

50

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES



LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, FEDERAL

[Handwritten signature]

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
VICTOR CAMPOS HERNANDEZ

Asesores: Lic. María Eugenia Peredo García Villalobos



Acatlán, Edo. de México

Septiembre 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS:

Por haberme dado las fuerzas y
por permitirme alcanzar una de mis
preciadas metas.

A MIS PADRES:

SALVADOR CAMPOS ROJAS, Y
TERESA HERNANDEZ CACHEUX
Por el cariño y el apoyo que me
han dado a lo largo de mi vida, así
como por los consejos que me
dieron y que me han formado.

MUCHAS GRACIAS.

A MI ESPOSA E HIJAS:

HILDA
KAREN y
DIANA

Porque con el amor, el cariño y la comprensión que me brindan me han ayudado a cristalizar una de mis ilusiones.

A MI ABUELITA (+):

Porque sus frases llenas de ternura, cariño y amor, me ayudaron a emprender un camino de provecho.

GRACIAS.

A MI PASTOR RUBEN CASTILLO:

Gracias por sus palabras de aliento y esfuerzo, que me ayudaron a vencer la adversidad y ver el triunfo.

A MIS AMIGOS Y COLEGAS:

Quienes me han brindado su amistad y confianza.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO.
ESPECIALMENTE A LA E.N.E.P.
ACATLÁN.

Por haberme formado
profesionalmente.

A LOS CATEDRÁTICOS DEL
SEMINARIO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO.

ESPECIALMENTE A LA LIC.
MARÍA EUGENIA PEREDO
GARCÍA VILLALOBOS.

Por su valiosa orientación,
dirección y asesoramiento en la
elaboración del presente trabajo.

Infinitamente agradecido.

ÍNDICE

Págs.

INTRODUCCIÓN.....	8
-------------------	---

CAPÍTULO 1

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. Concepto.	10
1.2. Elementos.	11
1.3. Requisitos y Características.	16
1.4. Efectos.	20
1.5. Facultades Discrecional y Reglada.	24
1.6. Irregularidad, Ineficacia y Extinción.	28

CAPÍTULO 2

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1. Proceso y Procedimiento.	38
2.2. Concepto de Procedimiento Administrativo.	41
2.3. Procedimiento Administrativo.	45
2.3.1. Bilateralidad.	46
2.3.2. Derechos Procedimentales del Gobernado.	47
2.4. Principios del Proceso.	50
2.4.1. Principios Sustanciales.	50
2.4.2. Principios Formales.	53
2.5. Fases del Procedimiento.	56
2.6. Actos que ponen fin al Procedimiento.	60

CAPÍTULO 3

EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

3.1. Formalidades Esenciales del Procedimiento Disciplinario.-----	61
3.2. Fase Postulatoria.-----	67
3.2.1. Investigación.-----	68
3.2.2. Instrucción.-----	72
3.2.3. Resolución.-----	75
3.2.4. Ejecución.-----	78
3.3. Motivación de las Sanciones.-----	79
3.4. Medios de Defensa.-----	81

CAPÍTULO 4

LA SUPLETORIEDAD

4.1. Doctrina.-----	86
4.2. Principios Generales del Derecho.-----	91
4.3. Jurisprudencia.-----	96
4.4. El Proceso Civil.-----	99
4.5. El Proceso Penal.-----	102
4.6. El Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-----	105

CONCLUSIONES. -----	118
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA. -----	121
---------------------	-----

LEGISLACIÓN. -----	123
--------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA. -----	124
---------------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes problemas que enfrenta la Administración Pública lo constituyen la corrupción y la impunidad; de todo ello destacan las irregularidades en que incurren los servidores públicos durante el desempeño de sus funciones, por lo que durante mucho tiempo se han buscado mecanismos para frenar esos males; un instrumento para contrarrestarlas y prevenirlas es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual contiene todo un catálogo de obligaciones que deben observarse, así como las medidas disciplinarias para sancionar las conductas y actuaciones que sean contrarias a la norma jurídica, que lesionan los intereses de los gobernados y provocan el incumplimiento de los fines del Estado.

Sin embargo, la aplicación de dicha normatividad implica interpretaciones discrecionales debido a la imperfección, limitación e incorrecta sistematización de su contenido. Uno de los principales problemas durante el desarrollo del procedimiento es la supletoriedad.

Por lo anterior, este trabajo pretende en primera instancia, precisar la inconsistencia que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene sobre la supletoriedad que se encuentra prevista en el artículo 45, el cual refiere que en todo lo relativo al procedimiento no previsto en la ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente las del Código Penal; Si bien es cierto que la ley en cita señala dicha supletoriedad, también lo es que ese artículo dificulta la correcta interpretación y ejecución del procedimiento disciplinario, ya que en la práctica y al considerar la naturaleza del procedimiento administrativo, se ha considerado que no es lo idóneo.

Por tal motivo, el objetivo que se pretende en el presente trabajo, es demostrar la violación al principio de seguridad jurídica, que se traduce como la confianza y la garantía que el gobernado en general tiene en el orden jurídico.

En esta tesitura y al conocer la dimensión de la materia de responsabilidades de los servidores públicos, en nuestro primer capítulo hablaremos sobre el acto administrativo, por lo que partiremos desde sus más elementales conceptos, para culminar con la expresión de los mecanismos legales de control que delimitan la actuación procedimental; en el segundo capítulo se analizarán las partes que integran el procedimiento administrativo, sobre el cual, los gobernados se encuentran interesados en que

los diversos procedimientos que se siguen ante las instancias administrativas se encuentren ajustados a la norma jurídica que los rige; en el tercer capítulo el más importante, quizá, se analizará el procedimiento disciplinario, desde su iniciación hasta su conclusión, donde incluiremos los medios de impugnación que la propia ley permite al dictarse la resolución que concluye el procedimiento y que es contraria a los intereses del gobernado, veremos que en la práctica cotidiana se han dejado de manifiesto una serie de imprecisiones de derecho adjetivo que dificultan la aplicación correcta, exacta y eficaz del precepto legal al caso concreto, por lo cual resulta necesario que se delimite la actividad propia del servidor público encargado de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de no caer en tecnicismos que tiendan a invalidar el acto administrativo, y; en el cuarto y último capítulo estudiaremos concretamente la supletoriedad de la ley, y haremos las propuestas y consideraciones pertinentes.

CAPÍTULO 1

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. CONCEPTO

Es conveniente resaltar que el acto administrativo es una declaración unilateral y externa de la voluntad que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública, que produce efectos jurídicos con relación a terceros; El maestro Andrés Serra Rojas nos dice que *El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es el interés general.*¹

De la definición citada podemos obtener algunas características; así tenemos que el acto administrativo es un acto unilateral al ser emitido por el titular del órgano de la administración pública, que puede afectar al sujeto pasivo sea bilateral o multilateral, además hay una expresión externa de la voluntad; la decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente, que actúa a través de su titular y el uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en derecho; dicho acto crea, modifica, trasmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones; es generalmente ejecutivo y por último persigue el interés general.²

Por otro lado, y en concordancia con los conceptos citados, *el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa.*³

En razón de lo anterior, podemos resumir que el acto administrativo es la manifestación unilateral y externa de la voluntad de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, para crear, modificar, transmitir, reconocer o extinguir derechos y obligaciones con la

¹ *Derecho Administrativo*, Tomo I, Porrúa, pág. 236.

² Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Mexicano*, Tomo I, Cárdenas, pág. 346.

³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Primer Curso, Porrúa, pág. 256.

finalidad de satisfacer necesidades colectivas y que tiende a producir efectos contra terceros.

Por lo referido, se entiende que el acto administrativo, es un acto jurídico que crea, modifica, trasmite, reconoce o extingue derechos y obligaciones, susceptible de producir consecuencias en el ámbito jurídico, mismo que para crear esos efectos, además de la capacidad para realizarlo, es necesario que se emita conforme a los requisitos legales previamente establecidos.

El acto jurídico se diferencia del hecho jurídico, en virtud de que éste es un acontecimiento independiente a la voluntad; es decir, no lleva implícito el ánimo de producir consecuencias en el campo jurídico aunque se ocasionen.

Es importante mencionar que el acto administrativo no debe ser confundido con el acto legislativo, ya que este tipo de acto se caracteriza por su abstracción, impersonalidad, permanencia y generalidad, en esencia se encuentra encaminado a la creación del derecho positivo; y el acto administrativo no reúne los mencionados elementos. Tampoco debemos confundirlo con el acto jurisdiccional, ya el poder judicial únicamente aplica e interpreta el derecho por la vía del proceso, y el acto administrativo no dirime controversia alguna.

1.2. ELEMENTOS

Como en cualquier acto jurídico, el acto administrativo se encuentra conformado de elementos o circunstancias exigidos por la ley, que le dan forma, existencia y validez, los cuales tienden a modificar una situación jurídica presente o suprimirla, por lo que las irregularidades que presente, sean de carencia o de deformación constituirán vicios que le afectarán.

Así tenemos que dentro del acto administrativo, uno de sus elementos es el subjetivo, que es aquel que se encuentra conformado por el órgano administrativo que emite el acto, mismo que en ejercicio de la función pública establece situaciones jurídicas, como la de crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones, de manera individual.

Para que el acto administrativo tenga validez, el sujeto que ejerce la función administrativa debe contar con dos elementos importantes: la competencia y la validez, ya que solamente la autoridad administrativa puede establecer o crear el acto administrativo, siempre que sea dentro de los límites de su competencia.

Con relación a los elementos de competencia y validez, atenderemos primeramente al de la competencia, la que como ya indicamos, se refiere a que los órganos administrativos para su actuación deben contar con las facultades que el ordenamiento jurídico prevé, la cual puede ser por materia, territorio, grado, cuantía o tiempo, razón por lo que la competencia es llevada a cabo por un sujeto, autoridad u órgano de la administración pública, que obra en la esfera de su capacidad, o en casos excepcionales por una persona que ha recibido una prerrogativa del poder público, que expresa la voluntad orgánica o real, en este orden de ideas comprende a la administración pública la competencia y la investidura legítima del titular del órgano.

El jurista Gabino Fraga nos dice que el sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza de la misma manera que los actos jurídicos de la vida civil requieren una capacidad especial para ser realizados; por tanto al tratarse de actos del poder público, es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

Podemos resumir que la competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede ejercer, y para que el acto administrativo se considere legal, es menester que sea emitido por el órgano que jurídicamente reúna esa característica, que consideramos es uno de los puntos vitales para la subsistencia del acto.

Este concepto resulta interesante porque en la actualidad vemos que se dan un sin número de actos que afectan intereses particulares, por tanto, creemos que resulta necesario que dichos actos administrativos se encuentren protegidos contra la arbitrariedad de los órganos facultados y la única forma de garantizarlos es a través de la ley, la cual creemos tiene y tendrá la obligación de delimitar la actuación del poder público, ya que el régimen de derecho de los estados contemporáneos y el principio de legalidad exigen que todos los actos del Estado sean realizados dentro de las normas legales.

El segundo punto del elemento subjetivo es el de validez, y para referirnos a este punto debemos estudiar a la voluntad, la que se entiende clásicamente como el querer, la intensión, lo que se desea, pero en el ámbito administrativo es diferente, ya que se gesta al atender a los elementos de juicio que se aportan o recaban en el ejercicio de la función, por tanto debemos entender que no debe imperar la voluntad propia, ya que al hacerlo de esa manera, no se cumplirían los cometidos públicos; por otro lado, la voluntad administrativa al ser diferente de la conceptuada por el derecho privado, se encuentra integrada por elementos subjetivos que son la voluntad de los órganos que actúan y objetivos que son los procedimientos de elaboración,

que preparan esa voluntad; como el titular del órgano que emite las resoluciones es un funcionario, su voluntad como persona física debe estar exenta de vicios para poder expresar la voluntad de la administración, por lo tanto, además de ser una persona capaz civilmente y tener la condición legal de funcionario, su actuación debe estar exenta de error, dolo, violencia o intimidación, ya que como se verá en el punto 1.6 del presente capítulo, son condicionantes para declarar la invalidez del acto.

En concordancia con nuestra exposición, uno más de los elementos del acto administrativo lo constituye el objetivo, que se encuentra conformado por un objeto, un motivo y un fin.

De los referidos conceptos apreciamos que el objeto o contenido es el efecto práctico producido por el acto, es decir aquello sobre lo que incide la declaración administrativa, en forma directa crea, trasmite, modifica, reconoce o extingue derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo, y en forma indirecta se realiza la actividad del órgano del Estado, que no es más que cumplir sus cometidos y ejercer la potestad pública que tiene encomendada. En consecuencia, nos dice el maestro Delgadillo, que el objeto del acto administrativo está constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece, por ejemplo, concesionar un servicio público, o nombrar a un servidor público.

El objeto del acto administrativo debe contener ciertos requisitos, como la legalidad, que sea posible en su realización y que sea determinado o determinable; es decir, que el contenido a que se refiere debe expresarse de manera clara y precisa, con el propósito de que a quien se dirige se encuentre en aptitud de conocer su contenido.

Con respecto al motivo, que también es llamado presupuesto de hecho o causa, se encuentra constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma para emitir su acto, es decir, son los antecedentes que provocan el nacimiento del acto administrativo, exigencia ineludible que contiene el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que ordena que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

De igual forma el artículo 16 del ordenamiento legal precitado, determina que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o

posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal de procedimiento.

Luego entonces, es una obligación de la autoridad y una seguridad para el gobernado, que los actos administrativos vayan debidamente fundados y motivados, por consiguiente apegados a la normatividad.

No debemos confundir el motivo con la motivación, porque la autoridad hace del motivo el acto; es decir, motivar un acto es exteriorizar o explicar las consideraciones respectivas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal, por otro lado, la motivación forma parte del elemento formal del acto, así tenemos que es fundamental que los actos que emanen del poder público deben incluir este requisito, sin el cual adolecerá el acto que en su momento se notifique al gobernado, por tanto se encontrará viciado.

En cuanto al fin o finalidad, debemos entender que es el propósito que se quiere con la emisión del acto, es el llamado ¿para qué?, mismo que casi siempre va acompañado del interés público, verbigracia al negar una licencia para construir un edificio de ciertos niveles, tal vez para favorecer el desarrollo de las obras en un determinado lugar, o por estar cerca de algún aeropuerto, todo dependerá del caso concreto y de las circunstancias que se ameriten.

Al respecto se han establecido las siguientes reglas que sirven de orientación para alcanzar el fin propuesto:

- a) El agente debe perseguir un fin de interés general.
- b) Ese interés no debe ser en contravención con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que el acto debe encontrarse dentro de la competencia del agente que lo realiza.
- d) Aun si es lícito el fin del interés público y dentro de la competencia del agente, sólo puede perseguirse a través de los actos que la ley ha establecido al efecto.

Por último, tenemos al elemento formal, que se debe entender como la expresión externa del acto administrativo, donde quedan comprendidos todos los elementos de carácter extrínseco que la ley señala, necesarios para la expresión de la voluntad administrativa; en el Derecho Administrativo la forma tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria, no solamente para la prueba sino para la existencia del acto y dicho elemento constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.

El Doctor Gabino E. Castrejón enumera las variantes que reviste la formalidad, entre las que se encuentran las siguientes:

- 1.- La escrita, que es la regla general. A manera de ejemplo tenemos a los acuerdos, decretos, oficios, circulares, memoranda, telegramas y actos de notificación.
- 2.- La verbal, la cual se da directamente o a través de los medios técnicos o mecánicos de transmisión del sonido.
- 3.- Las señales, entre las que podemos enumerar a las de tránsito o luces de aterrizaje para aeronaves, alarmas contra bombardeo, sismos, fuego o alguna contingencia.

No obstante que día con día vemos ese tipo de formalidades, en muy ricas y diversas maneras, cabe resaltar que lo más característico, normal o común es que los actos administrativos se realicen en forma escrita y más aun en el momento en que el gobernado sufre afectación o privación de un derecho o imposición de una obligación, ya que como mencionamos anteriormente, el artículo 16 constitucional la sustenta al ordenar que cualquier acto de molestia deberá ser por escrito, lo que significa que el acto lesivo debe consignar el motivo que lo ha provocado y el derecho con que se procede.

En concordancia con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Informe 1980, 2ª Sala, tesis 132, pág. 106, ha declarado que la motivación exigida por el artículo 16 constitucional, consiste en el razonamiento contenido del texto mismo del acto autoritario o de molestia, razonamiento según el cual, quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es exteriorizar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Podemos concretar que la observancia de los procedimientos son esenciales, en razón de que si no se cumple lo previsto en la ley, el acto tendrá un origen viciado y por ende será ilícito, y dichas irregularidades constituirán causas de anulación, tal y como lo refiere el artículo 238 fracción III del Código Fiscal de la Federación, que declara que una resolución administrativa es ilegal, siempre que existan vicios en el procedimiento que afecten las defensas del particular y que estos trasciendan al sentido de la resolución que se impugna.

Cabe decir que la formalidad es el requisito legal para que el acto se manifieste y la forma que es parte de la formalidad, se refiere estrictamente a la exteriorización del acto, la cual debe contener ciertos requisitos a su vez. Sobre este particular el artículo 38 del Código Fiscal referido, dispone que los actos administrativos que deban notificarse deben por lo menos, constar por escrito, señalar la autoridad que los emite, estar fundados y motivados y señalar el propósito de que se trate, ostentar la firma del funcionario y señalar a la o las personas a las que se dirija o que se señalen datos suficientes que permitan su identificación, a efecto de que el gobernado conozca los elementos del acto y pueda en consecuencia determinar si existen vicios que afecten la legalidad del mismo.

Como ya se indicó, el acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad con conocimiento, que emite una autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades.

Acto que una vez materializado, lleva implícita la obligación de darle la debida publicidad, esto es, comunicar su existencia, lo que variará según la ley que en especial rija el acto.

Entre las formas generales de notificación de los actos administrativos tenemos las que se harán en forma personal, por correo ordinario o certificado con acuse de recibo o telegrama, por estrados, por edictos e incluso en algunos casos se permite la notificación a través de medios electrónicos como el telefax, tal y como lo prevé el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

1.3. REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS

Al hablar de requisitos del acto administrativo, tenemos que referirnos a los establecidos en el artículo 16 de la Constitución Federal, así como a las leyes administrativas específicas como el Código Fiscal de la Federación.

