sexto y Cuarto, respectivamente, toda vez que consideró que no debe concederse la suspensión provisional en el juicio de amparo cuando lo que se reclama es una sanción impuesta en aplicación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en la orden que suspende a un servidor público en su cargo, sin importar si dicha suspensión es temporal o definitiva; lo cual se opone a lo que los otros órganos colegiados sostuvieron en el sentido de que tratándose de una sanción consistente en la suspensión temporal de un servidor público sí debe concederse la medida cautelar solicitada.

No representa obstáculo a lo anterior, el hecho de que el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito haya señalado que ante la duda de estar en presencia de una suspensión temporal o definitiva, en este último caso cese, debe concederse la medida cautelar solicitada por no afectarse el orden público, toda vez que también convino en cuanto a que tratándose del cese de un servidor público no es posible conceder la suspensión provisional, ya que en este supuesto sí se afecta el interés público.

En esos términos se encuentra expresamente configurada la contradicción de tesis, por lo que esta Segunda Sala debe decidir el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

OCTAVO. Como ha quedado precisado, si el punto a dirimir es si debe o no concederse la suspensión provisional en el juicio de amparo donde se reclama una sanción impuesta en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consistente en la orden de suspensión temporal de un servidor público, es menester hacer las siguientes reflexiones:

De acuerdo al Diccionario Enciclopédico Larousse y al Diccionario para Juristas de Juan Palomar de Miguel, la palabra cesar proviene del latín cessare, que significa acabar una cosa, dejar de hacer lo que se está haciendo, dejar de desempeñar algún empleo o cargo.

Por su parte, suspender significa privar a alguien por un tiempo de su cargo, empleo o funciones, generalmente como castigo, detener o diferir una acción por algún tiempo, privar a uno temporalmente del sueldo o empleo que tiene.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado distingue claramente entre cesar y suspender, al establecer en el artículo 45, lo siguiente:

"Artículo 45. La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo. Son causas de suspensión temporal: I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador. Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese."

Cabe destacar que la diferencia entre suspensión temporal y cese deriva de la conducta del servidor público, como puede apreciarse de la transcripción anterior que establece las causas de suspensión, y del texto del artículo 46 del mismo ordenamiento legal que señala las causas que originan el cese del trabajador, que son:

"Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas: I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen

los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva; II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación; III. Por muerte del trabajador; IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores; V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes: a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio. b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada. c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo. d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo. e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo. f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren. g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores. h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante. i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva. j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria. En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento. Cuando el tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos."

Las precisiones anotadas revelan la diferencia de suspender temporalmente a un servidor público y cesarlo de su cargo, debiendo destacarse que aun teniendo como común denominador el haberse impuesto como sanción, es patente que obedecen a la comisión de faltas de diversa gravedad, pues mientras en lo relativo al cese es factible que deriva de una infracción grave, tratándose de la suspensión temporal, necesariamente debe ser aplicada a conductas menos que graves.

Además, el cese decretado como sanción no simplemente tiende a corregir al infractor, ni tiene un efecto preventivo, sino correctivo de la eficiente prestación de la función, tendente a proteger ésta al impedir que el trabajador la siga prestando de manera indebida; en cambio, la suspensión temporal como una simple interrupción del servicio tiende a sancionar al infractor con motivo de una falta que no resulta demasiado grave, esto es, además de corregir al servidor le permite, una vez ejecutada la sanción, continuar en la función, lo que revela que no está encaminada a proteger directamente ese servicio público, sino principalmente a corregir al servidor previniéndolo para que continúe desempeñando sus labores pero de manera eficaz, ajustándose a las disposiciones correspondientes.

Sobre tales premisas debe destacarse que la emisión de la orden por la cual se decreta una suspensión temporal en el empleo del servidor público como sanción a cierta conducta, tiene la característica de tener una ejecución instantánea, pues se agota en el momento mismo en que las autoridades emiten el oficio correspondiente; sin embargo, su ejecución no tiene ese carácter, menos aún si de autos no se aprecia de manera fehaciente la existencia de dicha orden.