Así tenemos que los requisitos exigidos por el artículo constitucional referido son que debe emanar de autoridad competente, esto es, con facultad legal para ello; que debe adoptar la forma escrita, que generalmente consigna la característica del acto, la fundamentación legal, que no son más que los preceptos jurídicos que la autoridad cita o invoca, conforme a los cuales los actos que se realicen deben encontrarse permitidos o regulados, así como la firma del funcionario competente y la motivación, que son aquellas

circunstancias de hecho o de derecho inmediatas, que originan que el acto se lleve a cabo, formalidades que la autoridad debe tomar en cuenta al momento de emitir su acto.

En concordancia con el párrafo precedente, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación contiene un mínimo de requisitos para la emisión del acto administrativo, los que van en el mismo sentido que los consignados por el artículo 16 constitucional citado, por lo que en obvio de repeticiones innecesarias no abordaremos.

Por otro lado, el acto administrativo contiene diversas características, entre las que tradicionalmente se han considerado la presunción de legalidad, la ejecutividad y la ejecutoriedad. El maestro Delgadillo señala que se deberán incluir la estabilidad y la impugnabilidad, aunque no se consideran propiamente características.

Primeramente estudiaremos la presunción de legalidad, o denominada también presunción de validez, que no es más que la suposición legal de que el acto administrativo es emitido conforme a derecho, esto es de conformidad con lo que ordena la norma, alusión que es sostenida por el jurista referido, al señalar que esta presunción indica que el acto fue realizado conforme a lo dispuesto en la ley y es válido en cuanto a los efectos que produce; tiene fundamento en que las garantías subjetivas y objetivas de los gobernados, que preceden a la formulación del acto administrativo, han sido respetadas, toda vez que previamente las autoridades administrativas han instruido un procedimiento en el cual se contienen los hechos, circunstancias y demás elementos materiales y jurídicos que debe reunir todo acto de la administración.

Con base en lo anterior, creemos que este principio es en el cual la autoridad se apoya para la ejecución de los actos, mismo que es de suma importancia, ya que de no existir, toda actividad administrativa estaría supeditada a la verificación de los requisitos que para su emisión dicta la ley, lo que obstaculizaría el debido ejercicio.

En este orden de ideas tenemos que la validez de los actos subsiste hasta en tanto no se demuestre lo contrario, en consecuencia deducimos que el principio de legalidad no es absoluto sino relativo, y es aquí donde surge la figura romana llamada *iuris tantum*, esto es que admiten prueba en contrario, lo que es concordante con el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación. Por otro lado el artículo 67 de la ley en cita dispone que las facultades de la autoridad para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como

para imponer sanciones por infracciones, se extinguen en un plazo de cinco años las que pueden reducirse a tres y alargarse a diez años, pero una vez transcurrido el plazo se deberá solicitar la declaración de que se han extinguido dichas facultades, por tanto debemos demostrar que el acto no es válido, consecuentemente será ilegal.

Podemos resumir que el principio de legalidad tiene los siguientes efectos: a) es obligatorio y exigible, b) existe la prohibición de declarar de oficio por parte de los jueces la nulidad del acto, y c) que la validez es relativa, ya que el afectado debe alegar y probar la ilegalidad de éste.

Por lo que hace a la ejecutividad y ejecutoriedad, por una parte tenemos que la ejecutividad consiste en que el acto administrativo surta todos sus efectos jurídicos, por lo tanto debe cumplimentarse aun en contra de la voluntad del destinatario; es decir, debe producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior. Por lo que hace a la ejecutoriedad, es la posibilidad de que la administración por sí haga efectivas las consecuencias del acto sin necesidad de recurrir ante otra autoridad, por lo tanto debemos entender que la ejecutividad es la parte intrínseca del acto, esto es el atributo y la ejecutoriedad es la facultad de ejecutarlo por parte de la autoridad, comentario que es confirmado por el autor antes referido quien afirma que el acto administrativo es ejecutorio en razón de que la ley faculta a la autoridad administrativa a emitir sus propias resoluciones, sin necesidad de la participación de otro poder, ya que por la aplicación de la Teoría de la División de Poderes, cada uno de ellos tiene a su cargo el ejercicio de una función y la función administrativa debe tener los elementos que garanticen la acción estatal tendiente a la consecución de los fines del Estado en los términos de ley.

No obstante lo anterior, los órganos de la administración pública pueden valerse de medios de ejecución como la coacción directa, que es aquella en la que el gobernado debe efectuar personalmente y que no es posible la sustitución, por lo que apreciamos que este tipo de acto trae aparejada la orden coercitiva sin necesidad de emitir otro acto posterior; otra de ellas es la coacción indirecta, la cual consiste en sanciones que tienden a forzar al gobernado a cumplir con el acto administrativo, como por ejemplo la multa, una clausura o medios de apremio, lo que podemos entender como una amenaza de imposición de sanciones ante el incumplimiento del acto; por último, tenemos la ejecución subsidiaria, que es aquella que ejecuta la propia autoridad o la encomienda a un tercero, con cargo al que tenía la obligación de cumplir el acto, la cual se da en obligaciones que no son personalísimas, que implican una actividad material fungible, por lo que la puede realizar una persona distinta al obligado, pero siempre a nombre y por cuenta de éste, por ejemplo, la construcción de una barda o una cerca.

En este tenor no debemos apartarnos de la ejecutividad y la ejecutoriedad, y señalar que los actos que tienen el carácter de ejecutividad no siempre pueden ser ejecutables física o jurídicamente, en razón de que se puede dictar un auto en el cual se ordena la suspensión de su ejecución o que se encuentren sujetos a un plazo o tengan alguna condición. Suspensión que procede a petición del interesado, siempre que la ley lo autorice, y es por lo general, a través de algún medio de defensa como un recurso o juicio, con la salvedad de que la suspensión no afecte el interés de los particulares o el interés público. En nuestra materia de estudio, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 72 establece que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, pero deberá cubrir previamente ciertos requisitos; siempre que se trate de sanciones económicas, deberá garantizarlas de conformidad con lo ordenado por el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, en atención a la regla de derecho que reza *solve et repete* que en nuestro idioma quiere decir, garantiza y luego impugna; además deberán concurrir otras hipótesis, primero que se admita el recurso, segundo que la ejecución de la resolución cause daños de imposible reparación contra el recurrente y que ésta no traiga como consecuencia la consumación o consecución de actos que impliquen perjuicio al interés social o al servicio público.

El artículo 144 párrafos primero y quinto del Código Fiscal de la Federación, dispone que no se ejecutarán los actos administrativos si se solicite la suspensión ante la autoridad ejecutora y se acompañen los documentos que acrediten que se ha garantizado el interés fiscal, luego entonces el procedimiento administrativo quedará suspendido hasta en tanto se haga saber la resolución correspondiente al recurso o juicio. Por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 87 habla sobre la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, de forma similar a las ya tratadas, por tanto sería ocioso adentrarnos a su estudio ya que en esencia son los mismos pasos o procedimientos.

No obstante el contenido de las leyes antes mencionadas, el gobernado siempre tendrá abierta la posibilidad de solicitar la suspensión a través del juicio de amparo, en el momento en que considere violadas sus garantías.

Por lo que hace a la estabilidad, ésta característica más que nada se refiere a la prohibición que tiene la Administración Pública para revocar de oficio el acto que crea, reconoce o declare a favor del gobernado, es decir, es la garantía de seguridad jurídica que rige la actuación administrativa para que la autoridad no revoque o anule un acto que es favorable al particular. El

maestro Delgadillo nos dice que se ha considerado que no es acorde tener a la estabilidad como característica del acto administrativo, ya que se considera que se encuentra inserta en la revocabilidad, además esta figura en nuestro país no es aceptada, incluso en la legislación se prohíbe la revocación de actos favorables a los particulares.

Por último, tenemos a la denominada característica de impugnabilidad, que es el que consagra que todo acto administrativo regular o irregular es impugnabile administrativamente o jurisdiccional, a través de recursos o acciones judiciales, en el ejercicio del derecho a defenderse, tal y como lo prevé el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este entendido, vemos que todo acto que produce efectos jurídicos directos trae aparejada la garantía de controvertirlos, mediante los recursos que la ley establece, y en caso de que no se establezcan puede ejercitar la vía jurisdiccional, sea ante los tribunales administrativos para promover el juicio de nulidad llamado también contencioso administrativo, o judiciales como el amparo administrativo.

No debemos olvidar que la autoridad administrativa también puede impugnar actos que sean lesivos al interés público.

Para concluir el presente punto, creemos necesario hacer hincapié en que las dos últimas características del acto administrativo, la estabilidad y la impugnabilidad no deben ser consideradas como tales, ya que sus funciones encuentran cabida en las características de legalidad, ejecutividad y ejecutoriedad. Así tenemos que la estabilidad se encierra en la ejecutividad y ejecutoriedad, toda vez que el acto es válido hasta en tanto no se demuestre lo contrario, por tanto el acto administrativo gozará de la estabilidad que la ley le concede, mientras no se declare su invalidez. Con respecto a la impugnabilidad, va en el mismo sentido que la anterior, en virtud de que sería contrario a derecho que el acto administrativo fuera inimpugnabile.

1.4. EFECTOS

Es importante recordar que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haberse cubierto los requisitos y elementos que lo conforman, adquiere fuerza obligatoria, así como presunción de legalidad *iuris tantum* hasta en tanto sea declarada su invalidez por una autoridad competente.

Además, el acto administrativo, como ya dijimos, tiende a producir el efecto de crear, transmitir, modificar, reconocer y extinguir una situación jurídica individual o general, de lo que se desprende que los derechos y obligaciones que engendra, tienen el efecto de ser personales e intransmisibles, por lo que sólo pueden ser ejercidos por la persona a la cual el acto se refiere, las que constituyen ciertas ventajas, pues los actos administrativos generan derechos y obligaciones que afectan la esfera jurídica de los administrados lo que dependerá de su situación particular.

Sin embargo, esas ventajas constituirán ciertos beneficios los cuales podrán entrar al patrimonio de los particulares o lo limitarán, y para estos casos la legislación permite en la mayoría de ellos con autorización del poder público, la celebración de operaciones respecto de tales derechos por actos o contratos civiles o mercantiles, es decir que en nuestra legislación no son extrañas las disposiciones que autorizan contratos como la concesión, mediante el cual se otorga el derecho a un sujeto para uso o explotación de bienes del Estado, para la prestación de un servicio público o la realización de una obra pública, lo que implica la adquisición de derechos que antes no tenía.

El maestro Gabino Fraga señala que es correcto que un acto administrativo además de crear relaciones entre el poder público y el particular, origina derechos que entran en el patrimonio del mismo particular y que pueden en consecuencia ser objeto de contratos u otros actos civiles; dicho jurista nos ilustra con el pensamiento del tratadista francés Hauriou, quien sostenía que el Derecho Administrativo está llamado a desempeñar un papel social considerable, pues no es dudoso que el Estado moderno tenga por tarea crear situaciones jurídicas ventajosas y nuevas formas de bienes en provecho de los individuos, bienes que no pueden entrar en las antiguas formas de propiedad, por lo que estas nuevas formas serán eminentemente administrativas, en razón de que tienen un origen y un régimen jurídico diferente, consecuentemente el derecho del particular es un derecho público administrativo, ya que el acto jurídico emana del derecho público, mismo que puede integrarse al patrimonio del particular, por tanto ese derecho que se agrega al patrimonio del particular, no está sujeto a la regla general de los bienes y derechos del orden civil por lo que podemos concluir que los actos administrativos son capaces de modificar el patrimonio de los particulares.⁴

Por su parte el maestro Serra Rojas señala que por lo que se refiere a las relaciones de los particulares entre sí, con referencia a los derechos

⁴ Gabino Fraga, Op Cit pág. 276.

adquiridos de las leyes administrativas, éstas por lo regular dejan que sea la legislación de derecho privado la que se encargue de solucionar sus problemas, si esta no afecta el interés general; En su obra cita al jurista Fleiner quien dice que para saber si una relación jurídica está sometida al derecho privado o al derecho público ha de consultarse el texto de las leyes, ya que desde el momento en que la ley misma imprime a una relación jurídica el sello de pública o privada, ya se tiene resuelto el problema.

Por nuestra parte creemos al igual que el autor citado, que la autoridad administrativa debe dar la debida solución y no agregarlos a la vida civil, ya que deben ser regulados por la legislación administrativa. El criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que la clasificación más amplia y general de los derechos de los individuos es aquella que los dividen en derechos públicos y privados, y que cada uno tiene su origen y régimen jurídico diferente. Por tanto es común que la naturaleza jurídica de cada uno de esos derechos sea definida por la ley que los norma de tal manera que será a las leyes del derecho público a las que corresponderá determinar la naturaleza de los derechos públicos y a las leyes civiles competereá clasificar y distinguir los derechos privados, y que como el derecho público se exime de definir los derechos que regula puede remitirse a la ley común para agruparse en sus clasificaciones genéricas, pero que para que esto suceda debe de constar expresamente para cumplir el doble cometido de aplicar las leyes civiles y circunscribirse a su medio de acción.⁵

Un punto interesante que debemos mencionar es el que en nuestra legislación se descarta como derecho real lo derivado de los permisos o concesiones; Por permiso, autorización o licencia, se debe entender el acto mediante el cual se aumentan los derechos de los particulares y a través del cual se autoriza el ejercicio de un derecho preexistente que se puede limitar por razones de seguridad, tranquilidad u oportunidad, pero una vez que se satisfacen los requisitos establecidos para su ejercicio, la autoridad los autoriza, y como el concepto de Derecho Civil es inaplicable a bienes del dominio público, los derechos administrativos que pueden establecerse corresponden a una categoría jurídicamente diferente, por tanto estas conductas se comprenden como tolerancias que la Administración Pública concede.

Por concesión entendemos que es el acto de la administración en virtud del cual se otorga mediante determinadas condiciones, un servicio de interés

⁵ Gabino Fraga Op Cit págs. 277-278.

general para ser realizado por un particular, esta es una característica del servicio público ya que el servicio que se prestará será tomado en cuenta como si fuera realizado por la administración.

Una vez que hemos visto los efectos jurídicos del acto administrativo respecto de las partes que intervienen, resulta necesario definir los efectos que se producen en relación con los individuos que son ajenos a dicho acto, es decir, los terceros.

Debemos puntualizar que dentro del derecho común, al tratar los derechos patrimoniales, se hace una separación entre los autores del acto jurídico, los causahabientes, y los terceros. Se entiende por autor al que ha sido parte en el acto, causahabientes son los que reciben un derecho por transmisión universal o particular que les hace el autor o los que tienen un derecho sobre la universalidad de los bienes del autor, y el tercero es una parte ajena a los derechos que realiza el autor, por consiguiente no puede recibir ni perjuicios ni beneficios del propio acto; sin embargo, se admite que no existe razón que se oponga a que el beneficio se produzca en favor de un tercero si hay voluntad expresa.

Al tratarse de los actos administrativos se puede afirmar que la regla general es la siguiente: *Las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo*,⁶ verbigracia, el nombramiento de un funcionario obliga a todos los administrados a reconocerlo; asimismo, el otorgamiento de una concesión da al beneficiario un carácter especial frente a los demás individuos o el permiso para ocupar la vía pública impone la obligación de respetar dicha ocupación.

La regla general citada lleva a justificar y explicar que en el Derecho Administrativo el Estado tiende a realizar actos que conlleven a satisfacer las necesidades colectivas, tarea que difícilmente se cumpliría si los actos a él encomendados no pudieran oponerse a la colectividad, de manera que como dice el maestro Fraga, mientras en el Derecho Civil la regla es que los actos sólo producen efectos para las partes, en el Derecho Administrativo lo es la de que los actos tienen una eficacia *erga omnes*, es decir, una validez general.

No obstante lo anterior, dicha regla tiene su excepción, y es que la administración pública se encuentra obligada a respetar los derechos de los particulares, esto es, que no puede violar los que fueron creados con

⁶ Andrés Serra Rojas, Op Cit pág. 302.

anterioridad a la legislación administrativa y cualquier determinación que afecte iría en contra del principio contenido en el artículo 14 constitucional. Por lo tanto, podemos entender el concepto de tercero en el Derecho Administrativo, como *todo aquel ente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y aquel que tiene un interés jurídico en que se otorgue, o no, o en que se modifique un acto administrativo*⁷; en otras palabras, al dictar la administración pública un acto administrativo que afecte al particular individualmente en sus intereses, estaremos en presencia de un tercero, por ejemplo al otorgar el poder público un título de terrenos nacionales, la propiedad privada que se encuentre dentro de los linderos señalados, no puede ser afectada por dicha transmisión; en este caso el titular afectado es un tercero.

No debemos olvidar que para que produzca sus efectos el acto administrativo, debe de contar con todos los requisitos para su elaboración y que su eficacia se funda en su ejecutoriedad, por ende debe darse a conocer para que el particular se entere, esto es para que el acto empiece a producir sus efectos jurídicos y el interesado pueda hacer valer su defensa, elementos que constituyen una formalidad del procedimiento; asimismo, los actos de carácter general deben de publicarse para dar a conocer la actividad de la administración, por lo que la notificación es el acto mediante el cual se da conocimiento a una persona de un hecho o de una decisión, luego entonces las notificaciones que afecten intereses particulares, deben formularse legalmente de conformidad con las leyes aplicables y si éstas son defectuosas o irregulares deben ser reparadas para que los particulares tengan pleno conocimiento de ellas y puedan en consecuencia interponer los medios de defensa que estimen necesarios.

1.5 FACULTADES DISCRECIONAL Y REGLADA

El punto de partida y fundamentación de todos los actos administrativos, se encuentra en la administración reglada, la cual tiene como principal función eliminar las arbitrariedades del poder público, es decir poner un freno a la llamada omnipotencia del Poder Ejecutivo.

En virtud de lo anterior, tenemos que la administración pública recibe de la ley el impulso pertinente para que pueda obrar, por tanto todo acto administrativo precisa como antecedente de un fundamento legal.

⁷ Gabino E. Castrejón, Op Cit pág. 353.

Antónicamente a lo que sucede en el Derecho privado, el cual se encuentra regulado por el derecho de la libre contratación, en el que las partes tienen grandes posibilidades y un campo bastante amplio para resolver discrecionalmente los problemas que se les presentan, en el campo del Derecho Administrativo no sucede así, ya que el legislador se ve obligado a someter a los funcionarios públicos a los mandatos legales, en virtud de que el objeto y finalidad de este poder es la creación de normas de carácter general, imperativas y coercitivas, las que se traducen en su expresión conocida como ley; la generalidad se manifiesta en el hecho de que la aplicabilidad debe incluir a todas las personas, mientras se encuentre vigente; por consiguiente es imperativa en la necesidad de mantener el sometimiento de las personas que están dentro del supuesto previsto por la norma, las cuales pueden ser personas físicas o colectivas, gobernantes y gobernados, y es coercible, porque ordena su aplicación aun en contra de la voluntad de los destinatarios. Creemos que la razón primordial es con el fin de obtener una mejor actuación de la administración pública, ya que si no se norman las conductas a seguir se crearía un Estado arbitrario y despótico. En concordancia con el maestro Serra Rojas se puede concluir de la siguiente manera:

a) La ley circunscribe en forma estricta la actuación del funcionario para que se limite a sus términos. Este es el principio del fundamento de legalidad, al cual nos hemos referido con anterioridad.

b) Existen casos en que la ley permite al funcionario decidir con amplio margen, sobre el alcance de aplicación de una norma. Esto es lo que se denomina facultad discrecional o poder discrecional.

En concordancia con nuestro punto, sabemos que los actos administrativos se clasifican en obligatorios o reglados y discrecionales.

El acto obligatorio o reglado es aquel que se constriñe a la ejecución de la ley, es el deber de cumplir con la obligación que la norma impone a la administración en el momento en que se realicen determinados actos. En esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar, sino también si debe de actuar y cómo debe de actuar, para lo cual establece las condiciones de la actividad administrativa, de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.

Por lo que hace a la facultad discrecional, como ya se mencionó, es aquella que la ley le permite al funcionario decidir con amplio margen, sobre el alcance de aplicación de una norma. Por lo que consideramos oportuno precisar la naturaleza, campo de aplicación y límites de la facultad discrecional.

Hay poder discrecional siempre que derivado de un ordenamiento jurídico, se deja un poder especial libre para que la administración pública pueda decidir si debe obrar o abstenerse de hacerlo, es decir, la autoridad va a determinar lo que es oportuno hacer o no hacer, en beneficio del interés general.

Pero ello debe distinguirse del poder arbitrario, ya que en el acto arbitrario se representa la voluntad personal del titular del órgano administrativo, quien actúa impulsado por sus pasiones, caprichos o preferencias, al perseguir exclusivamente intereses propios, aunque esté dentro de los límites libres de su actuación marcados por la norma; no obstante ello este acto tiene un tope el cual está señalado en la misma normatividad o en el procedimiento que se adopta, y aunque la arbitrariedad carezca de todo fundamento legal, la facultad discrecional deberá satisfacer los requisitos legales que marca el artículo 16 constitucional, ya que de no ser así pueden ser anulados jurisdiccionalmente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que los actos discrecionales se sujeten al referido precepto constitucional, toda vez que existen juicios que no son razonables sino arbitrarios y caprichosos y es notoria la injusticia y contrarios a la equidad, por lo tanto pueden ser anulados.

Así, tenemos primeramente que la autoridad debe tener una competencia ligada con la ley la cual en el momento que no use términos imperativos sino permisivos o facultativos estaremos frente al otorgamiento de un poder discrecional, pero no debe vulnerar las garantías individuales, que sólo pueden ser afectadas por mandato de ley. En segundo término, tenemos que la función que desempeña la discrecionalidad, más que nada consiste en dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas, para que la administración haga una apreciación técnica de los elementos que concurren en un caso determinado o pueda hacer equitativa la aplicación de la ley, que debe emplearse en aquellos casos en que la variación de ocurrencias no permita su adecuada regulación, con el propósito de proteger el principio de igualdad.

Por su parte el catedrático Andrés Serra Rojas, nos dice que el legislador se limita a trazar el marco legal dentro del cual la autoridad administrativa puede actuar libremente en cada caso; el motivo para esto no estriba solamente en el intento de tener en cuenta las particularidades del caso concreto y hacer justicia como sucedería en el arbitrio judicial. El legislador procede de esta suerte al considerar que sólo la autoridad administrativa tiene la experiencia necesaria para dictar disposiciones en ese sentido favorable al interés público. La autoridad administrativa, encargada de la ejecución de la

norma jurídica, ha de expresar cómo debe resolverse cada caso en particular, de acuerdo con la ley y para ello debe basarse en su manera de ver la realidad, debido a sus conocimientos científicos y a su experiencia práctica en la técnica administrativa.

No debemos olvidar que la administración pública es muy dada a hacer apreciaciones de hechos pasados o futuros, en donde forzosamente debe obrar la discrecionalidad, pues de otra manera no podría calificar hechos, por ejemplo, en el momento de rendir pruebas dentro de un conflicto y estas resulten contradictorias o para apreciar elementos técnicos o determinar las consecuencias, y dichos elementos sean los únicos para estimar las consecuencias. En estos últimos, se encuentra la llamada discrecionalidad técnica, la cual si no está ligada por mandato de ley, sí lo está porque dichos elementos encauzan la actividad administrativa que se realiza.

En virtud de lo expuesto podemos resumir que cualquier facultad de la autoridad debe emanar de la norma jurídica, y el ejercicio de la facultad discrecional o su abstención tiene sus límites, los cuales se encuentran contenidos en la misma ley, entre los que se encuentran los principios de legalidad, motivación, fundamentación y forma que no son más que las garantías individuales del gobernado. Pueden concretarse los elementos de dicha facultad, en los siguientes puntos:

1. Como parte de la competencia del órgano administrativo, la ley (tanto desde el punto de vista formal, como material), debe ser siempre la que la otorgue.

*2. Su objeto es que, dentro de esos límites se pueda apreciar por parte del funcionario. Una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no hasta señalar el límite de esa actuación.*⁸

El mismo autor clasifica la facultad discrecional en tres: la libre, la obligatoria y la técnica, mismas que a manera de conclusión las citaremos primordialmente en su esencia.

La facultad discrecional libre es aquella que deja al órgano administrativo el ejercicio de la voluntad dentro de los más amplios márgenes, es decir que no la ciñe más que en la propia prevención contenida en la ley; y que puede ejercitarse o no ejercitarse parcialmente, o en forma continua, por ejemplo los nombramientos de funcionarios de la administración pública.

⁸ Gabino E. Castrejón, Op Cit pág. 350.

La facultad discrecional obligatoria, es la que ordena a la autoridad a realizar un acto, pero le otorga márgenes para llevar a cabo su actuación, como sucede en la aplicación de las multas, se puede otorgar una condonación siempre que el supuesto jurídico brinde esos márgenes, por ejemplo, al cometerse alguna infracción de tránsito, la norma dice que se debe sancionar la conducta anómala, pero dicha ordenanza señala que en caso de cubrir el importe económico correspondiente a la infracción dentro del término no mayor a cinco días, la autoridad cobrará el 50% del total, en caso contrario no será aplicable el beneficio.

La facultad discrecional técnica es la que se aplica en el momento en que la propia ley señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea de realidad o del conocimiento científico, a efecto de dar una resolución al caso concreto, verbigracia, en las concesiones que se requieren de conocimientos específicos sobre la materia para determinar lo conducente.

La facultad reglada es aquella que la ley otorga y exige imperativa e ineludiblemente al órgano administrativo su cumplimiento, el ejemplo clásico lo tenemos en la obligación que tiene el Presidente de la República de rendir su informe presidencial.

1.6 IRREGULARIDAD, INEFICACIA Y EXTINCIÓN

Antes de entrar al tema, es conveniente resaltar que en nuestro país, a partir de la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se logró un avance en cuanto a la regulación de los actos administrativos y los procesos, así como a la anulación de tales actos, de conformidad con lo dispuesto en sus artículos 5 y 6.

Cabe señalar que anteriormente a la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los distintos ordenamientos jurídicos no eran uniformes en cuanto al trato que debía darse a los actos administrativos irregulares, por lo que partían de lo exigido por los artículos constitucionales como el 16 y en lo que establecía el derecho común en el Código Civil, de donde se consideraba que los actos administrativos pudiesen presentar vicios que produjeran su inexistencia, su nulidad absoluta o relativa.

Sin embargo, estas consideraciones no fueron aceptadas ya que la aplicación de las nulidades civiles a los actos administrativos no resulta procedente, en virtud de que estos actos contienen características, exigencias y una regulación diferente a los actos privados, sobre todo en lo relativo al interés público.

Por lo que toca a la inexistencia del acto administrativo, las leyes administrativas no la establecen, por lo que legalmente no puede haber actos administrativos inexistentes, es decir la nada jurídica y por ello el Derecho Administrativo no se ha ocupado de su regulación. En cuanto a la nulidad, los diversos ordenamientos jurídicos no establecen la diferenciación entre la nulidad absoluta y la relativa, sólo disponen la nulidad lisa y llana o de pleno derecho.

Cabe señalar que la nulidad de pleno derecho es una invalidez del acto y que consiste en declarar la ineficacia del mismo, la cual surge desde el nacimiento del acto.

En tales condiciones, un acto administrativo es nulo al encontrarse viciados uno o varios de sus elementos; pero este grado de invalidez no impide que el acto produzca sus efectos jurídicos, puesto que goza de la presunción de validez, la cual cesará hasta que la autoridad competente, a instancia de parte interesada, decreta la anulación del acto. Impugnación que es imprescindible, pues el no hacerlo dentro del plazo establecido para tal efecto, el acto viciado se considera consentido y surtirá sus efectos como acto perfecto, válido y eficaz.⁹

En este orden tenemos que los actos administrativos siempre tendrán la presunción de validez, lo que permite que produzcan sus efectos, mientras no se demuestre que los mismos adolecen de vicios en alguno de los elementos que lo conforman, lo que obligará a los afectados a promover los medios de defensa que la ley contiene para combatir los actos administrativos irregulares y demostrar que se está en presencia de un acto ilegal.

La irregularidad de los actos administrativos se puede manifestar por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, que van desde las desviaciones en el procedimiento administrativo y en los requisitos formales, hasta la ausencia de los elementos que lo integran, pero esto no impide que produzcan sus efectos.

Por tanto, la irregularidad del acto administrativo se encuentra íntimamente vinculada con sus elementos, puesto que cualquier vicio que se encuentre en ellos afectará su validez y eficacia.

Una vez que hemos dado un bosquejo de forma general al presente punto, tendremos que analizar los tipos de vicios que afectan los elementos del

⁹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op Cit, pág. 294 y 296.

acto administrativo, y como vicio entendemos aquel defecto o falla que se materializa en el mundo jurídico, y que de acuerdo al sistema jurídico, afecta su existencia, sea en su validez o en su eficacia, por lo que impiden su subsistencia o ejecución.

Los vicios que se presentan se refieren más que nada a la competencia y a la voluntad.

En el caso de la competencia, tenemos que el acto administrativo se encontrará viciado una vez que se haya emitido por un órgano administrativo que carezca de las facultades propias para manifestarlo, es decir, no tiene la debida potestad para ejercerla en un caso concreto, y ésta puede ser por razón de cuantía, materia o tiempo en la cual se haya presentado la irregularidad.

Los vicios que afectan la expresión de la voluntad son los que atañen al deseo del funcionario, y al procedimiento en el que se desarrolla el querer de la administración pública.

Los vicios de la voluntad se manifiestan a través del error, el dolo y la violencia, por lo que al presentarse alguno de ellos estaremos en presencia de que el acto administrativo se encuentra viciado, por consiguiente es irregular.

Aseveración que es concordante con lo que postula el maestro Rafael de Pina, quien define al vicio de la voluntad, como el efecto que el error, la violencia o el dolo producen en el consentimiento, consistente en la invalidez del acto a cuya formación han concurrido.

En atención a lo expresado debemos conocer el significado de los conceptos que intervienen para que el acto se considere viciado, por error entendemos que es un falso o deformado conocimiento de alguno o de todos los elementos del acto administrativo que inducen al órgano a la formación de su voluntad de manera diferente a como lo hubiera hecho de no existir la falsa apreciación, es decir, que hay disconformidad entre los elementos que sirvieron de base para la formación del acto. El referido autor precisa que es el conocimiento equivocado de una cosa, de un hecho o de un derecho, el que invalida el acto producido con tal vicio.¹⁰

En concatenación con dicho concepto, debemos precisar que existe el error de hecho, el cual se manifiesta en la apreciación de los acontecimientos

¹⁰ Rafael de Pina y otro, *Diccionario de Derecho*. Porrúa, pág 497 y 271.

fácticos de forma equivocada; y el error de derecho, se da al hacer una indebida interpretación de las disposiciones jurídicas. No debemos confundirlo con la ignorancia, ya que el error indica una idea falsa de la realidad, mientras que el segundo es la falta de conocimientos sobre determinada realidad.

El dolo como vicio de la voluntad, se presenta al existir algún artificio, astucia, maquinación o simulación, mismo que tiene por objeto la obtención del acto administrativo en el sentido que quiere el autor de la conducta, por ello el dolo puede ser producido por ambas partes, ya sea de parte del administrado o del funcionario público. Pero no debe confundirse con el error, ya que éste es la consecuencia del engaño, es decir, el error se produce por el hecho de que el funcionario cree verdadero lo que es falso o viceversa y el dolo tiende a producir el engaño en la otra parte, al falsear intencionalmente la causa o motivo del acto.

Por su parte la violencia, que también constituye un vicio de la voluntad, es la acción física o moral, lo suficientemente eficaz para anular la capacidad de reacción de la persona sobre quien la ejerce, por lo que debemos entenderla como la coacción física o moral que se ejerce sobre un funcionario para que produzca un acto en los términos no establecidos por el ordenamiento jurídico, por el temor a sufrir un mal, conducta que es contraria a derecho, ya que el artículo 17 de nuestra Carta Magna, ordena que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Ante tales definiciones, es claro que los vicios que afectan tanto la competencia como la voluntad, al momento de emitirse un acto administrativo, engendrarán ineficacia o irregularidad, y una vez declarados los efectos producidos se retrotraerán hasta el momento en que nació.

Una vez vistos los vicios del acto administrativo en sus elementos subjetivos, ahora tenemos los contenidos en los elementos objetivos del acto administrativo mismos que son, el objeto, el motivo y el fin.

En cuanto al objeto, se entiende que debe ser lícito, posible y determinado o determinable, y el vicio se encuentra al contrariarse tales principios, esto es que sea ilícito por ser contrario a la ley, por no ser un objeto determinable por la ley para el caso concreto, por ser impreciso u obscuro, imposible de hecho e incluso por irrazonable, es decir, contradictorio, desproporcionado o absurdo.

Por lo que hace al motivo, el vicio se encuentra en los elementos de hecho y de derecho que precedieron y dieron origen al acto administrativo, y los vicios que se provocan son los siguientes:

a) Si los hechos que motivaron el acto administrativo no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada.

b) Al dictarse en contravención a las disposiciones aplicadas o dejaron de aplicarse las debidas; y si entre el acto dictado y los motivos no existe correlación lógica.

c) En el momento en que entre los motivos aducidos y los preceptos que sirven de fundamento al acto no existe una debida adecuación.

Por lo que corresponde al último elemento, el fin, éste se vicia en el acto administrativo al existir un desvío de poder, y se aparta del propósito que la norma prevé para la emisión de dicho acto.

Antes de continuar debemos comprender que el desvío de poder es el hecho de que el agente administrativo no respeta la forma impuesta para el ejercicio del poder y lo usa para fines distintos para los cuales se le ha conferido; por lo que el funcionario competente con todas las apariencias de regularidad puede realizar un acto administrativo, pero estar viciado, ya que el autor ha usado su poder para un fin distinto del cual se le confirió, y ajeno al interés general, por tanto existe la posibilidad de perseguirlo.¹¹

Se ha considerado que existe desvío de poder al actuar el funcionario con un fin personal, el cual es emitido para satisfacer intereses particulares y no el de la ley, a manera de ejemplo tenemos a la venganza, al favoritismo o al lucro, lo que trae como finalidad favorecer a terceros; También se da al tratar de favorecer a la administración pública, al desviarse del fin contemplado en la ley.

Los vicios del acto administrativo en la forma se manifiestan en el procedimiento, en la forma de exteriorización y en la publicidad.

Las formalidades del procedimiento son parte integrante del procedimiento administrativo, las cuales son requisitos previos al acto administrativo, mismas que al ser transgredidas dan lugar al nacimiento de

¹¹ Rafael de Pina, Op Cit pág 246.

vicios, por lo que la preparación de la voluntad administrativa se encuentra sujeta a la determinación de las formalidades establecidas en el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, si la autoridad no cumple con los trámites y formalidades marcados por la ley, antes de emitir el acto, será un incumplimiento, además se encontrará viciada la voluntad administrativa, porque no siguió lo ordenado en la norma jurídica, lo que ocasionará la ineficacia de la administración, consecuentemente la violación de los derechos del gobernado.

Por otro lado, la forma de exteriorizar el acto administrativo resulta concomitante a la voluntad administrativa y al no cumplirse con los requisitos establecidos por ordenamiento jurídico como indispensables, producirá un vicio.

Entre esos vicios tenemos los relacionados con los requisitos formales, por lo que debemos referirnos nuevamente a los elementos del acto administrativo en forma breve, así el acto debe constar por escrito, señalar la autoridad que lo emite, estar fundado y motivado, consignar el objeto, que se encuentre firmado por funcionario competente, y que contenga el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. En tal virtud, si faltare alguno de ellos, no se cumpla o consten de manera irregular, el acto se considerará viciado.

Por su parte el jurista Marcel Waline, citado por el maestro Alfonso Nava Negrete, señala que la jurisprudencia no exige el cumplimiento regular de todas las formalidades prescritas a los administradores sino, simplemente aquellas cuya observancia ha podido tener alguna influencia sobre las decisiones consecutivas, además dice que formalidades sustanciales son aquellas que tienen una influencia determinante sobre el contenido de ese acto, y viceversa, las que no la tienen serán formalidades secundarias; Para concluir dice que si el Consejo de Estado francés anulase despiadadamente, por vicio de forma, los actos en cuyo cumplimiento se hubiese deslizado la menor incorrección de forma, la administración sería incitada, para evitar la anulación de esos actos por exceso de poder, al exagerar la minuciosidad del formalismo, y vendría con ello a dilatar aún más los procedimientos, que ya de por sí pecan de complicados, lo que ocasionaría a los administrados una incomodidad excesiva. En el hecho, la jurisprudencia del Consejo de Estado propende un formalismo moderado en la administración y más que todo inteligente, y a ello responde la distinción ideada de formas sustanciales y formas no sustanciales.

El Consejo de Estado francés fue un órgano creado para dar consulta y asesoría a las instituciones administrativas de Francia, no era un tribunal, actuaba con lo que se dio en llamar jurisdicción retenida, es decir, su voz no tenía jerarquía de fallo sino de simple opinión, el alcance de éste se limitaba a una mera proposición, para que la superioridad administrativa resolviera en definitiva, sólo venía a preparar o ayudar a preparar lo que la autoridad iba a tener por resolución.¹²

En nuestro país, esta situación se ha recogido y ha quedado plasmada en el artículo 238 fracciones II y III del Código Fiscal de la Federación, donde se dice que las causales de anulación de los actos administrativos serán la omisión de formas y la violación a las formalidades del procedimiento, una vez que trasciendan al fondo del asunto y afecten las defensas del gobernado.