En esas condiciones cabe significar que en términos de la Ley Federal del Trabajo, el salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo, por lo que si diario se presta un servicio personal subordinado, también cada día tiene derecho el trabajador a percibir la retribución correspondiente; por tanto, tratándose el acto reclamado de la suspensión temporal del sueldo derivada de una suspensión temporal en sus funciones como servidor público, es inconcuso que para conceder o negar la medida cautelar solicitada debe estimarse que se trata de un acto positivo cuya ejecución es de tracto sucesivo, pues la autoridad actúa de manera constante al retener el pago del salario correspondiente al trabajo realizado en cada jornada laboral, ya que el derecho a percibirlo se origina día con día.

Por consiguiente, para el otorgamiento de la medida cautelar al no estar ejecutada una orden de suspensión temporal del servidor público, debe verificarse si se reúnen los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo transcrito en párrafos que anteceden.

En cuanto al requisito que se refiere a tomar en consideración que con la concesión de la medida cautelar no se contravengan disposiciones de orden público o se afecte al interés de la sociedad, debe destacarse que el propio artículo en cita hace referencia al principio según el cual el interés colectivo está por encima del particular; de ahí que la disposición legal atiende al interés del promovente del juicio de garantías para que no se ejecute el acto reclamado, pero si el interés aludido pugna con el de la sociedad o el Estado, debe relevarse el primero en beneficio del segundo.

En este sentido, el interés social se traduce en cualquier hecho, acto o situación de los cuales la sociedad pueda obtener un provecho o una ventaja o evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un bienestar común.

Por su parte, el orden público debe entenderse como la situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen; es una noción en sí que bajo su imperio restringe la libertad individual; es la fórmula del bienestar general, y su función es asegurar el orden jurídico, pues se encuentra constituido por un conjunto de principios de orden superior, políticos, económicos y morales a los cuales la sociedad considera estrechamente vinculada a la existencia y conservación de la organización social establecida.

No obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido un criterio específico respecto del concepto de interés social y orden público, ya que sólo ha señalado que se producen esas situaciones cuando se priva a la colectividad con la suspensión de un beneficio que le otorgan las leyes, o se les infiere un daño con ella que de otra manera no resentiría; sí se ha pronunciado en el sentido de que para efectos de que el Juez de amparo conceda o niegue una suspensión, deberá exponer los motivos por los que considera se ocasiona perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, tal como se desprende de la jurisprudencia número 81/2002, de la Segunda Sala, visible en la página 357 del Tomo XVI, julio de 2002 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo texto es el siguiente:

"SUSPENSIÓN DEFINITIVA. AL RESOLVER SOBRE ELLA, EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE EXPONER, EN SU CASO, LOS MOTIVOS POR LOS QUE CONSIDERE SE OCASIONA O NO PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL Y SI SE CONTRAVIENEN O NO DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. Uno de los requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para el otorgamiento de la suspensión definitiva, es el relativo a que con tal otorgamiento no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha definido lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, en tanto que la apreciación de su existencia depende del caso concreto y toda vez que los juzgadores de amparo deben respetar el mandato constitucional relativo a la fundamentación y motivación de sus resoluciones como una formalidad esencial del procedimiento, tal como se desprende del contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 de la Ley de Amparo y 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo 2o. de la ley que regula el juicio de garantías, se concluye que dichos juzgadores, según sea el caso, al otorgar o negar la suspensión definitiva del acto reclamado deben exponer los motivos por los que consideren se ocasiona o no perjuicio al interés social, o si se contravienen o no disposiciones de orden público."

De igual manera, este Alto Tribunal ha sostenido, respecto del tema en específico, que el servidor público debe prestar óptimamente el servicio, pues éste responde a intereses superiores de carácter público, de ahí que deba vigilarse su desempeño debido a que el Estado debe cuidar los intereses de la colectividad.

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece, respecto de las sanciones que deben imponérsele a un servidor público debido a su conducta, lo siguiente:

"Artículo 47. 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, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas: ..."

"Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en: I. Apercibimiento privado o público; II. Amonestación privada o pública; III. Suspensión; IV. Destitución del puesto; V. Sanción económica; e VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a

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

"Artículo 54. Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos: I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella; II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; V. La antigüedad del servicio; VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones."

Los preceptos legales reproducidos revelan que las faltas cometidas por los servidores públicos al no salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ameritan imposición de sanciones, que consistirán, entre otras, en la suspensión del servidor o su destitución del puesto, tomando en consideración, entre otros aspectos, la gravedad de su conducta.