Por lo que toca a los vicios que contiene la publicidad, tenemos el incumplimiento en la notificación o publicación en los diarios o gacetas oficiales, los cuales afectan la eficacia de los mismos, pero no la legalidad del acto, por lo que es válido pero ineficaz, ya que ante la ineficacia de la notificación no puede producir efecto alguno.

Por lo que hace a la extinción de los actos administrativos, tenemos que esta figura jurídica es la forma o modo en que éstos dejan de surtir efectos, en virtud de que desaparecen del mundo jurídico.

Una vez que el acto administrativo se ha manifestado con plena validez y eficacia, previo cumplimiento del procedimiento llevado a cabo para su formación, con sus elementos, tiene una vida determinada que puede concluir por diversas razones.

Primeramente tenemos que la extinción se entiende como la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho.

Consecuentemente, del anterior concepto es conveniente definir qué se entiende por relación jurídica y qué por derecho.

La relación jurídica se constituye con las relaciones humanas que de diversa índole se llevan a cabo por personas capaces jurídicamente y que caen dentro de la esfera normativa, lo que originará derechos y obligaciones; es decir, en el momento en que dichas conductas se encuentran reguladas o protegidas por las normas jurídicas, recibirán ese nombre.

¹² Alfonso Nava Negrete, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, págs. 195, 230-231.

Por lo que hace al concepto de derecho, debe de aplicarse a los derechos adquiridos, esto es, en el momento que pasa a formar parte del patrimonio o se considera incorporado a él de manera que no puede ser separado sino por virtud del titular en caso de que renuncie a él, o por disposición de una ley.

Por lo que hace al acto administrativo, éste se extingue según nos refiere el Doctor Gabino Castrejón de dos formas: a través de medios normales y anormales.

Los medios normales, son los siguientes:

1.- El cumplimiento voluntario de la ley por órganos internos de la administración, la obliga a realizar cierta conducta que puede traducirse en un hacer o no hacer o un tolerar, lo que trae como consecuencia que sea satisfecho su objeto.

2.- El cumplimiento voluntario por parte de los particulares, verbigracia al pagar los impuestos.

3.- El cumplimiento de efectos inmediatos, el que se da en el momento en que el acto en sí mismo entraña ejecución, que podríamos llamar automática; como ejemplo tenemos el procedimiento administrativo de ejecución, el cual tiene por objeto el cobro de un adeudo y al momento de requerirse el pago, si éste se efectúa en ese momento se suspende la ejecución.

4.- Por cumplimiento del plazo, el cual se da en aquellos actos que tengan término, por ejemplo tenemos las licencias o permisos temporales.

Por otro lado tenemos a los medios anormales, los cuales reciben ese nombre porque no terminan con el cumplimiento del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz; dichos medios son los siguientes:

1.- Revocación administrativa.

2.- Rescisión.

3.- Prescripción.

4.- Término y condición.

5.- Renuncia de derechos.

6.- Irregularidades e ineficacias del acto administrativo.

7.- Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

Por otro lado tenemos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 11 precisa las causas que pueden extinguir los actos administrativos, las cuales a continuación se enuncian:

- 1.- Cumplimiento de su finalidad.
- 2.- Expiración del plazo.
- 3.- Si en el momento de la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y este no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto.
- 4.- Acaecimiento de una condición resolutoria.
- 5.- Renuncia del interesado siempre que el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público.
- 6.- Por revocación, si así lo exige el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

La condición o término extinguen el acto administrativo, ya que de no cumplirse la obligación o un derecho dentro del plazo establecido, se extinguirán los efectos del acto jurídico, en forma parcial o definitiva.

En cuanto al acontecimiento de una condición resolutoria, extingue el acto administrativo, en razón de que éste se encuentra supeditado a la emisión de una resolución, misma que una vez cumplida resuelve la obligación, por tanto las cosas vuelven al estado en que se encontraban.

La renuncia extingue los actos administrativos, lo que se concreta en el momento en que la ley otorga ciertos beneficios y el derechohabiente ya no desea continuar con el ejercicio de ellos y para que ésta surta los efectos legales conducentes deberá cumplir ciertos requisitos: que se trate de actos sucesivos o inmediatos que no se hayan realizado aún, que el régimen legal lo permita, ya que existen derechos y obligaciones que son irrenunciables, que se manifieste por escrito y se presente ante la autoridad para que pueda decidir sobre ella.

El Doctor Gabino Castrejón señala que rescisión es la facultad que tienen las partes en un contrato para resolver o dar por terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento. Sólo opera en contratos y por prescripción, la extinción de la obligación por el simple transcurso del tiempo, términos que se tendrán en cuenta de conformidad con las disposiciones legales.

El mismo autor señala que la revocación es el acto mediante el cual el órgano administrativo que dictó el acto lo deja sin efectos, ya sea en forma

parcial o total, por razones de interés público, de oportunidad o de legalidad, facultad que se concede a la autoridad por la propia ley que lo faculta expresamente. Dicha revocación no puede afectar los derechos ya adquiridos por los particulares, además de que es un acto nuevo, el cual deja sin efectos el anterior, pero no modifica los actos que ya se produjeron.¹³

Por último, se encuentra la extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo, que no son más que las sentencias que se dictan por los tribunales, en las que determinan la anulación, o declaran la ineficacia de los actos administrativos, pero sólo si éstos son impugnados, es decir es a petición de parte.

En virtud de lo anterior, cabe señalar que existen otras causas de extinción del acto administrativo, tales como la muerte del destinatario o la desaparición de la persona moral, siempre que los derechos y obligaciones no puedan ser transmitidos a los causahabientes o terceros.

Consideramos importante hacer mención, antes de finalizar este capítulo, que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no es aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones constitucionales, por así determinarlo su artículo 1º, al enunciar lo relacionado a su ámbito de aplicación, luego entonces dicha ley no es aplicable al punto total de nuestro trabajo, el cual tiene relación directa con el procedimiento de determinación de responsabilidades de los servidores públicos.

¹³ Gabino E. Castrejón G., Op Cit, pág. 366.

CAPÍTULO 2

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Para entrar al análisis del procedimiento administrativo es preciso referirnos primeramente a las definiciones de los vocablos proceso y procedimiento, ya que comúnmente se usan como términos sinónimos, sobre los cuales es ponderante dar su significado, con el propósito de que partamos de una idea definida y no caer en confusión, no obstante que estos conceptos guardan una íntima relación con el presente capítulo.

2.1. PROCESO Y PROCEDIMIENTO

En primer lugar tenemos que el término proceso es aplicable a bastantes actividades, ya que esta palabra significa avanzar hacia un fin determinado a través de sucesivos momentos, por tanto cualquier actividad compuesta de una sucesión de momentos vinculados entre sí con el propósito de llegar a un fin será un proceso, razón por la que existe una gran diversidad, por ejemplo tenemos los procesos químicos, biológicos, lógicos o jurídicos; pero al referirnos a la forma de realizarlos estaremos en presencia del procedimiento. Dentro de nuestra materia podemos definir al proceso como un *conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación ...del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto*. Por procedimiento, el *conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles procesales, administrativos y legislativos... el procedimiento constituye una buena garantía de la administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo;*¹⁴ por tanto el procedimiento es la forma de como lo vamos a llevar a cabo.

Por las definiciones citadas debemos comprender que el proceso, es un conjunto de actos que vinculados entre sí, con la intención de llegar a un fin y el procedimiento un conjunto de formas o maneras de actuar, cuyo desenlace puede ser la solución de un conflicto determinado.

Así tenemos que el procedimiento es considerado formalmente como el conjunto de fases o etapas, que se desenvuelven progresivamente en el

¹⁴ Rafael de Pina, Op Cit, pág. 420

proceso; es decir, una serie de actos y hechos procesales que tienen una realización formal, espacial y temporal.

Lo anterior lo podemos resumir, como lo hace el procesalista argentino Podetti, citado por el maestro José Ovalle Favela, quien dice que en toda disciplina procesal se utilizan los conceptos básicos. Este autor llamó a su teoría trilogía estructural de la ciencia del proceso, por los conceptos de jurisdicción, proceso y acción, ya que todas las ramas del derecho procesal parten de su existencia, así tenemos que:

- 1) La jurisdicción se define como el poder del Estado para resolver conflictos de trascendencia jurídica en forma vinculativa para las partes.
- 2) El proceso es el instrumento jurídico del Estado para conducir la solución de los litigios.
- 3) La acción es el derecho, facultad, poder o posibilidad jurídica de las partes, para provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, con el objeto de que resuelva sobre una pretensión litigiosa.

En virtud de lo anterior debemos entender que todo proceso arranca de un presupuesto, que se desenvuelve a lo largo de un recorrido esto es el procedimiento y persigue alcanzar una meta.¹⁵

El procedimiento se refiere a la forma de actuar, en este sentido lo entendemos como el conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto, por eso existen muchos y variados procedimientos, en los cuales encontramos las formas de proceder y las conductas por desarrollar en la actuación del particular frente al Estado, como en los casos de solicitar una licencia o un permiso.

Así tenemos que dentro del procedimiento administrativo se encuentran tres supuestos y son los siguientes:

- a) El procedimiento, como requisito o presupuesto del proceso administrativo, que condiciona la admisibilidad de la pretensión que se hace valer en el proceso.

¹⁵ José Ovalle Favela, *Derecho Procesal Civil*, Harla, pág. 5.

- b) El procedimiento administrativo como objeto del proceso administrativo, es decir que el expediente integrado en el desahogo del procedimiento facilita la instrucción del proceso y se constituye en el objeto materia de revisión.
- c) El procedimiento administrativo como cauce para hacer efectivas las sentencias frente a la administración.

2.2. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el capítulo uno, apreciamos que para la creación del acto administrativo se requiere de una serie de formalidades, así como de factores que van a guiar al autor de éste en la decisión que se llegare a determinar, y no de forma arbitraria sino de manera subordinada al orden jurídico vigente, a través de los procedimientos que de acuerdo con la materia rigen para el caso concreto, dicho orden está integrado por la Constitución Política, los tratados, las leyes y reglamentos, y demás normatividad que sea de observancia general, por lo que encontraremos una gama de procedimientos administrativos, los cuales forman parte del cuerpo de la norma sustantiva. En la práctica se da una identidad entre los requisitos y procedimientos bajo los cuales se hace efectiva la función de la administración pública, entre la gran cantidad existente mencionaremos algunos entre los que se encuentran el procedimiento aduanero, el de ejecución fiscal, disciplinario, ambiental, laboral o internacional.

El maestro Andrés Serra Rojas nos dice que *el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades -ordenados y metodizados en las leyes administrativas-, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin.*¹⁶

Para el Doctor Miguel Acosta Romero el procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo que es el acto previo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas, el mismo autor señala la definición del derecho español, la que nos dice que *es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.*¹⁷

¹⁶ Andrés Serra Rojas, Op Cit, pág. 275

¹⁷ Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, pág. 775

Definiciones que son coincidentes al manifestar que el procedimiento administrativo es el conjunto de trámites y formalidades que determinan los requisitos previos que preceden a la producción del acto administrativo o para lograr su ejecución.

Como punto importante debemos traer a colación que al expedirse la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el legislador mereció un reconocimiento al querer homogeneizar, sistematizar y uniformar los diversos procedimientos administrativos, al pretender llenar los huecos y lagunas que las diversas leyes administrativas ostentaban, pero debido a las características propias de cada ley, no fue posible aplicarla más que en forma supletoria, la que al mismo tiempo excluye en su aplicación a varias materias administrativas entre las que se encuentran la financiera, fiscal, electoral, justicia agraria y laboral, al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, con relación a las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional y la relacionada con nuestro trabajo, responsabilidades de los servidores públicos. No obstante lo anterior, debemos señalar que para el punto que nos ocupa es conveniente señalar que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2º define al procedimiento administrativo como el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.

Por tanto, el procedimiento administrativo constituye la forma de expresión de la función pública, a través del cual se prepara, forma y produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa, luego entonces dicho procedimiento constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos administrativos, toda vez que de no seguirse el procedimiento que el ordenamiento legal prevé sea técnico, económico o jurídico, el acto se encontrará investido de ilegalidad por contener vicios en su formación, ya que si se persigue un interés general se deben respetar los derechos del particular para no caer en este supuesto, deberán seguirse los presupuestos normativos.

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que si en el procedimiento administrativo no se siguen las formalidades exigidas por la ley que se aplica, se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal, con el propósito de que se subsanen las deficiencias del procedimiento.

Por lo anterior, podemos considerar al procedimiento administrativo como el conjunto de formalidades que anteceden y dan pauta para la emisión del acto administrativo, el cual debe ser acorde con la norma, mediante el cual

se desarrollan las funciones de la actividad administrativa, mismo que no deberá ostentar vicios formales, ya que de lo contrario adolecerá y por tanto podrá ser combatido ante la autoridad correspondiente, para solicitar la nulidad.

Los argumentos vertidos dan pauta para que la actuación de la autoridad en la formación y emisión de sus actos se sujete a los mandatos legales y de procedimiento que establece la Constitución Federal en su artículo 16 primer párrafo, toda vez que en el momento en que la autoridad actúe y afecte la esfera jurídica del gobernado, este proceder deberá encontrarse sujeto a un procedimiento previo, además tendrá la obligación de incluir las razones de su actuación, así como el fundamento legal en el cual se apoya para emitir su declaración. Esta causa legal de procedimiento es importante porque es donde se calificará la actuación de la autoridad, acto que al contener alguna irregularidad, podrá ser impugnado de conformidad con el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que se deberá declarar nula una resolución administrativa que contenga vicios en el procedimiento y afecten los intereses jurídicos del particular y que éstos trasciendan en el sentido de la resolución.

Asimismo, el artículo 14 de nuestra Carta Magna, precisa que se deberán cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, que aunque tal precepto se refiere a los procedimientos seguidos ante los tribunales jurisdiccionales, la interpretación que se le ha efectuado, determina que dicha exigencia vincula a todas las autoridades, toda vez que el precepto legal al aludir a los tribunales, no implica solamente a los jurisdiccionales sino también a los administrativos; en razón de que el procedimiento no siempre será judicial.

Consecuentemente, la observancia del procedimiento administrativo constituye una garantía constitucional y por ende la satisfacción del interés público a través de la adopción de medidas decisivas, en el entendido de que la función administrativa no puede generarse a voluntad del titular de órgano, sino que debe seguir un procedimiento determinado, en virtud de que como ya enunciamos anteriormente, la actividad administrativa se encontrará viciada y por tanto será calificada de ilegítima; en conclusión, la autoridad debe guardar en su ejercicio un equilibrio, por los derechos que se ejercen y los deberes que se deben cumplir.

Por lo que hace a los procedimientos seguidos en forma de juicio, y que escapan a la esfera judicial, la Ley de Amparo en su artículo 114 fracción segunda, dicta que en el momento en que el acto reclamado emane de un

procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva, por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de ellas se hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley le concede. Es de señalarse que la citada fracción contiene la competencia de los Jueces de Distrito, los que conocerán de los actos que no provengan de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, expresión que nos habla de actos de autoridad que no provienen de tribunales, pero que emanan de un procedimiento seguido en forma de juicio, como ejemplo podemos citar a los procedimientos de conciliación y arbitraje o el procedimiento arbitral seguido ante la Procuraduría Federal del Consumidor. Es claro que estos son procedimientos seguidos en forma de juicio, los cuales no emanan ni provienen de tribunales. Sobre este particular Alcalá-Zamora y Castillo, citado por el maestro Cipriano Gómez Lara nos expresa que el puesto de juez imparcial es ocupado por un funcionario o por un delegado gubernativo, que más que nada se trata de procesos sustraídos por razones más o menos atendibles a la jurisdicción judicial ordinaria, para transferirlos a una jurisdicción gubernativa o administrativa. En esta virtud vemos que los procesos sustraídos a la jurisdicción judicial, se encuentran encomendados a la administración y que indudablemente son los casos señalados en el artículo referido la Ley de Amparo.¹⁸

Para concluir el presente punto debemos retomar la intención del legislador en el sentido de que es necesario contar con un ordenamiento general que englobe a los procedimientos administrativos. El maestro Gabino Fraga señala que éstos deben contener por lo menos la existencia de bases fundamentales, las que han quedado señaladas en el año de 1936, durante la realización del Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en Varsovia, entre las que están las siguientes:

- 1.- El principio de audiencia de las partes.
- 2.- Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.
- 3.- Determinación del plazo en el cual debe de obrar la administración.
- 4.- Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.
- 5.- La necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos que afecten a un particular.
- 6.- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y como reglas generales complementarias, la declaratoria de

¹⁸ Cipriano Gómez Lara, *Teoría General del Proceso*, Oxford, pág. 286 y 287

que todo quebrantamiento de las normas que fijan garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja.

En virtud de lo expuesto, podemos concluir que el procedimiento administrativo está precedido por una serie de formalidades que dan la ilustración e información necesaria para guiar su decisión y que al mismo tiempo constituyen una garantía de que la determinación que se dicte no es de modo arbitrario sino de acuerdo a las normas legales. Procedimiento que deberá respetar las garantías que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, en caso contrario, el conjunto de actos seguidos para la formación del acto administrativo se encontrará investido de irregularidad, y por ende viciado, lo que acarreará la correspondiente impugnación ante la autoridad que corresponda para que sea declarada la nulidad.

2.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo, como ya mencionamos, constituye la forma de expresión de la función administrativa, ya que a través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa, es en esencia el instrumento formal y necesario para la emisión de los actos administrativos.

Para la administración pública, el procedimiento administrativo constituye una garantía de eficacia, toda vez que va a dar la condición de validez a los actos que se emitan, por lo que deberán seguirse las formalidades esenciales del procedimiento, las que debemos entender como aquellas que confiere cada ley o reglamento al particular, con relación a los actos que le afecten, en caso de no seguirse éstas el acto será ilegal por contener vicios en su formación procedimental, por tanto estará en contravención con el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, es por ello que la administración es la más interesada en que sus actos se apeguen a derecho, a fin de mantener la legalidad y justicia en el ejercicio de la función administrativa.

2.3.1. BILATERALIDAD

Podemos considerar que el procedimiento administrativo es de carácter bilateral, ya que por una parte, constituye una garantía de eficacia, al constituir un instrumento que regula la relación jurídico administrativa, es decir el sometimiento del Estado al derecho en el ejercicio de la función administrativa,

así como la vinculación de las partes que intervienen, en este caso la autoridad y el gobernado, mediante este procedimiento se establecen derechos, obligaciones y cargas en las distintas fases en las que se desenvuelve el procedimiento hasta llegar a su conclusión.

Así tenemos que la relación jurídico administrativa se integra con derechos a favor del Estado, que son oponibles a los gobernados e incluso frente a otros entes públicos, y viceversa los gobernados tienen derechos oponibles al Estado. Los derechos que integran la relación jurídico administrativa reciben el nombre de derechos público subjetivos, puesto que siempre participará en ella un ente público, el cual se deberá regular por las normas del derecho público.

Los derechos subjetivos pueden derivarse de las propia Constitución Política o de la ley, de actos administrativos y de contratos administrativos. Dentro del primer caso, los derechos surgen sin que sea necesaria la ejecución de un acto jurídico, ya que ellos existen de forma directa e inmediata, es decir operan *ipso iure*.

En el segundo caso la existencia de derechos de los actos administrativos dependerá de la actuación de la autoridad, quien unilateralmente decidirá sobre la situación jurídica concreta e individualizada. En el tercero, que son los contratos, estos surgen del acuerdo de voluntades que efectúan los órganos administrativos y los particulares, a través de los contratos administrativos, los que darán pauta para contraer derechos y obligaciones por las partes contratantes, pero no significa que exista una ausencia de norma jurídica, ya que tales actos dependen de que la ley autorice al órgano administrativo su creación, sean regladas o discrecionales.

Por lo que hace a los derechos de los gobernados, el maestro Delgadillo señala que las normas los otorgan, los cuales constituyen limitaciones al poder público; entre estos derechos se encuentran la libertad de trabajo, de industria, de asociación, de comercio, de culto, de enseñanza, de tránsito, las cuales se agrupan bajo el nombre de libertades públicas.

Así tenemos que el procedimiento administrativo en su bilateralidad debe ser el resultado de dos o más intereses fundamentales.

Primeramente el interés público reclama el inmediato cumplimiento de las leyes para cumplir con sus obligaciones, y que el procedimiento se inicie oficiosamente y que se permita emitir las resoluciones con el menor número de formalidades para la conservación del orden administrativo, el conocimiento del

caso y el apego a la ley. Por otra parte el interés privado exige que la autoridad se limite a las formalidades que permiten al gobernado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar la ilegalidad, por ende la arbitrariedad.

En segundo término, el procedimiento debe acatar la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión, así como las normas para la presentación, tramitación y resolución mismas que al ser definitivas, la ley deberá de regular el procedimiento contencioso administrativo o de justicia administrativa.

En tercer lugar, la irregularidad o el incumplimiento de las formalidades y trámites del procedimiento, que son diversas, pueden ir desde la instrumentación de procedimiento disciplinario, a efecto de imponer sanciones disciplinarias a quienes omitieron cumplir con las medidas encaminadas a mantener el orden administrativo, hasta la nulidad misma del acto administrativo siempre que en su formación no se hayan seguido las normas establecidas para garantía de los derechos de los particulares, tal y como lo establece el Código Fiscal de la Federación en su artículo 238, que señala como causa de nulidad, la omisión en el incumplimiento de las formalidades que debe revestir la resolución o el acto impugnado; asimismo, nuestro más alto tribunal ha sostenido que si en el procedimiento administrativo no se siguen las formalidades exigidas por la ley que se aplica, se violan las garantías individuales del gobernado.

2.3.2. DERECHOS PROCEDIMENTALES DEL GOBERNADO

En relación con lo anterior, las normas de procedimiento contienen un mínimo de disposiciones, entre las que se encuentran las que fijan al órgano competente los motivos para iniciar el procedimiento y las medidas de orden interno y la intervención de órganos técnicos de carácter consultivo, cuyas opiniones deberán seguirse o no obligatoriamente.

Por otra parte, el procedimiento administrativo en el que intervengan particulares, deberá contener de acuerdo al interés público que se persigue determinados requisitos, entre los que se encuentran: que sea por escrito, que se encuentre motivado y que dé al particular la garantía de audiencia, que deberá realizarse por medio de órganos competentes, el cual deberá cumplir las formalidades que el derecho exige para cada caso y con el contenido y finalidad que la misma prevé.

Es importante puntualizar que el procedimiento administrativo se caracteriza por la carencia de solemnidades, toda vez que fija vías rápidas y eficaces, por ello la ley deberá contener pautas adecuadas para evitar la dilación o entorpecimiento de la acción de la administración pública, medidas que no deben ajustarse a formalidades determinadas, si no son estrictamente indispensables.

Sin duda, la apreciación más importante y que debe tomarse en cuenta es el silencio que guarda la autoridad, que no es otra cosa que la omisión consiente de una declaración de voluntad, que en algunos casos por disposición legal expresa puede ser interpretada en sentido negativo o positivo, por lo que deberá considerarse que el asunto que es omiso en su respuesta se resolvió en cualquiera de los dos sentidos señalados.

No obstante la carencia de solemnidades y rapidez que caracterizan al procedimiento administrativo, en los casos en que se pueden afectar derechos o intereses de los particulares se deben establecer medidas para evitar la afectación arbitraria de sus derechos.

En nuestro sistema legal las formalidades del procedimiento que tienden a garantizar el derecho de los particulares, deben tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 constitucional en su párrafo segundo, el cual dice que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; no obstante que dicho precepto en su interpretación literal y común se refiere al ámbito judicial y no al administrativo, como ya enunciamos, toda autoridad gubernativa está obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía, sobre este particular nuestro más alto tribunal ha dispuesto que de no seguirse el procedimiento establecido por la ley que rija el acto, se consideran violadas las garantías individuales del gobernado.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 16 señala que de las relaciones entre la administración pública y los particulares se deberán observar las siguientes obligaciones:

I.- Solicitar la comparecencia de éstos, sólo si está previsto en la ley. En dicha citación se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla.

II.- Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en los casos previstos en esa ley o en otras leyes.

III.- Hacer del conocimiento de los gobernados, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos.

IV.- Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la exhibición de los mismos.

V.- Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución.

VI.- Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sea exigida por la norma aplicable al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que esté en trámite.

VII.- Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

VIII.- Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta ley u otras leyes.

IX.- Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, y

X.- Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, la que se deberá dictar dentro del plazo que fije la ley.

Por lo expuesto, el procedimiento administrativo es el vínculo que liga a dos sujetos de derecho, por un lado el administrado y por el otro la administración. Es de señalar que aunque la Ley Federal de Procedimiento administrativo no es aplicable a nuestro trabajo, los principios jurídicos que contienen el artículo precitado son de naturaleza general y son esenciales en todo procedimiento, razón por lo que consideramos importante traerlo a colación. Como antecedente ya enunciamos que la existencia de las bases fundamentales de los procedimientos administrativos quedaron señalados durante la celebración del Congreso de Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en 1936 y que fueron recogidos por la ley citada.

No obstante ello, no se excluye la posibilidad de intervención de otros sujetos particulares que tengan interés en el acto final u otros órganos administrativos.

Debemos recordar que el procedimiento administrativo se manifiesta a través de una ordenación única dentro de una pluralidad de actos de trámite de diversas materias, los que son realizados por varios sujetos u órganos administrativos, pero todos encaminados a la producción de un acto que decida finalmente sobre el problema de que se trate.

Antes de concluir este punto, es importante referir que el procedimiento de oficio, es aquel que realizan las autoridades para llevar a cabo el cumplimiento de sus obligaciones.

El procedimiento a petición de parte, es aquel que requiere el impulso de un particular o ente administrativo para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución del mismo, tal y como lo prevén los artículos 47 fracción XX y 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual refiere que se deberán denunciar ante el superior jerárquico o la contraloría interna los actos u omisiones que se llegaren a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa.

2.4. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO

Al tomar en cuenta que el procedimiento administrativo es un conjunto de trámites y formalidades, ordenados y concatenados que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa, que son las pautas, directrices e ideas inmodificables por su propia regulación formal que explican el contenido del procedimiento, por lo que resulta necesario señalar los principios que lo rigen.

Debemos señalar que los principios del procedimiento se encuentran divididos en sustanciales y formales, por lo que primeramente estudiaremos a los principios sustanciales.

2.4.1 PRINCIPIOS SUSTANCIALES

El maestro Delgadillo Gutiérrez refiere que el procedimiento administrativo se encuentra regulado por principios jurídicos que le dan

cohesión y sistematicidad, primeramente enunciaremos a los llamados principios sustanciales y son los siguientes:

1) Principio de legalidad. Este principio constituye la columna vertebral de la actuación administrativa, en tanto que la autoridad administrativa no es libre, ya que sólo puede hacer lo que le autorice el ordenamiento jurídico. Este principio no sólo tiende a la protección subjetiva del gobernado en su derecho, sino también a la defensa de la norma jurídica para hacer valer el imperio de la legalidad y la justicia en la función administrativa.

Este principio se integra por cuatro aspectos:

a) Normatividad jurídica, en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas, lo que debe entenderse en su más amplia acepción, al comprender a todo tipo de normas que integran el ordenamiento jurídico positivo, desde la constitución a la ley y demás fuentes en ese rango.

b) Jerarquía normativa, que implica que la administración pública debe someterse al ordenamiento jurídico y respetar la jerarquía de las normas, ya que en nuestro sistema jurídico existen normas superiores que se apoyan en otra de mayor autoridad, así sucesivamente hasta llegar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento supremo. En este orden de ideas la Constitución refiere en su artículo 133 que jerárquicamente tenemos a la propia Constitución, en segundo lugar a las leyes del Congreso de Unión que emanen de ella, y por último a los tratados internacionales, los celebrados y los que celebre el Presidente de la República, con aprobación del Senado, señala que serán ley suprema de toda la Unión, mismos que deberán estar de acuerdo con dicha constitución, y que los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, a leyes y a los tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las constituciones o leyes de los estados. Por tanto, conforme a la jerarquía normativa ninguna norma o acto emanado de un órgano inferior podrá dejar sin efecto lo dispuesto por otra de mayor jerarquía.

c) Igualdad jurídica, ya que la actuación de la administración no debe establecer privilegios o excepciones que excluyan a unos que en igualdad de condiciones se concede a otros; es decir, no puede dar privilegios a unos y negarlos a otros, verbigracia, en las licitaciones públicas, concursos, solicitud de permisos o autorizaciones, se debe respetar la igualdad de condiciones entre los contrincantes o solicitantes del servicio, ya que de no hacerlo el acto

estará viciado. Sobre este particular nuestra constitución contiene regulada la igualdad jurídica, con el propósito de evitar privilegios que provoquen injusticias entre los hombres, sean éstas por su raza, religión, posición política o económica, en razón de que frente a la ley cualquier persona debe tener las mismas ventajas que tienen los demás.

d) Razonabilidad, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos, es ante todo un padrón que permite a los órganos administrativos, dentro de algún grado de discrecionalidad, determinar aquello que es justo y equitativo, es decir justificar en preceptos jurídicos, hechos, conductas y circunstancias que lo originaron.

2) Principio de defensa. Constituye un aspecto cardinal para el desenvolvimiento del procedimiento administrativo, es esencialmente un principio general del derecho, del cual se desprende que nadie puede ser condenado sin ser oído. Como principio la defensa previa es tan antigua como el hombre mismo, en tanto que si el gobernado puede ser oído oportunamente antes de que la autoridad administrativa resuelva, esto no sólo es de elemental justicia sino que también lo es de eficiencia, ya que ayuda a una mejor administración y a que se brinden decisiones más justas. El principio de defensa contiene intrínsecamente el derecho de audiencia, mismo que comprende a los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución fundada y en su caso de impugnar esa resolución.

En consecuencia, la defensa es el medio con que cuenta el gobernado para hacer valer sus derechos, antes de que se emita el acto que le afectará, este medio se integra por los siguientes elementos:

El derecho de audiencia, el cual implica la participación activa de los administrados en el quehacer administrativo, por lo que la simple audiencia no debe limitarse a la presencia del interesado, ya que resulta necesariamente lo siguiente:

- a) La publicidad del procedimiento, esto es que el gobernado conozca las actuaciones administrativas, sea a través de vista, por traslado o por notificación, medida se encuentra regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64 el cual dice que se deberá hacer del conocimiento la presunta o las presuntas responsabilidades que se imputen.
- b) La oportunidad de expresar sus razones antes y después de la emisión del acto administrativo.
- c) El derecho de hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

- d) El derecho de ofrecer y producir pruebas, ya que la defensa no estaría completa, si el gobernado no tuviera la oportunidad probatoria, esto es demostrar la veracidad de sus hechos en los cuales funda sus pretensiones.

No obstante la importancia de este principio, en nuestro sistema jurídico existe el caso en que no tiene lugar su aplicación, verbigracia el artículo 33 de nuestra carta magna concede la facultad al Presidente de la República de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

3) Principio de economía. Este principio contiene dos aspectos, el primero que las decisiones de las autoridades administrativas se obtengan en el menor tiempo posible, y el segundo que la tramitación del procedimiento administrativo debe ser gratuita, por lo que no debe de estar sujeto al pago de costas, ni gravado con contribuciones o derechos o cualquier otra erogación con cargo al gobernado y a favor de la administración.

Así, el procedimiento administrativo representa para el gobernado un instrumento con el que cuenta para la defensa de sus derechos, por ello sería lesivo del derecho de defensa que el gobernado en el procedimiento administrativo tuviera la obligación de pagar algún tributo o tasa a la administración o al pago de costas si llegare a perder el recurso administrativo. El fundamento legal de este principio lo tenemos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la garantía de administración de justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla y brindarla gratuitamente; no debemos olvidar que uno de los postulados es el de administrar justicia, por tanto dentro de éste se encuentra la administrativa y no únicamente el ámbito judicial.

4) Principio de publicidad. Implica el conocimiento de las actuaciones administrativas, en todas sus fases o etapas en las que se desarrolla, es decir que éstas no deben realizarse de una manera clandestina u oculta a los ojos del o los interesados, principio que lleva implícito a los demás principios, ya que del emplazamiento, solicitudes de informes o documentos, el gobernado podrá solicitar información del estado en que se encuentra el procedimiento, pedir copias de las constancias del expediente en que se actúa, tener acceso a la información y el derecho de audiencia.

2.4.2. PRINCIPIOS FORMALES

El maestro Delgadillo Gutiérrez nos habla de los principios formales, los que por sus características son de jerarquía normativa secundaria, que constituyen pautas esenciales que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales, ya que para su aplicación se requiere de instrumentos complementarios, mismos que a continuación enunciaremos:

1) Principio de oficiosidad u oficialidad. Consiste en que los órganos administrativos deben dirigir e impulsar el procedimiento, y ordenar la práctica de cuanto estimen conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos que son sometidos a su consideración. Esto no debe confundirse con el hecho de que algunos procedimientos se inician de oficio o a petición de parte. A lo que se refiere este principio es al impulso oficioso que realiza la autoridad a fin de indagar, recabar y comprobar la veracidad de los hechos señalados, para resolver con tales elementos lo conducente, toda vez que los particulares instan pero no disponen la tramitación del mismo, ya que la administración pública, más que satisfacer intereses personales debe satisfacer el interés público, en consecuencia, la falta de acción del gobernado no puede paralizar el procedimiento, toda vez que la administración debe de oficio desplegar la actividad necesaria para satisfacer el interés público, sea activa o pasiva.

2) Principio de informalidad. Implica la ausencia de formalismos no esenciales, que compliquen o retrasen el procedimiento en perjuicio del administrado, esto es que sólo se establece en su favor, en virtud de que no se puede exigir el cumplimiento de requisitos formales, por otro lado la autoridad sí se encuentra obligada a respetarlos.

Ante tal principio la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la tesis visible en el Boletín Año I, número 3, marzo 1974, Segunda Sala, página 51, que si está manifiesta la voluntad del gobernado de inconformarse con la sanción impuesta, el hecho de que se hubiere equivocado en la cita del precepto legal o en la denominación del medio de defensa ejercitado, no es causa para desecharlo, pues no es aceptable hacerlo por razones de forma o por exigencias de expresión, si es posible suplir la obscuridad por medio de la interpretación, además de que se ha determinado que la acción procede en juicio aun si no se expresa su nombre; por tanto, las demandas con irregularidades en vez de desecharlas se manden aclarar.

De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresión, siempre que sea posible

suplir su obscuridad por medio de la interpretación; pues la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, a garantizar la legitimidad administrativa; luego entonces, la administración no podrá solicitar más requisitos que los expresamente previstos en la ley.

3) Principio de eficacia o de economía procedimental. Este principio tiene que ver con la obtención de resultados eficientes y efectivos tanto por lo que hace a la actuación de la autoridad como a la participación de los administrados, bajo reglas de economía, simplicidad, técnica y rapidez, para hacer posible la tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el poder de la Administración. Se pretende hacer del procedimiento administrativo un instrumento ágil, eficiente y simplificado; para lograrlo se deberán de concentrar los elementos necesarios respecto de las pruebas, la eliminación de plazos inútiles y trámites que entorpezcan el normal desenvolvimiento del procedimiento; la actuación oficiosa de la autoridad, y la realización de diligencias para el mejor proveer.

4) Principio de celeridad. Relacionado directamente con los principios de oficiosidad y de eficacia del procedimiento, este principio consiste en la obligación de la autoridad para impulsar las etapas del procedimiento, sin necesidad de que algún agente externo o interno se lo solicite, y se lleve a cabo a la brevedad posible.

La celeridad en el procedimiento de ninguna manera se debe traducir en inobservancia de los actos procesales necesarios para la decisión final, ni en el menoscabo de los derechos del gobernado para manifestar sus argumentos y valoraciones, ofrecer pruebas y en general desvirtuar las imputaciones que se le señalen, puesto que en todas las fases del procedimiento la autoridad se encuentra obligada a respetarlos.

5). Principio de buena fe. Estriba en que en el desahogo del procedimiento, tanto la actuación de la administración como de los particulares debe estar exenta de artificios o artimañas sea por acción u omisión que lleven al engaño o error.

El principio de buena fe tiene su apoyo en la confianza que debe de haber en la actuación administrativa, por consiguiente el acto administrativo será ilegal siempre que en su emisión se haya usado la mala fe, lo que se traduciría en una falsa o indebida motivación del acto, por ende no se encontraría apegado a derecho.

6). Principio *In dubio pro actione*. Principio que guarda relación estrecha con el de informalidad, ya que aquel se refiere a que la actuación de los órganos administrativos debe estar encaminada a la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción o de petición del gobernado. De este principio se derivan las siguientes aplicaciones: la autoridad debe ponderar preferentemente por resolver el fondo del asunto planteado, con las dificultades de índole formal; la calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la obligación de la autoridad que resulte incompetente; la calificación de un recurso; la advertencia o apercibimiento, según sea el caso, para que sea subsanada la falta u omisión cometida por lo que hace a la información o documentación exigida, a efecto de que la autoridad pueda resolver el asunto.