Bajo esa óptica puede afirmarse que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es de orden público, ya que reglamenta la materia de los sujetos de responsabilidad y las obligaciones y sanciones en el servicio público; aunado al hecho de que la sociedad se encuentra interesada en que el incumplimiento a las obligaciones a que se encuentran sujetos los servidores públicos, se sancione de acuerdo a las disposiciones legales correspondientes.

Las precisiones anteriores conducen a concluir que en el juicio de amparo no puede otorgarse la suspensión provisional solicitada respecto del cese de un servidor público decretado como sanción por una falta grave, pues en este supuesto el interés de la sociedad se vería afectado en la medida de que dicho interés se encuentra salvaguardado por la suspensión definitiva del servidor, esto es, por el impedimento formal de que desempeñe un cargo público debido a una conducta indebida, pues de concederse la medida cautelar y a la postre negarse el amparo, implicaría que el interés público personificado en el servicio público, se vio afectado puesto que se permitió a un grave infractor de las leyes del servicio público, continuar en su función; por consiguiente, en este caso, sí está latente la protección del interés público, que es superior a los daños que pudieran causarse al quejoso con el acto reclamado ante una hipotética concesión del amparo.

Hipótesis distinta es la suspensión temporal del servidor público en su cargo, ya que aquí no se trata de salvaguardar el servicio de manera directa, sino de sancionar con efectos preventivos al quejoso, de ahí que sea patente que el interés público, en este supuesto, no se ve afectado al otorgarse la suspensión del acto, pues de cualquier manera, una vez ejecutada la sanción, el trabajador se reincorporará a sus funciones en las mismas condiciones en que venía prestando el servicio.

Cabe destacar que el aludido artículo 124 de la Ley de Amparo, que establece los requisitos para la concesión de la suspensión, no debe interpretarse con rigorismo, sino debe entenderse que respecto de las hipótesis enunciadas para la procedencia de la suspensión, el Juez Federal carece de la facultad para determinar lo relativo a otros aspectos; sin embargo, tiene el deber de realizar un estudio respecto de la disposición o acto de que se trate (caso concreto) para constatar si dicha disposición o acto tiene, efectivamente, las características a que refiere la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Recapitulando, una sanción impuesta a un servidor público consistente en su suspensión temporal del cargo, deriva de irregularidades detectadas a éste durante el desempeño de sus labores, y si se trata de una suspensión por tiempo determinado del cargo público que desempeña el quejoso, esto implica que transcurrido ese plazo puede reincorporarse a cumplir con las actividades propias de la función encomendada, lo que permite concluir, desde esa óptica, que no es correcto que el Juez Federal, en este supuesto, determine que el promovente no debe continuar en el desempeño de su empleo bajo la consideración de que la sociedad está interesada en que no continúe ejerciendo la función pública que se le encomendó, pues como se ha venido sosteniendo, la simple interrupción de la prestación del servicio por cierto periodo, si bien tiende a sancionar al infractor, sólo va encaminada a corregir al servidor cuya conducta, que motivó la imposición de la sanción, es menos grave que la que amerita su cese.

Caso contrario sucede, como se dijo, si el acto reclamado lo constituye el cese del servidor público, toda vez que en este supuesto efectivamente no se actualiza el requisito previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que la sociedad está interesada en que esos trabajadores desarrollen de manera íntegra la función que tienen encomendada por ser una función propia del Estado, esto es, no es procedente otorgar la medida cautelar respecto de los efectos y consecuencias de dicho acto, pues se trata

de la separación del cargo por falta de idoneidad para su desempeño al tratarse de actos que tienden de manera directa o indirecta al debido ejercicio de la función pública.

En tales condiciones, resulta patente que tratándose de una suspensión temporal, de no otorgarse la medida cautelar y permitir que ésta se ejecute, se causarían al servidor público daños y perjuicios de difícil reparación, pues su imagen se vería desacreditada, aspecto que no se repararía ni aun obteniendo sentencia favorable en el juicio de amparo.

Es pertinente aclarar que no representa obstáculo para la concesión de la suspensión solicitada por un servidor público al que se le impone como sanción una suspensión temporal de su cargo en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el hecho de que este ordenamiento legal sea de orden público, como se sostuvo en párrafos que anteceden, pues a pesar de que el acto se funde en dicha ley, tiene que determinarse la afectación del interés en función del propio acto, esto es, en razón de su contenido, naturaleza y alcances.