2.5. FASES DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento administrativo considerado como un conjunto de trámites y formalidades que preparan o anteceden la expresión de la voluntad administrativa y que se da en una realización de momentos que integran diferentes fases para concluir el objetivo que se pretende.

A esta sucesión de las distintas fases que componen el acto administrativo el referido maestro Delgadillo nos dice que también se le denomina trámite administrativo, el cual es el medio para construir, formar, y ejecutar la voluntad administrativa, es decir los requisitos que deben de cumplirse previamente para la emisión del acto definitivo.

Dicho trámite se encuentra integrado por una serie de actos jurídicos que constituyen actos instrumentales o auxiliares del acto final, que son producidos de manera sucesiva, estas actuaciones revisten las siguientes características.

- I. Constituyen actos jurídicos.
- II. Son heterogéneos.
- III. Son instrumentales o auxiliares del acto final.
- IV. Son inimpugnables.
- V. Son sucesivos.

I.- Los actos de trámite son generalmente jurídicos, ya que producen efectos o consecuencias de derecho dentro del procedimiento.

II.- La heterogeneidad de los actos de trámite obedece a que los mismos son de una gran variedad, se distinguen por el tipo de funciones

administrativas de donde provienen, según su naturaleza, por lo que pueden ser de carácter consultivo, de control o ejecutivo.

Por su naturaleza pueden ser actos de decisión de voluntad, por ejemplo los que admiten o desechan una prueba.

También están los actos de deseo, como las peticiones para iniciar procedimiento, solicitar informes, autorizaciones, dictámenes a diferentes entes públicos.

Otro de los actos son los de conocimiento, que son los elaborados por el órgano con el propósito de conocer la veracidad de los hechos que motivan su actuación.

Los actos de juicio, son aquellos dictámenes técnico médicos, u opiniones que emiten los órganos consultivos para asesorar e ilustrar, sobre tal o cual cuestión.

III.- Los actos de trámite, son en esencia instrumentales ya que constituyen parte integrante del procedimiento que se sigue para emitir el acto final, es decir son preparativos, por tanto el acto que surja tendrá preeminencia frente a los actos que lo precedieron.

IV.- Por lo que toca a la inimpugnabilidad, se dice que no se pueden impugnar separadamente ya que habrá que esperar la decisión final, para que a través de la impugnación pueda el recurrente plantear todas las eventualidades sobre el procedimiento tramitado, en cuanto a la legalidad de todos los actos de trámite.

Lo anterior no obsta para que no puedan ser impugnados los actos, porque de existir vicios en el procedimiento se reflejarán en la decisión final, misma que será anulable por las deficiencias, en consecuencia lo que se produzca no producirá efecto alguno.

V.- Por último tenemos que los actos son sucesivos, ya que se producen de manera concatenada, y ordenada para la producción de la resolución final. En este orden tenemos que para que un acto sea legal es necesaria la existencia de otro previamente que venga a dar legitimación y eficacia a los posteriores.

Este punto es el que explica las fases del proceso administrativo ya que aquí es donde se realizan los distintos actos hasta llegar al acto final, estos

actos presentan características particulares, los cuales se agrupan en fases como:

- a) Iniciación.
- b) Instrucción.
- c) Decisión.
- d) Eficacia.

La fase de iniciación, también conocida como de apertura o preparatoria, se puede presentar de dos formas, de oficio y a petición de parte.

Se inicia de oficio en el momento que el órgano competente decide actuar en cualquiera de las siguientes circunstancias: por propia iniciativa, por órdenes superiores, por sugerencia ordenada de cualquiera de los órganos subordinados, por un pedimento de cualquier otro órgano administrativo, por ejemplo las autoridades fiscales al ejercer sus facultades de fiscalización e inspección descubren irregularidades que no son de su competencia dan aviso a las autoridades correspondientes para que inicien el procedimiento correspondiente, o por denuncia de los particulares, quienes hacen saber del mal funcionamiento de un servidor público, sin embargo si es invocado un derecho subjetivo o un interés legítimo, serán considerados parte interesada en el procedimiento administrativo.

Los supuestos anteriores son derechos que la ley concede, para poner en marcha los mecanismos necesarios para que la autoridad competente decida si inicia el procedimiento y si lo hace se considerará que lo hizo oficiosamente.

Por lo que hace a la fase de instrucción, es donde el órgano competente se allega de los elementos necesarios y suficientes para crear determinada convicción respecto del asunto que es de su conocimiento. En esta fase los gobernados que se vean afectados por el acto que se dicte, deben ser oídos, y tener el derecho de aportar pruebas y formular alegatos a efecto de defender sus intereses, por consiguiente la falta de estos requisitos vulnera el principio de defensa.

En esta parte se ponen de manifiesto los principios del procedimiento administrativo, como el de legalidad, que es donde la autoridad debe de verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva, por lo que no debe apoyarse en los elementos que obran en el expediente y que son aportados por las partes como lo haría un juez, sino que debe de realizar todo tipo de diligencias a fin de llegar a la verdad, para que su actuación sea justa.

Como consecuencia de lo anterior, surge el principio de oficiosidad, es decir el órgano administrativo para llegar a la verdad deberá realizar toda clase de diligencias sin necesidad de que sea solicitado.

Por consiguiente, debe aplicarse el principio de defensa, en virtud de que a los particulares que resultan afectados por el acto que se dicte, se les deberá otorgar el derecho de ser oídos, aportar pruebas y alegar, ya que cualquier violación que se produzca acarreará la anulación del acto final por contener vicios.

Es de señalar que cualquier incidente que se suscite durante la tramitación del procedimiento no lo suspenderá, pero deberá ser resuelto antes de dictarse la resolución, podrán llevarse a cabo diligencias para mejor proveer a fin de contar con mayores elementos de conocimiento y comprobación, deberán de admitirse toda clase de pruebas excepto la confesional de las autoridades, y si se juzga necesario la autoridad solicitará informes u opiniones para resolver el asunto, estos requerimientos podrán ser obligatorios o facultativos siempre que así lo exijan las normas jurídicas.

La fase de decisión nace con el pronunciamiento que la autoridad hace de conformidad con los elementos que se allegó, es decir el acto final del procedimiento administrativo, generalmente es por escrito, el que deberá emitirse dentro del plazo que establezca la disposición jurídica reguladora del acto.

Puede aplicarse el principio de eficacia, ya que implica rapidez, simplicidad y economía procesal, sin demoras ni dilaciones, en virtud de que la finalidad del procedimiento administrativo es la producción del acto por parte del órgano administrativo, independientemente de que la instancia se inicie de oficio o a petición de parte, consecuentemente la autoridad administrativa no se encuentra en la libertad de determinar si actúa o no, toda vez que se podrá combatir la falta de decisión, hecho que la ley ha determinado denominarlo como silencio administrativo, negativa ficta, afirmativa tácita, y en su caso caducidad.

Por último, la fase de eficacia se manifiesta al dar la debida publicidad al acto con el propósito de que produzca sus efectos jurídicos.

Los actos jurídicos que se ocasionen son generadores de derechos y obligaciones, por lo que existe la obligación de la autoridad administrativa de darlos a conocer a sus destinatarios, y en caso de no hacerlo existirá impedimento legal y material para que surta sus efectos.

En este orden de ideas los gobernados tienen el derecho de que la autoridad les notifique los actos que dicte y que de alguna manera afecten su esfera jurídica, además con el cumplimiento de dicho requisito se inicia el plazo para que el particular afectado promueva los medios de defensa que consagran los dispositivos legales.

La publicidad del acto dependerá del tipo de regulación jurídica la cual deberá efectuarse a través de publicación, notificación personal y en su caso a los terceros interesados.

2.6. ACTOS QUE PONEN FIN AL PROCEDIMIENTO

Sobre este particular, enumeraremos las formas de dar por terminado el procedimiento administrativo, mismos que a continuación enunciamos:

- I. La resolución del mismo.
- II. El desistimiento.
- III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, siempre que tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.
- IV. La declaración de caducidad.
- V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.
- VI. El convenio entre las partes siempre que no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

La resolución expresa, en sentido restringido, es la que resuelve el fondo del asunto en la que se decidirán todas las cuestiones planteadas, pero si le damos un sentido más amplio, es el acto que pone fin al procedimiento, cualquiera que sea su contenido producirá una resolución.

Por su parte el desistimiento y la renuncia, que aunque comparten el apartarse voluntariamente por parte del interesado en la acción que intenta, cada una tiene sus diferencias por los efectos que producen. En el desistimiento, no dice el jurista Delgadillo Gutiérrez, que es la desatención que se refiere única y exclusivamente al procedimiento en el que se origina y deja intactos los derechos que puedan asistir al interesado y que podrá ejercer en otro procedimiento de conformidad con su conveniencia. No obstante lo anterior, es importante señalar que el desistimiento por sí mismo no produce legal efecto alguno, se producirá hasta en tanto la autoridad competente

emita el acto que así o determine, es decir tenga por formulado el desistimiento conforme con la pretensión del interesado.

En cambio, la renuncia se refiere a los derechos mismos, de los que decide no ejercer, de manera tal que no podrá volverlos a ejercer en un futuro, el maestro Rafael de Pina nos enseña que esta figura la podemos entender como la manifestación de la voluntad de un sujeto mediante la cual se desprende de un bien, un derecho o un cargo.

La caducidad, concepto que debemos entender como la extinción de un derecho, facultad instancia o recurso, a consecuencia de la inactividad procesal del interesado durante cierto tiempo, es decir deja estático el procedimiento en cualquiera de sus etapas, concepto que no debería de aparecer en las formas de extinción del procedimiento, ya que va en contra de la naturaleza del procedimiento administrativo, toda vez que no responde al principio de oficialidad u oficiosidad, que en razón de la seguridad jurídica y del interés de que la función pública sea regular y continua, principio que obliga a los órganos administrativos a impulsar de oficio el procedimiento que se hubiere iniciado, ya que la función administrativa del Estado no puede quedar supeditada a la voluntad de los particulares, pero cabe señalar que el único perjudicado al aplicarse tal figura sería el gobernado y en caso de que sus derechos no hayan prescrito podrá de nueva cuenta ejercer el derecho que crea le asiste.

La imposibilidad material de continuar con el procedimiento se refiere más que nada a un impedimento que no permite dar cabida a dejar que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la violación o pretensión que se estimó conveniente, ya que no será posible, por ejemplo al terminar un trabajo u obra; en este caso podemos decir que el asunto se quedó sin materia para continuar con el procedimiento instaurado.

En cuanto al último concepto, es tácito y entendible que por llegar a un arreglo se da por terminado el procedimiento, con la salvedad de que el convenio que se realice no sea contrario a derecho, además deberá tener como fin el beneficio del interés público.

Cabe señalar que como otra forma de terminación del procedimiento administrativo, tenemos al silencio administrativo, que no es más que la omisión de una declaración de voluntad, la que puede según la disposición legal expresa ser interpretada en sentido negativo o positivo; por tanto, encuadra dentro del concepto de resolución ya que pone fin al procedimiento.

CAPÍTULO 3

EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

3.1. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

La función pública se realiza a través de las facultades que las leyes establecen, que son puestas por obra por los individuos quienes son titulares de un cargo, nombramiento, empleo o comisión a los que se denomina servidores públicos. El maestro Rafael de Pina nos dice que en términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal, de aquí podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que el concepto de funcionario o empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino a aquéllos que realizan un cargo o comisión de cualquier índole, por ejemplo tenemos a los individuos que son designados como funcionarios electorales o los que llevan a cabo el levantamiento de censos; a estos servidores públicos se les ha denominado funcionarios de hecho.

El desempeño de su función está sujeto al régimen jurídico, el cual comprende derechos, obligaciones, facultades, prohibiciones y responsabilidades. Como parte de las funciones asignadas a la administración, tenemos las que se relacionan con la vigilancia y control de las conductas de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, es decir se debe ejercitar la capacidad para prevenir, corregir o sancionar a sus propios integrantes; a esta aptitud sancionadora se le conoce como facultad disciplinaria.

El artículo 109 de nuestra Carta Magna enuncia tres tipos de responsabilidades, en las que puede incurrir el servidor público durante el desempeño de sus funciones, estas son: responsabilidad política, penal y administrativa, el maestro Delgadillo Gutiérrez, refiere que existe una responsabilidad más y es la civil, misma que se encuentra contemplada en el párrafo octavo del artículo 111 del ordenamiento en cita, el cual menciona que ésta puede generarse a cargo de cualquier servidor público, la que deberá exigirse mediante demanda, *la justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho a dañar a otro"*,

*y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho de la propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público.*¹⁹

Para poder determinar la responsabilidad en que haya incurrido el servidor público se requiere un procedimiento acorde con la materia de que se trate.

El procedimiento administrativo disciplinario es definido como *el conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objeto que se pretende.*²⁰

En este tenor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su título cuarto, que va de los artículos 108 al 114, en lo relativo al procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas no establece directrices de tipo procedimental que permitan perfilar elementos propios de esta figura, lo que no sucede en los procedimientos de juicio político o en la llamada declaratoria de procedencia, donde sí se establecen los elementos básicos procedimentales como son: plazos, autoridades competentes para conocer y resolver, garantía de audiencia, ofrecimiento de pruebas, sanciones, tipos, efectos y requisitos de validez de las resoluciones. En cambio, para las responsabilidades administrativas, sólo se limita a enunciar a los sujetos responsables, los presupuestos genéricos de responsabilidad, las modalidades de sanciones y los montos máximos de resarcimiento económico, el resto de la reglamentación es remitida a la ley o leyes secundarias administrativas.

Lo que resulta evidente, es que el procedimiento administrativo disciplinario constituye una especie dentro del género del procedimiento administrativo, cuya actuación se circunscribe a la creación del acto administrativo, mismo que al igual que cualquier otro de naturaleza jurídica administrativa, es unilateral, ejecutivo y produce efectos jurídicos concretos e individualizados.

En virtud de lo anterior, debemos señalar que el artículo 14 constitucional, precisa las formalidades esenciales del procedimiento, luego

¹⁹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op Cit. pág. 202.

²⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Porrúa, pág. 169.

entonces, la observancia del procedimiento administrativo constituye una garantía constitucional y por ende la satisfacción del interés público a través de la adopción de medidas decisivas, en el entendido de que la función administrativa no puede generarse a voluntad del titular del órgano, sino que debe seguir el procedimiento determinado en la ley, ya que de no seguirla, la actividad administrativa se encontrará viciada, y por tanto será calificada de ilegítima, misma que podrá ser combatida a efecto de demostrar su ilegalidad; en conclusión la autoridad debe guardar en su ejercicio un equilibrio, por los derechos que se ejercen y los deberes que se deben cumplir.

El procedimiento constituye una garantía de eficacia, que va a dar la condición de validez a los actos que se emitan, por lo que deberán seguirse las formalidades del procedimiento, las que debemos entender como aquellas que confiere cada ley o reglamento, en caso de no seguirse el acto se encontrará corrompido en su formación procedimental, por tanto estará en contravención con el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, es por ello que la administración es la más interesada en que sus actos se apeguen a derecho, a fin de mantener la legalidad y justicia en el ejercicio de la función administrativa.

En segundo término, el procedimiento comprende la regulación de los requisitos para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa, así como las normas para su presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones definitivas, y que no sean susceptibles de revisión por el órgano administrativo, por tanto la ley debe de regular el procedimiento contencioso administrativo o de justicia administrativa.

La irregularidad o el incumplimiento de las formalidades y trámites del procedimiento, que son diversas pueden ir desde la simple aplicación de sanciones disciplinarias u omisiones encaminadas a mantener el orden administrativo, hasta la nulidad misma del acto administrativo siempre que en su formación no se hayan seguido las normas establecidas para garantía de los derechos de los particulares, tal y como lo establece el Código Fiscal de la Federación en su artículo 238, que señala como causa de nulidad, la omisión en el cumplimiento de las formalidades que debe revestir la resolución o el acto impugnado; asimismo, nuestro más alto tribunal ha sostenido que si en el procedimiento administrativo no se siguen las formalidades exigidas por la ley que se aplica, se violan las garantías individuales del gobernado.

Por otra parte, el procedimiento administrativo en el que intervengan particulares, deberá contener de acuerdo al interés público que se persigue determinados requisitos, entre los que se encuentran: que sea por escrito, que

se encuentre fundado y motivado, y que dé al particular la garantía de audiencia, que deberá realizarse por medio de órganos competentes, donde se deberán cumplir las formalidades que el derecho exige para cada caso y con el contenido y finalidad que la misma prevé.

No obstante la rapidez que caracteriza al procedimiento administrativo, se deberán establecer medidas para evitar la afectación arbitraria de los derechos o intereses de los particulares.

En nuestro sistema legal las formalidades del procedimiento que tienden a garantizar el derecho de los particulares, deben tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 constitucional en su párrafo segundo, el cual dice que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; no obstante que dicho precepto en su interpretación literal y común se refiere al ámbito judicial y no al administrativo, como se ha manifestado la autoridad está obligada a observar las formalidades necesarias para respetar las garantías individuales del gobernado.

La guía teórica práctica para el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario,²¹ nos refiere los principios que rigen al procedimiento disciplinario, entre los que enuncia el principio de legalidad, el cual se deriva del artículo 16 constitucional, que en su parte conducente señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento; por su parte el artículo 14 del mismo ordenamiento dice que nadie puede ser privado de sus derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Dichos artículos contienen las garantías de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica; formalidades que deben observarse por la autoridad incoadora del procedimiento; la inobservancia de éstos producirá actos administrativos viciados, susceptibles de ser combatidos en las vías contenciosas administrativas o mediante el juicio de amparo.

²¹ *Guía Teórica-Práctica para el Desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario*, Contraloría General del Distrito Federal.

Así tenemos que el procedimiento debe sustanciarse ante autoridad competente, tal y como lo señalan los artículos 3 fracción II, 52, 62 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; que el procedimiento se deberá sujetar a las etapas y formalidades previstas en el artículo 64 del ordenamiento en cita, y que éste se instruirá al infractor a partir de que la conducta se encuentre debidamente identificada, la cual deberá estar correlacionada con alguna o algunas de las hipótesis contenidas en el artículo 47 de la referida ley.

Otro de los principios que podemos citar es el de tipicidad, el cual se entiende como la descripción legal de una conducta específica, la que trae aparejada una sanción administrativa, este principio se traduce en el sentido de que no basta que se tenga una presunta conducta, sino que ésta encuadre y se vincule con alguno o algunos de los tipos previstos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Criterio que ha sido sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien sostiene que para que una resolución esté debidamente fundada es necesario que se exprese el precepto legal aplicable al caso concreto. Por lo tanto, debe invocarse no sólo la norma infringida sino también la que le es aplicable, para cumplir con la debida precisión que exige la fundamentación, verbigracia al tratar de tipificar una fracción o imponer una multa que aparece determinada en una fracción específica del procedimiento conducente, es necesario referirla para tipificar la infracción y poder fundamentar debidamente la resolución.

El principio de culpabilidad lleva implícito el dolo o la culpa con que se realizó la conducta que será objeto de sanción.

La naturaleza disciplinaria del régimen de responsabilidades, establece como premisa fundamental que la conducta del servidor se materialice en una violación a la normatividad, es decir que se trate de una infracción de resultados y que éstos se produzcan con el dolo o culpa. De aquí que la tentativa no sea tomada en consideración dentro de las modalidades bajo las cuales se pueda dar lugar a una infracción administrativa. Principio que tiene su apoyo en la máxima de derecho que reza, *la ignorancia de las leyes no eximen su cumplimiento*.

Por su parte, el principio de proporcionalidad tiene aplicación en la imposición de sanciones disciplinarias, el cual obliga a considerar una serie de aspectos y circunstancias establecidas en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de manera tal que la sanción que se imponga será resultado de ponderar las infracciones cometidas y las particularidades del caso.

El principio de presunción de inocencia, se traduce en la expresión de que toda persona es inocente hasta que se demuestre lo contrario. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64 fracción IV párrafo segundo recoge parcialmente este principio, al disponer que *la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute.*

La prescripción es otro principio del procedimiento. En sentido amplio es la forma de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, de conformidad con las modalidades que dicte la ley. En materia de responsabilidades, ésta sólo tiene un alcance o connotación negativa, la peculiaridad que presenta es que no se extingue la responsabilidad, sino que lo que desaparece son las facultades de la autoridad administrativa para imponer sanciones en un asunto específico, es decir la pérdida o extinción de las facultades por el transcurso del tiempo por no haberlas ejercido dentro del lapso prefijado, cabe señalar que esto no impide que se puedan ejercitar otras vías, tales como la penal o la civil y en su caso la política.

Este principio tiene un nexo directo con la garantía de seguridad jurídica y con el principio de economía procesal. En relación con la seguridad jurídica la prescripción se justifica, ya que si no se estableciera la temporalidad, el servidor o exservidor público estaría en completa incertidumbre, y por tanto expuesto a que en cualquier momento y bajo cualquier pretexto ser sujeto a un procedimiento disciplinario, luego entonces, la autoridad incoactora está obligada a resolver si el sujeto activo lo hace valer. Las prescripciones en materia disciplinaria están contempladas en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La extinción de las facultades de la autoridad sancionadora para imponer sanciones, está sujeta a las características que presenta el caso concreto, el referido artículo 78 en sus fracciones I y II prevé la temporalidad como punto de partida para que opere la inhibición sancionadora, la fracción I, señala que las facultades de la autoridad prescribirán en un año si el beneficio obtenido o daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. Podemos apreciar que la ley señala que si excede tal cantidad, las facultades prescriben, y el artículo 53 del referido ordenamiento prescribe otras sanciones las cuales de ninguna manera prescribirán en un año si se trata de: apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación, y si la sanción económica es superior según la fracción II, prescribirá en tres años. El plazo para computarla será a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera consumado la infracción y si fueren actos continuos a partir del último acto materializado; para concluir, la fracción III señala a los particulares como destinatarios de la prescripción, en

cuanto al derecho que tienen para solicitar la indemnización de daños y perjuicios.

Para finalizar tenemos el principio de incompatibilidad o también llamado *non bis in idem*, cuya fuente se encuentra en el artículo 109 de nuestra Constitución Política, cuyo texto dice que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas, que son el juicio político, la comisión de delitos y las sanciones administrativas, se desarrollarán de forma autónoma, y que no se podrá imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, esto no quiere decir que exista un impedimento para que una misma conducta origine dos o más tipos de responsabilidades, pero una vez concluido un procedimiento administrativo, político o penal, mediante una resolución firme, no se podrán iniciar otro proceso de la misma materia en que fue concluido, si se invocan los mismos hechos, actos o conductas examinadas.

En el caso que una contraloría hubiese emitido una resolución y esta adquiriera firmeza legal, de conformidad con este principio se encuentra impedida para reabrir el expediente o en su caso modificar el sentido y alcance de la resolución. Este principio que se relaciona con la garantía de seguridad jurídica.

Por otro lado, en el supuesto de que un servidor público sea sujeto paralelamente a un procedimiento administrativo y uno penal, y en este último se resuelva la absolución del inculpado o que no existen elementos suficientes para ejercitar la acción penal, y esta sentencia la pretenda alegar en su favor dentro del procedimiento administrativo, no tendrá cabida, toda vez que el principio de incompatibilidad nos dice que los procedimientos, causales, instancias y sanciones que resulten de diversas responsabilidades son autónomas e independientes entre sí, luego entonces la responsabilidad administrativa deberá fincarse sin vinculación con las responsabilidades o conductas de tipo penal.

3.2. FASE POSTULATORIA

De conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la propia Secretaría, así como los titulares de los órganos internos de control, tendrán la competencia para conocer de posibles infracciones, las que pueden tener su origen en el conocimiento de actos o hechos que hagan llegar agentes que no pertenecen a la estructura organizacional; para estos fines la legislación ha recogido las figuras de quejas y denuncias.

Los artículos 49 y 50 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aluden a estas figuras, pero sin distinguirlas, toda vez que disponen que en las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente; asimismo, señalan que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias sean atendidas y resueltas con eficiencia, además de que el superior jerárquico y los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias, y que con la presentación de éstas se evite causar molestias al quejoso; no obstante ello se precisa que incurrirá en responsabilidad el servidor público que inhiba al quejoso para formular su queja o denuncia, o realice cualquier conducta injusta u omita una justa por sí o por interpósita persona y ésta lesione los intereses de quienes las formulan o presenten.

Es pertinente señalar que la ley reconoce una facultad genérica para que presenten quejas o denuncias, por tanto cualquier gobernado interesado y todo servidor público puede hacer uso de ese derecho.

El derecho de presentar quejas y denuncias tiene su origen a su vez en los artículos 8 y 35 párrafo V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consagra el derecho de petición, pero esto no presume el accionar automático para que la autoridad inicie el procedimiento disciplinario, toda vez que el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene la frase *en su caso*, lo que sujeta la procedibilidad previa valoración o estimación que en su momento haga la autoridad.

3.2.1. INVESTIGACIÓN

Esta fase comprende las actividades de recopilación de información y elementos que permiten a la autoridad determinar la existencia o inexistencia de irregularidades administrativas; en el caso de que determine que hay elementos suficientes para presumir actos u omisiones contrarios a los principios que rigen la administración pública, procederá a instruir el procedimiento correspondiente.

La etapa de investigación se puede iniciar de forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias y ser realizada por las contralorías

internas de las dependencias en el ámbito de su competencia o por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que en términos del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la administración pública federal, para conocer de posibles infracciones, las que podrán tener su origen al conocer de actos o hechos que hagan llegar agentes que no pertenecen a la estructura organizacional.

Para el debido desarrollo de nuestro trabajo debemos entender por denuncia todo aquel acto oral o escrito, por el cual cualquier persona, declara el conocimiento que tiene de un hecho que reviste caracteres delictivos ante el juez, el ministerio público o la policía; por queja, aquel supuesto de reclamación o crítica de la actuación administrativa en relación con las anomalías observadas en el funcionamiento de los servicios administrativos.²²

Específicamente en los artículos 18 y 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se prevé la existencia de las Direcciones Generales de Auditoría Gubernamental y de Responsabilidades y Situación Patrimonial, con facultades de vigilancia e investigación. Por otro lado, las dependencias públicas previenen en su reglamento interior la existencia de las contralorías internas, con facultades de fiscalización dentro de sus propias dependencias.

Así las cosas, los diferentes órganos internos de control llevan, según el caso, la correspondiente fase de investigación, de conformidad con los lineamientos que como central emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Como resultado del contenido de los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que consagran la posibilidad de que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; será uno de los puntos que generarán la investigación y en su caso el procedimiento disciplinario, al igual que se prevé la obligación de los servidores públicos de denunciar ante la contraloría interna de su dependencia los hechos ilícitos de los empleados que tengan bajo su dirección según consta en los artículos 47 fracción XX y 57 del referido ordenamiento.

²² Fundación Tomás Moro, *Diccionario Jurídico Espasa*, editorial Espasa Calpe, España 1998, páginas 297 y 829.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no distingue ni provee de elementos acerca de las figuras de quejas o denuncias. Sobre este particular los artículos 49 y 50 del ordenamiento en cita aluden a éstas figuras, pero sin distinguirlas, toda vez que disponen que en las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente; asimismo, señalan que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias sean atendidas y resueltas con eficiencia, además de que el superior jerárquico y los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias, para lo cual deberán evitar que con la presentación de las mismas se causen molestias al quejoso, no obstante ello precisan que incurrirá en responsabilidad el servidor público que por sí, por interpósita persona, o por cualquier medio inhiba al quejoso para formular su queja o denuncia, o realice cualquier conducta que lesione los intereses de quienes las formulan.

En esta etapa o durante el procedimiento disciplinario, la autoridad podrá suspender temporalmente en sus funciones al presunto responsable, siempre que lo considere conveniente para la buena conducción de las investigaciones, ya que presume que con la permanencia en su empleo, cargo o comisión puede entorpecer el curso del procedimiento. La única limitante para decretar la suspensión del presunto responsable, la contiene el propio artículo 64 de la ley antes referida, al ordenar que en el supuesto de que el nombramiento del servidor público incumba al Titular del Poder Ejecutivo, se necesitará su autorización. Igualmente se requerirá autorización por parte de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió la ratificación de éste en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debemos tomar en cuenta que entre los fines y características del procedimiento administrativo disciplinario se encuentra la facultad discrecional de la autoridad para determinar si inicia o no el procedimiento disciplinario con motivo de una queja o denuncia, esto obedece a que la autoridad incoadora cuenta con facultades para realizar investigaciones y los elementos que le permitan establecer la presunción de responsabilidad administrativa, circunstancia que no tiene a su alcance el administrado.

El quejoso o denunciante no es parte interesada y por ende no está legitimado para actuar en el procedimiento, ya que corresponde a la autoridad

representar el interés público, la que sobre la base de los hechos denunciados, corroboración y sustento, oficiosamente determinará si existen elementos para iniciar el procedimiento disciplinario o no.

Debemos dejar claro que éste procedimiento es eminentemente un medio de autotutela, el cual se distingue de los procesos contencioso administrativos o jurisdiccionales que son heterocompositivos donde la solución del conflicto proviene de un tercero ajeno, por tanto el conflicto de intereses se establece entre la administración pública y el interesado, de ahí que no exista legitimación procedimental para la persona que haya formulado la queja o denuncia.

En el procedimiento de instancia de parte derivada de una queja o denuncia, se deben reunir por lo menos los siguientes elementos: que sea por escrito y se ratifique su contenido, que se narren los hechos motivo de la irregularidad tal y como ocurrieron, y sean hechas en forma respetuosa; de ser posible y sin que constituya requisito podrá aportar elementos de prueba, señalar a los posibles responsables o alguna otra información que fortalezca la veracidad de los hechos denunciados.

Otra de las modalidades a través de la cual la autoridad tiene conocimiento es a través de la llamada vista que pueden hacer otros organismos públicos, tales como la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el área de auditoría de la propia contraloría interna en cumplimiento al artículo 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que contiene tal disposición, los cuales en caso de detectar irregularidades dentro de su función fiscalizadora solicitarán el fincamiento de responsabilidades y en su caso las sanciones que procedan.

Por su parte la Comisión Nacional de Derechos Humanos dará vista a la contraloría siempre que los servidores públicos a los que se solicitó información no la proporcionen de manera oportuna y veraz o entorpezcan el desempeño de sus actividades, o al tratarse de diversas conductas independientemente de aquellas que son objeto de investigación y que a su juicio pueden constituir responsabilidad administrativa, función que se correlaciona con la fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Previo al procedimiento disciplinario se deben atender los elementos que arrojó la investigación, los cuales crearán la convicción en la autoridad para emitir diversos acuerdos entre los que se tienen los siguientes:

El acuerdo de archivo definitivo, el cual se origina con las constancias y elementos recabados, que se estima no son suficientes para fincar responsabilidad alguna o no se acredita la irregularidad del acto imputado, pero antes de llegar a esa conclusión se deja constancia de las actuaciones y diligencias que realicen.

El de incompetencia, que se dicta una vez que se ha llevado la investigación del asunto, sea por materia o por los sujetos señalados como responsables, y resulta que no corresponde al ámbito de competencia del órgano controlador; en este caso se remitirá a la autoridad que se estime competente o directamente a la Secretaría de Contraloría.

Por último tenemos al acuerdo de término de investigación, que se emite una vez que se han llevado a cabo las diligencias e investigaciones correspondientes, en el cual se delimitarán las presumibles irregularidades, sustentadas con las pruebas que así lo demuestren, acto seguido de dictará al acuerdo de inicio con el que se iniciará el procedimiento disciplinario.

3.2.2. INSTRUCCIÓN

Una vez que se han agotado las diligencias de investigación y recopilación de información, se valorarán dichos elementos para decidir si se inicia o no el procedimiento disciplinario, concepción que resulta acertada y adecuada, si consideramos que la autoridad al dictar el acuerdo de inicio o radicación del procedimiento, lo hará sobre la existencia de bases firmes con elementos objetivos que le permitirán establecer la realización de un acto u omisión que afecta los intereses de la administración pública, y a su vez la convicción suficiente para presumir la ejecución de actos que puedan ser susceptibles de responsabilidad, por tanto al citarlo a la audiencia señalada en la fracción I el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo hará en forma directa fundado en actos concretos y específicos, en dicho procedimiento el encausado tendrá la oportunidad de desvirtuar la conducta imputada, ofrecer pruebas y alegar.

Debemos señalar que la palabra audiencia viene de la palabra latina *audire* que significa oír. El maestro Rafael de Pina señala, en sentido procesal, que audiencia son actos de varios sujetos realizados con arreglo a formalidades preestablecidas en un tiempo determinado en la dependencia de un juzgado o tribunal destinado al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes o el Ministerio Público, en su caso.

El referido artículo 64 encierra los aspectos esenciales de todo proceso, ya que contiene consagrada la garantía de audiencia, otorga el derecho de ofrecer pruebas, alegar y nombrar defensor. El maestro Delgadillo Gutiérrez señala que el *principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa.*²³

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos refiere que el procedimiento disciplinario se inicia con la notificación al presunto responsable de la audiencia, misma que deberá ser en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, plazo que tiene como objeto hacer saber al servidor público en forma concreta, detallada y con toda claridad las irregularidades que se le imputan, así como la normatividad infringida, misma que deberá estar relacionada con la o las fracciones del artículo 47 de la Ley en cita, y su derecho de defensa. Para cubrir los extremos de los artículos 14 y 16 constitucionales se deberán expresar en el citatorio las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la presunta comisión irregular y permitir de esta forma que el presunto responsable esté en posibilidades de fundar su defensa, y allegarse de los elementos que le ayuden a desvanecer la responsabilidad.²⁴

Sobre este particular el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sostenido que el término entre la citación y la audiencia es irrenunciable y que si el presunto responsable renuncia al término consagrado en el artículo 64 fracción I de la ley de la materia, la autoridad deberá hacer caso omiso a tal manifestación y cumplir con el término de ley, ya que de lo contrario se viola en perjuicio del inculpado el artículo 14 constitucional.

La audiencia se deberá llevar a cabo el día, hora y lugar señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que el procedimiento exige. Cabe señalar que si del desarrollo se desprende la necesidad de llevar a cabo nuevas diligencias por falta de elementos para resolver o por la aparición de una responsabilidad adicional, sea a cargo del encausado o de otras personas, la autoridad dispondrá la práctica de investigaciones y citar al encausado o a quien resulte responsable, con las formalidades procedimentales mencionadas.

²³ *El Sistema de Responsabilidades...*, Op. Cit. pág. 177.

²⁴ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Porrúa, pág. 150.

Si el servidor público confesare su responsabilidad, será facultad discrecional del Titular del Area de Responsabilidades, del Contralor Interno o de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según sea el caso, el imponer dos terceras partes del daño causado al ente público, si es que causó alguno, pero no podrán abstenerse de sancionar injustificadamente, ya que de lo contrario, incurrirían en responsabilidad administrativa; en este supuesto la Secretaría de Contraloría será la facultada para conocer ésta irregularidad y en caso de que sea servidor público de la propia secretaría, conocerá la contraloría de ésta.

Dentro del procedimiento disciplinario, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hace alusión al defensor, quien es la persona que hace la defensa en juicio. La acreditación se puede dar mediante la exhibición del testimonio notarial en el cual se asiente el mandato, y en caso de que el presunto responsable no comparezca puede el apoderado en su representación dar respuesta a las imputaciones, ofrecer pruebas y alegar. Lo mismo procede si el encausado durante la celebración de la audiencia designa o nombra de viva voz a un defensor o representante.

Para brindar organización y funcionalidad al procedimiento tomaremos en cuenta las diversas actividades a que hemos hecho mención, por lo que fijaremos las fases en las que se habrá de desahogar la audiencia.

1.- En la primera fase manifestará lo que a su derecho convenga respecto de las irregularidades que se le hicieron de su conocimiento, en la que tendrá la oportunidad de contestar, podrá afirmar o negar la existencia de los actos o hechos señalados en el citatorio.

2.- En la segunda ofrecerá las pruebas que estime convenientes a su defensa; sobre las cuales se acordará su admisión y desahogo. Pruebas que deberán estar relacionadas con los hechos o actos controvertidos que el oferente de las mismas desee probar, las que deberán ser acordes con la naturaleza del procedimiento lo que implica que, pruebas como la confesional resultan totalmente improcedentes, toda vez que el artículo 50 de la ley de la materia ordena que no se deben causar molestias al quejoso con la presentación de las quejas o denuncias.

3.- Por último, pronunciará sus alegatos, lo que debemos entender como la expresión oral o escrita de los argumentos en los que afirmen sus pretensiones, mismos que deberán ser ofrecidos una vez que no haya prueba pendiente por desahogar, ya que sería incongruente que el encausado

ejerciera este derecho si el procedimiento aún no concluye en su fase probatoria.