En efecto, en relación con la contravención a disposiciones de orden público, es importante considerar no de manera genérica que la ley tenga ese carácter, pues la mayoría de las que rigen las relaciones del Estado con los particulares y con sus servidores públicos tienen esa característica, sino deben examinarse las disposiciones que específicamente se refieran a la suspensión como sanción, al cese o a la suspensión como medida cautelar durante la sustanciación de un procedimiento; luego, de identificarse que la propia ley no establece como mandato inexcusable la ejecución de la suspensión, no existirá afrenta al orden público, como en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su artículo 75 establece que sólo se ejecutarán las sanciones firmes, como se demuestra del texto de dicho precepto legal, que dispone:

"Artículo 75. La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente. Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia."

Es decir, aun cuando se reclame un acto cuyo fundamento es una ley de orden público, para decidir sobre la suspensión el juzgador debe examinar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo debido a que no basta la sola circunstancia de que se pida la paralización de los efectos del acto fundamentado en un ordenamiento de orden público para negar la suspensión bajo el argumento del carácter de éste y de que responde al interés general, ya que todas las leyes (en sentido amplio) participan en mayor o menor medida de esas características, sino que resulta imprescindible, incluso para la conservación de la materia del juicio, analizar los diversos grados de afectación al interés social y al orden público, la distinta naturaleza del objeto específico de los ordenamientos y la causación al quejoso de daños y perjuicios de difícil reparación.

Por ello, la decisión de paralizar o no los actos requiere del estudio de la satisfacción de los supuestos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, de una manera casuista, en tanto que son variables los elementos que intervienen en la apreciación correspondiente.

Sobre esas premisas, se concluye que en el juicio de amparo debe concederse la suspensión provisional si lo que se reclama es la suspensión temporal del cargo de un servidor público, no así tratándose de su cese.

Sólo a manera ilustrativa conviene aclarar, aun cuando no es materia de las premisas de la contradicción, que caso diverso es la suspensión de un servidor público decretada como medida cautelar o preventiva durante la sustanciación del procedimiento administrativo de responsabilidades, pues en ésta debe ponderarse la naturaleza de la falta atribuida, su gravedad y su trascendencia, quedando sujeta a cada caso particular y a la demostración de que la falta no amerita destitución o cese, pues de ser así, sería improcedente la medida cautelar por las mismas razones de cuando se impone como sanción.

En efecto, en relación con el tema de la suspensión del servidor público como medida preventiva durante la sustanciación de un procedimiento de responsabilidades, es necesario se pondere de manera particular cada caso sobre la base de los hechos probados, de los que puedan desprenderse la naturaleza de las conductas atribuidas al servidor público; así, de 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 la concesión de la suspensión provisional; en cambio, cuando se investiga una conducta grave y que

es susceptible de trascender en la continuación de la prestación del servicio público, puede evidenciarse un peligro para el interés público y entonces no es procedente conceder la suspensión en el juicio de amparo, pero para esto es necesario que existan en autos evidencias en cuanto a la existencia de esa conducta, de su gravedad y de su 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.

De acuerdo con lo expuesto, esta Segunda Sala considera que debe de prevalecer el criterio que a continuación se precisa, el que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley de Amparo, debe regir con carácter de jurisprudencia, quedando redactada con los siguientes rubro y texto:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, NO ASÍ EN RELACIÓN CON EL CESE, PUES EN ESTE ÚLTIMO CASO SE AFECTA EL INTERÉS PÚBLICO. La sanción que se impone al aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en la suspensión temporal en el cargo, no tiene por objeto salvaguardar el servicio de manera directa, de ahí que sea patente que el interés público no se ve afectado al otorgarse la suspensión provisional del acto, pues de cualquier manera, una vez ejecutada la sanción, aquél se reincorporará a sus funciones en las mismas condiciones en que venía prestando el servicio, aunado a que en esta hipótesis, de no otorgarse la medida cautelar y permitir que la suspensión temporal se ejecute, se causarían al servidor público daños y perjuicios de difícil reparación, pues su imagen se vería desacreditada, aspecto que no se repararía, ni aun obteniendo sentencia favorable en el juicio de amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.-Existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios emitidos por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

SEGUNDO.-Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala contenido en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase la jurisprudencia aprobada al Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Tribunales Colegiados de Circuito que no intervinieron en esta contradicción, así como al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta para su publicación; a su vez, remítanse testimonios de esta resolución a los órganos colegiados de los que derivó dicha contradicción y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Juan Díaz Romero. Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Destacamos que cada procedimiento tiene particularidades que son necesarias para el análisis contundente del caso, no debemos de perder de vista que la suplencia para efectos de la oferta probatoria es, por remisión expresa del artículo 47 de la Ley Disciplinaria⁹, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

PROCEDIMIENTO DE AUDITORÍA

IMPUGNACIÓN DE LA AUDITORÍA, QUEJA O ACTA ADMINISTRATIVA QUE GENERA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO:

⁹ **Artículo 47.**- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el uso más anquilosado del autoritarismo; los Órganos Internos de Control han siempre expuesto que las auditorías no forman parte del proceso administrativo disciplinario y, por tanto, no se encuentran sujetas a la revisión de la autoridad jurisdiccional correspondiente o de la evaluación misma del Titular de Responsabilidades al momento de emitir la resolución, sino que el procedimiento disciplinario inicia al momento de la citación al procedimiento que marca el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; este criterio fue, en un oscuro momento, avalado por alguna sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y por un Tribunal Colegiado de Circuito, impulsados, en nuestra opinión, por el desánimo para estudiar los enormes legajos que acostumbran engrosar a un procedimiento de auditoría.

Nada más alejado del respeto a las garantías de legalidad y seguridad jurídica; el procedimiento de auditoría como todo procedimiento del Estado, tiene que elaborarse conforme a las premisas constitucionales, una complicación es que al momento de que resulta alguna violación en el curso de la auditoría, el legislador, de una manera irresponsable no reguló de manera certera la forma y métodos para la elaboración de las auditorías, ello viola el principio de certeza jurídica ya que el servidor público, sujeto a las mismas, no sabe cuáles son los atributos y requisitos que se deben seguir al momento de la ejecución de dichas revisiones, que en la práctica usualmente se cometen flagrantes errores, como el del personal autorizado para su diligenciación, términos irrisorios para la entrega de información, apercibimientos a particulares sin fundamento alguno, ejecución de la revisión por personal no idóneo, prepotencia, apercibimientos absurdos e ilegales, operaciones cuasi policiacas, atributos que se imponen en forma meta legal el Titular de Auditoría o de Quejas, sin que se encuentre sustento de ello en el Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública, próximamente la Contraloría General de la República.

Por otra parte la legislación aplicable¹⁰, establece de manera superficial la atribución de los Órganos Internos de Control para elaborar auditorías y remite en los artículos 309¹¹ y 307¹² del Reglamento, la facultad de establecer las reglas para la ejecución de auditorías a

¹⁰ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria - publicada el Jueves 30 de Marzo de 2006 – y Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria - publicada el Miércoles 28 de Junio de 2006

¹¹ **Artículo 309.-** Los órganos internos de control realizarán las revisiones y auditorías correspondientes de acuerdo con la normatividad, políticas, guías y procedimientos que en materia de auditoría emita la Función Pública.

¹²**Artículo 307.-** Las auditorías al gasto público federal podrán ser de tipo financiero, operacional, de resultado de programas y de legalidad, las cuales podrán ser efectuadas por la Función Pública, por sí o a través de los órganos internos de control y por los auditores que ésta designe.

Estas auditorías se realizarán de conformidad con lo dispuesto por la Función Pública.

la Secretaría de la Función Pública, hoy afortunadamente extinta¹³ (sin que ello signifique que se dejarán de elaborar auditorías o procedimientos disciplinarios).

Otra complicación legal es que el legislador dejó de lado el hecho de que las auditorías son actos de autoridad que pueden afectar al observado y no expuso ningún medio defensivo o recurso en contra de la conformación o ejecución de la auditoría misma; por tanto, es evidente que el proceso lógico de revisión de legalidad, sea ante la autoridad encargada de su juzgamiento en la etapa que fuere, pero debemos tomar en cuenta que si de origen, en el procedimiento disciplinario correspondiente, no se expusieron los argumentos de manera toral y contundente, la autoridad jurisdiccional correspondiente (TFJFA, Juez de Distrito), no está obligada en atender dichos argumentos hechos, en su caso, a destiempo.

Para el análisis de todo esto, habrá que tomar en cuenta que la auditoría es, a fin de cuentas, un acto de autoridad que debe respetar las premisas constitucionales, hecho que ha confirmado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tanto es esencial que al momento de analizar el acto cuestionado por la autoridad, si este proviene de una auditoría, se cuente con la experiencia para identificar violaciones en el desarrollo de la misma, a fin de hacerlos valer en el procedimiento disciplinario correspondiente, para ello se requiere un grupo interdisciplinario de atención legal, contable y administrativa para asegurar los mejores resultados en la resolución que se obtenga de la autoridad Federal correspondiente.

Por otra parte, es necesario analizar los manuales, circulares o documentos operacionales en los que la Secretaría de la Función Pública se funde para la ejecución de las auditorías, ya que se trata al fin y al cabo, de un acto de autoridad que puede repercutir en la privación de derechos del servidor público, a través de las sanciones que contiene la ley disciplinaria correspondiente, por tanto deben adecuarse a lo previsto por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las demás disposiciones aplicables y criterios jurisprudenciales de aplicación obligatoria por disposición expresa del artículo 193¹⁴ de la Ley de Amparo

¹³ Debemos recordar que la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enviadas a la UNIDAD DE ENLACE LEGISLATIVO mediante oficio No. SEL/UEL/311/1476/09 de fecha 15 de septiembre de 2009 establece en su artículo transitorio OCTAVO: "Las referencias que las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas hagan a las secretarías de la Función Pública, de la Reforma Agraria y de Turismo, se entenderán hechas a la Presidencia de la República, a la Contraloría General de la República o a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Economía y Turismo, y de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con las funciones que les correspondan en términos del presente Decreto."

¹⁴ **Artículo 193.-** La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es **obligatoria** para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.

No olvidemos que la conformación de auditorías y observaciones derivadas de la misma pueden ser materia, no sólo de responsabilidad administrativa, sino penal, civil o política, por tanto estos argumentos pueden servir para todos esos procedimientos, ya que la consecuencia se puede estar basando en un acto ilegal.

Retomando nuestro tema, es obligación de la autoridad correspondiente, si se impugna debidamente, el análisis de la integración de la auditoría correspondiente, que siempre debe darse a conocer en su formación y conclusión con todos los elementos que la integran al servidor público cuestionado, principalmente carga del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tomando en cuenta lo descrito en los artículos 15 de su Ley Orgánica, 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Reiteramos que es incorrecta la determinación que el proceso de auditoría no forma parte del procedimiento disciplinario, pues estas deben sujetarse a las garantías constitucionales de debida fundamentación y motivación previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, dado que tales actuaciones no escapan a los imperativos de nuestra Carta Magna, que buscan salvaguardar las garantías individuales de los gobernados; en efecto, contrario a lo sostenido por la Sala que en su momento impulsó este criterio, no puede estimarse que las diligencias practicadas previamente al inicio del procedimiento disciplinario, no sean susceptibles de impugnarse y de estudiarse en el juicio contencioso administrativo, ya que tales actuaciones son el origen del procedimiento administrativo disciplinario; por tanto, son susceptibles de atacarse en el referido juicio; pues de lo contrario, quedaría abierta la posibilidad de reconocer la validez de actos de autoridad que no se encuentran realizados con apego a derecho y que den lugar a la instauración y confusión del procedimiento administrativo de responsabilidad, lo cual atentaría contra la seguridad jurídica de los gobernados.

Es necesario revisar a detalle si la auditoría se adecua a las premisas legales, reglamentarias, manuales y modos operacionales de la Secretaría de la Función Pública. Lo anterior necesita ser analizado a la luz de las garantías de fundamentación y motivación, pues al limitarse el análisis únicamente el procedimiento disciplinario, podría suceder que se le otorgara validez a una actuación derivada de un acto ilegal, lo cual dejaría en estado de indefensión al servidor público cuestionado por el procedimiento.

Es necesario tomar algunas premisas legales de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a saber:

Artículo 20.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo

investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

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

De la primera disposición se desprende que cuando por la naturaleza de los hechos o la gravedad de las presuntas infracciones, la Secretaría considere que ella debe "instruir el procedimiento disciplinario", podrá requerir el envío del expediente respectivo al contralor interno o a los titulares de las áreas de responsabilidades o quejas, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

El numeral, como bien puede entenderse, hace referencia al procedimiento disciplinario, en el que la Secretaría revisa lo actuado por las áreas mencionadas durante la realización de las etapas de investigación o auditoría, para finalmente imponer, de ser procedente, la sanción administrativa que corresponda. Es claro, desde la perspectiva del artículo 18, **que los resultados de la investigación o de la auditoría trascienden al procedimiento disciplinario, ya que con base en lo investigado u obtenido, se aplica o no la sanción administrativa.**

El artículo 20 es más específico, pues dispone que la Secretaría, el contralor interno o los titulares que menciona, llevarán a cabo "**investigaciones debidamente motivadas o auditorías**", respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan significar responsabilidades administrativas. **Como se aprecia, la norma está referida a la etapa de investigación o de auditoría, en la que se valora o juzga la conducta del servidor público a fin de determinar si puede constituir responsabilidad administrativa, lo que se hará con la información o documentación que aporten las dependencias o entidades correspondientes.**

Dicha normatividad, con una pésima redacción, contiene aspectos que permiten distinguir las diferentes etapas de los procedimientos de investigación o auditoría y el disciplinario. En cuanto a este último, el artículo 21 establece que la imposición de sanciones administrativas, se hará conforme al procedimiento que se precisa en las fracciones I a V, esto es: citación del responsable a una audiencia para rendir su declaración; concluida la audiencia se concederá un plazo de cinco días hábiles para el ofrecimiento de pruebas; desahogo de pruebas; resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imposición al infractor de las sanciones administrativas correspondientes; notificación de la resolución en un plazo no mayor de

diez días hábiles; ampliación del plazo para emitir la resolución indicada hasta por cuarenta y cinco días hábiles; posibilidad de practicar las diligencias tendientes a investigar al servidor público durante la sustanciación del procedimiento; determinación de la suspensión temporal del servidor público de su empleo, cargo o comisión, previa o posteriormente al citatorio.

Es claro que el artículo 21 previene el procedimiento disciplinario, sin que obste la falta de expresa referencia, puesto que como se dice en su primer párrafo, el procedimiento allí dispuesto tiende a la imposición de las sanciones administrativas, que como ha quedado visto, comprende por lo menos las etapas de sustanciación y resolución, o las de determinación de las responsabilidades administrativas y la imposición de sanciones.

Ahora bien, con independencia de si es técnicamente correcta la referencia legislativa a etapas o procedimientos, lo que interesa al caso es que la resolución que determina la inexistencia de responsabilidad o la imposición al infractor de las sanciones administrativas correspondientes, se apoya o fundamenta en la investigación o en los datos de la auditoría llevadas a cabo por los funcionarios competentes, pues es a través de estos mecanismos que se aportan elementos para resolver sobre la presunta responsabilidad del servidor público. Ello incluso se advierte de la fracción IV del artículo 21, en donde se expresa que "si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa del servidor público o de otros servidores, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.

Es decir, la finalidad del procedimiento de investigación o auditoría es aportar a las autoridades sancionadoras, elementos, informes o datos, que les permitan resolver sobre la presunta responsabilidad administrativa del servidor público, con independencia de que cuenten con facultades para ordenar la práctica de nuevas diligencias.

Lo expuesto pone de relieve que los diversos procedimientos dispuestos por el legislador, en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, están vinculados estrechamente, de tal manera que los vicios o irregularidades de la investigación o auditoría, son trascendentes e influyen, por ende, en la tramitación o sustanciación del procedimiento disciplinario y en la resolución sancionadora que emita la autoridad competente.

En tales condiciones, es claro que cuando el interesado demande la nulidad o amparo de la resolución disciplinaria, podrá hacer valer los vicios del procedimiento de investigación

o de auditoría, de tal modo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estará constreñido a examinar los argumentos respectivos, en términos de lo dispuesto en las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

"Artículo 15. 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 de Procedimiento Contencioso Administrativo."

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

"Artículo 25. Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

"Artículo 2o. El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

"Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley."

Es necesario puntualizar que lo mismo es aplicable al procedimiento derivado de actas administrativas e integración del expediente en el área de quejas.