En virtud de lo anterior, el expediente se encontrará listo para emitir la decisión o resolución correspondiente.

3.2.3. RESOLUCIÓN

Concluida la fase en la que se presentaron los alegatos, la autoridad procederá a analizar todas y cada una de las constancias que obran en el expediente, para formar una clara convicción de los hechos y así decidir conforme a derecho.

La resolución deberá dictarse dentro del lapso de treinta días hábiles, de conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que se decidirá sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad; de ser procedente impondrán las sanciones administrativas correspondientes y se notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia y al superior jerárquico.

De la hipótesis prevista por la fracción III del artículo precitado, la autoridad puede arribar a las siguientes conclusiones:

Que como resultado del desahogo del procedimiento se adviertan elementos que permitan presumir nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable, con relación a los actos y omisiones que no fueron considerados al inicio del procedimiento. En tal situación resultaría conveniente abrir un nuevo expediente, e iniciar otra causa disciplinaria, en virtud de que se está en presencia de un acto u omisión diverso a aquel que motivó el procedimiento, por tanto resulta apropiado y funcional dar un tratamiento por separado. En este caso la autoridad dictará un acuerdo correspondiente, o en su caso, puede incorporar las medidas aludidas en el cuerpo de la resolución que se vaya a emitir como resultado del procedimiento origen.

Una más es aquella que implique nueva responsabilidad pero a cargo de otras personas, esto es que el acto que resultare lesivo a los intereses de la administración, puede derivarse en la participación de otras personas, de aquí que si no se ha dictado resolución, la autoridad puede disponer la práctica de investigaciones y diligencias que resulten necesarias para corroborar y

fortalecer los elementos constitutivos de responsabilidad, en tal circunstancia resulta conveniente sujetar a las otras personas a la misma causa que motivó el procedimiento, esta medida permite ampliar el radio de sujetos presuntamente responsables lo que permitirá distribuir las sanciones que en lo individual se llegasen a imponer, la autoridad tiene la obligación de analizar las actuaciones y constancias que obran en el expediente y en caso de que advierta nuevos elementos de responsabilidad, está constreñida a no emitir la resolución, la que deberá dictarse una vez que se hayan desahogado los procedimientos incoados a los nuevos servidores públicos; de no ser así emitiría un acto injusto y desproporcionado.

Si la autoridad no enfrenta alguna de las hipótesis mencionadas es porque estima que cuenta con los elementos suficientes para dilucidar el fondo del asunto, decisión que puede darse en forma absolutoria o condenatoria. Los efectos jurídicos que una resolución sin sanción adquiere son la inamovilidad e incompatibilidad, por otro lado la resolución sancionatoria trae consigo el derecho de que el servidor público pueda inconformarse, para lo cual puede interponer los medios de defensa que legalmente le asistan, en consecuencia la decisión es válida pero carecerá de eficacia.

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no provee de mayores elementos para emitir una resolución disciplinaria, y al tomar en consideración que la misma producirá afectación en la esfera jurídica del servidor público, es imprescindible que ésta se emita debidamente fundada y motivada. Por lo que una resolución metodológicamente ordenada debe contener los siguientes apartados:

- a) Preámbulo.- El cual contiene todos los datos que permiten identificar el asunto, tales como lugar y fecha en que se emite la resolución, nombre completo del servidor público, cargo desempeñado, la causa que motivo el procedimiento e identificación del órgano interno de control que inició el procedimiento.
- b) Antecedentes o resultados.- En éstos se describen brevemente las actuaciones de la autoridad, son simples consideraciones de tipo histórico. Es importante hacer notar que la resolutora no debe hacer ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.
- c) Considerandos.- Constituyen la parte medular de la resolución, en ellos se analizan los antecedentes del asunto, para llegar a las conclusiones, además se establecen los puntos de coincidencia y divergencia de la defensa y las irregularidades imputadas; se

valorarán los aspectos divergentes entre las pruebas aportadas y aquellas que sirvieron de base para integrar el expediente e iniciar el procedimiento disciplinario, luego entonces se concluirá si son suficientes para desvirtuar las imputaciones, dicho análisis deberá ostentar el razonamiento lógico y jurídico el cual dará soporte a las conclusiones de la autoridad.

- d) Puntos resolutiveos.- Es la parte final del documento donde se precisa de forma concreta el sentido en que se pronuncia la autoridad, donde señala el nombre completo del servidor público y la sanción que en su caso correspondió. La resolución deberá estar apoyada en el capítulo relativo a las consideraciones, con lo que se evitan repeticiones ociosas e innecesarias, también deberá contener la orden de aplicación de la sanción al área correspondiente, así como la de notificar al servidor público.²⁵

Cabe señalar que la fracción II del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala treinta días hábiles para pronunciar la resolución; pero si bien es cierto que resulta conveniente ajustarse a su cumplimiento, su inobservancia no produce efecto jurídico alguno a favor del servidor público; podemos interpretar que es un lapso prudente para resolver, pero si materialmente no es posible podrá hacerse con posterioridad, tal y como reza el principio de que a lo imposible nadie está obligado. Por su parte, el maestro Delgadillo Gutiérrez señala que no es preclusivo para la actuación de la autoridad, por lo que no afectará la legalidad del procedimiento, y en todo caso sólo servirá para dictaminar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que si no justifican el retraso en su actuación incumplirían la obligación de diligencia que establece la fracción I del artículo 47 de la Ley de la materia.

En concordancia con lo anterior, la tesis número II.A.35 A, del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, publicada en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, página 1077, de diciembre de 1998, dice que el artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la secretaría impondrá las sanciones administrativas una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, mediante una resolución que se dictará dentro de los treinta días hábiles siguientes, en la que se decidirá sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por

²⁵ Cipriano Gómez Lara, *Teoría General del Proceso*, Oxford, págs. 292 y 293.

la dependencia y a su superior jerárquico, además de que en dicho precepto se advierte que el legislador no previó sanción alguna para el caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y que ello no implica que si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término, ya no puede hacerlo posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aun después de los treinta días, la autoridad está en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo.

También conviene hacer notar que en términos del artículo 63 de la ley en cita, la autoridad puede dejar de sancionar a los infractores, por una sola vez, siempre que lo estime pertinente. Esta abstención deberá estar justificada, y se otorgará, siempre que se traten de los siguientes hechos:

- a) Que no revistan gravedad.
- b) Que no constituyan delito.
- c) Que los antecedentes y circunstancias del infractor así lo ameriten.
- d) Que el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Antes de concluir el presente punto es necesario dejar asentado que la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones se encuentran catalogadas en el artículo 53 de la ley reglamentaria, las cuales consisten en:

- a) Apercibimiento privado o público.
- b) Amonestación privada o pública.
- c) Suspensión temporal.
- d) Destitución del puesto.
- e) Sanción económica.
- f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

3.2.4. EJECUCIÓN

La última etapa del procedimiento sancionatorio el maestro Delgadillo Gutiérrez nos dice que se inicia con la notificación de la resolución, ya que la

sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin la verificación de este acto puesto que para que surta efectos el acto emitido es necesario que se haya hecho del conocimiento al interesado.

Sobre el particular el artículo 75 de la ley de la materia, señala que las resoluciones sancionatorias serán ejecutadas de inmediato en términos de lo dispuesto en la propia resolución. Este precepto refiere que la suspensión y la destitución impuestas a servidores públicos de base se sujetará a las disposiciones previstas en la ley correspondiente.

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

Aunque la sanción debe ejecutarse de inmediato en su calidad de acto administrativo, puede ser suspendida por la interposición del recurso de revocación previsto por el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que se cumplan las reglas establecidas, tales como que se haya admitido el recurso, que la ejecución de la sanción pueda producir daños y perjuicios de imposible reparación y que con la suspensión no se perjudique el interés social o el servicio público, en consecuencia una vez conocida la resolución podrá interponer el juicio de nulidad y solicitar la suspensión ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos del propio artículo 73 del ordenamiento en cita, correlacionado con el 227 del Código Fiscal de la Federación; además al tratarse de sanciones económicas el interesado deberá garantizar el interés fiscal.

Otro de los aspectos de la ejecución lo constituye el registro de los servidores públicos sancionados, que según el artículo 68 de la multicitada ley de responsabilidades debe llevar la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

3.3. MOTIVACIÓN DE LAS SANCIONES

La imposición de las sanciones disciplinarias está sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, como la debida fundamentación y motivación y la observancia del procedimiento correspondiente a que se refiere el artículo 16 constitucional, así como su forma, aspectos que entran en la apreciación del interés de servicio, por tanto el poder disciplinario deberá tomar en cuenta, los antecedentes meritorios y

perspectivas de la enmienda que el culpable puede ofrecer, el daño inferido, el ejemplo que podría causar su impunidad en los otros funcionarios, en fin todo lo que pueda hallar digno de consideración. El jurista Delgadillo Gutiérrez en su libro el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, al citar al maestro Carlos María Sáenz, expone que en la aplicación de la pena disciplinaria se tienen presentes las circunstancias atenuantes y agravantes de la responsabilidad que se libra. Generalmente, la apreciación discrecional de la autoridad competente que tomará en cuenta, entre otras, la personalidad moral del funcionario, sus antecedentes y condiciones personales, la reincidencia en que hubiere incurrido y las penas cumplidas.

Para la debida calificación de las infracciones revisten especial importancia las reglas contenidas en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que constituyen la motivación de las sanciones que se impongan, las cuales serán determinadas discrecionalmente por la autoridad.

El primer elemento que refiere el artículo en mención es la gravedad de la responsabilidad 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, dispositivo que nos pone en incertidumbre al no delimitar qué podemos entender por infracción grave, por lo que queda al libre albedrío de la autoridad decidir la determinación de la gravedad en cada caso, lo que resultará subjetivo ya que variará de una a otra infracción, lo que irá en contra del principio de certeza jurídica.

La segunda fracción se refiere a las circunstancias socioeconómicas del infractor, lo que podemos inferir que entre más elevadas sean se supone será mayor la responsabilidad del infractor.

La tercera fracción obliga a la autoridad a tomar en cuenta el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, elementos que analizados en particular permitirán determinar el grado de responsabilidad, aunque no se especifica en qué forma deberán ser valorados esos elementos.

De igual forma la fracción cuarta no dice que debemos tomar en cuenta las condiciones exteriores y los medios de ejecución, mismas servirán para precisar la intencionalidad en la conducta, pues si la infracción se cometió con maquinaciones o subterfugios se puede presumir el dolo y la mala fe en la comisión de lo hechos.

El quinto elemento señala la antigüedad del servicio, aunque debiera ser la antigüedad en el servicio, puesto que con ello se identifica el nivel de conocimiento de la función pública que el presunto infractor tenía en el momento en que realizó los hechos, a fin de determinar el grado de intencionalidad del infractor.

La reincidencia es el sexto factor, toda vez que al existir se considerará una agravante, en razón de que de ella se deriva el conocimiento de los hechos y el propósito de infringir el mandamiento legal.

Finalmente se deberá tomar en cuenta el monto del beneficio, daño o perjuicio derivados del incumplimiento de obligaciones, que aunque no es un dato para graduar la sanción económica, la cual el artículo 55 del ordenamiento en cita ordena que siempre se deberán imponer dos tantos.

La Ley no señala cual será el criterio para tomar en cuenta estos elementos, ya que no dice si serán en forma atenuante o agravante, simplemente se señale lo que se acaba de mencionar, mismos que se dejan al arbitrio de la autoridad para su interpretación, por lo que resulta necesario regular tal precepto al grado de limitar o especificar detalladamente la manera de cómo se deberán tomar en cuenta estos puntos y evitar la subjetividad en la valoración de cada infracción.

3.4. MEDIOS DE DEFENSA

Delgadillo Gutiérrez en su texto el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, nos dice que todo el sistema jurídico no estaría completo sin la estructuración de los medios de defensa, en contra de la imposición de sanciones disciplinarias. Por tanto, es indispensable que el servidor público se encuentre protegido contra las arbitrariedades de la autoridad, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos frente a las acusaciones formuladas en el procedimiento administrativo disciplinario.

En el caso extremo de que no se mencionaran este tipo de procedimientos, el sistema jurídico mexicano cuenta con un régimen de control de los actos de autoridad en los términos del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la competencia de los tribunales de la federación para resolver la controversia que se suscite *por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales*, sin embargo la existencia de medios prejudiciales, dan mayores posibilidades de defensa en vías de una adecuada justicia administrativa.

En resumen el jurista en cita nos dice que el medio de defensa es el conjunto de posibilidades que el derecho positivo otorga a los ciudadanos para reaccionar ante la actividad ilegal de la administración y para exigir una indemnización por la lesión que se ocasiona en quienes no están obligados a soportar dicha lesión.

Así tenemos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 73, prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos por la imposición de sanciones disciplinarias, uno es el recurso de revocación ante la propia autoridad y el otro es el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Diccionario Jurídico Espasa, nos dice que recurso lo debemos entendemos como la petición de quien es parte en un proceso, para que se examine de nuevo la materia de una resolución judicial, la cual no ha pasado ante la autoridad como cosa juzgada formal, y resulte perjudicial para el sujeto jurídico que recurre, con la finalidad de que dicha sanción se sustituya por otra favorable al recurrente. En el ámbito administrativo se debe entender como el ejercicio que el administrado dirige contra los actos y disposiciones de la administración respecto de los cuales considere que son contrarios al ordenamiento jurídico o que lesionan sus derechos o intereses o que producen indefensión.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales define al recurso administrativo como *el medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquella obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo.*²⁶

El trámite del recurso administrativo de revocación se encuentra regulado en el artículo 71 de la ley de la materia dentro del cual se destacan los aspectos siguientes:

- A) Su interposición es optativa al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- B) El recurso debe interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los quince días siguientes, contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución que se recurra.

²⁶ Derecho Administrativo 3º y 4º cursos, Oxford, pág. 341

- C) El recurrente deberá expresar los agravios que le cause la resolución que se combate, además acompañará copia de ésta, así como la constancia de notificación y la proposición de las pruebas que considere necesario rendir, a efecto probar la razón de su dicho.
- D) La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso, así como las pruebas, y desechará las que no fueren idóneas para desvirtuar los hechos en que se fundó la resolución que se impugna.
- E) La autoridad tiene como plazo treinta días para emitir la resolución correspondiente, los cuales empezarán a contar una vez que se hayan desahogado las pruebas, y setenta y dos horas como máximo para notificarla.

Como puede apreciarse el procedimiento es bastante ágil, pero desafortunadamente en muchas ocasiones la autoridad no cumple con los términos, como en su momento lo pretendió el legislador, ya que por las excesivas cargas de trabajo y la complejidad del asunto, en ocasiones no es posible que se resuelvan en el plazo señalado, no obstante ello si se emite extemporáneamente, no causará perjuicio alguno, en todo caso se podría iniciar procedimiento disciplinario a los servidores públicos, siempre que la demora no sea justificable.

Por otra parte, el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que los servidores públicos podrán impugnar la resolución administrativa por la que se les impuso sanción, mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Pero en el caso de que haya interpuesto el recurso de revocación deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso, para que pueda promover ante el referido Tribunal en caso de que la resolución sea desfavorable a los intereses del servidor público, toda vez que de impugnar la primera resolución se sobreseería el juicio por improcedente de conformidad con los artículos 202 fracción VI y 203 fracción II del Código Fiscal de la Federación.

La existencia de estas dos vías de impugnación representa una ventaja para el servidor público, ya que puede elegir el medio de defensa que considere más adecuado.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la sanción si fuere solicitada según el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que se otorgará en los siguientes casos:

I.- Al tratarse de sanciones económicas si estas se garantizan en términos del artículo 227 Código Fiscal de la Federación.

II.- Al tratarse de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que se admita el recurso.
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida no produzca daños y perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente.
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Una de las complicaciones que se presentan en la elección de la vía ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es que mientras transcurre el término para la presentación de la demanda, la autoridad puede proceder a ejecutar la sanción.

Con relación al cumplimiento de las sentencias que se dicten en favor de los servidores públicos, se precisa que la restitución en el goce de los derechos estará a cargo de la dependencia o entidad en la que estos presten o hayan prestado sus servicios.

El maestro Gonzalo Armienta Hernández, señala que el artículo 85 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la instancia de inconformidad, medio de defensa que no constituye un recurso, ya que no tiene por objeto la impugnación de una resolución administrativa; más bien es una queja que puede interponerse por los interesados ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por la cual se discutirá sobre la veracidad de hechos contenidos en las actas de visita de investigación o auditoría, practicadas por dicha dependencia, instancia que se deberá interponerse por escrito dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de las actas, en el que se expresarán los motivos de inconformidad y se ofrecerán las pruebas que se consideren necesarias acompañar o rendirlas dentro de los treinta días siguientes a la imposición de este medio de control. En consecuencia de no interponerlo dentro del plazo señalado se presumirán ciertos los hechos asentados en las actas de visita de investigación o auditoría, por tratarse de documentos públicos elaborados por servidores públicos en ejercicio de sus funciones.²⁷

²⁷ *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, Porrúa, págs. 177 y 178.

Es de señalar que todas las actas que se levanten con motivo de la visita deberán ir firmadas por el servidor público y los testigos que para tal efecto se designen. Si el servidor público o los testigos se negaren a firmar, el visitador hará constar ese hecho, sin que éstas circunstancias afecten el valor probatorio que, en su caso, posea el documento.

El órgano competente para conocer esta inconformidad es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por conducto de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, órgano que según el artículo 21 fracciones I y V del Reglamento Interior de dicha Secretaría, se encarga de tramitar y resolver las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, que por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones determine el secretario que deba conocer directamente, así como asesorar, apoyar, supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollen los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal o de la Procuraduría General de la República.

Por último, tenemos como medio de defensa frente a la violación de una garantía o un derecho fundamental que tuviese su origen inmediato en la actuación u omisión del Tribunal Administrativo, el juicio de amparo.

El juicio de amparo aparece como el único medio de protección frente al atentado o atentados sufridos por el gobernado. Este juicio viene a hacer efectiva la tutela jurisdiccional, ya sea que anule las actuaciones determinantes de la infracción o bien obligará a la autoridad administrativa a hacer lo que no se hizo, de conformidad con la ley.

Para intentar la vía del amparo es necesario agotar los medios de defensa previos, tal como el contencioso administrativo, de conformidad con la ley y el principio de definitividad.

La Ley de Amparo y el artículo 103 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen la defensa de las garantías fundamentales y derechos constitucionales, que si son violados en el proceso administrativo no existe razón alguna para que el titular del derecho lesionado no pueda acudir al juicio de amparo, como podrá hacerlo en el momento que la lesión se produjere por cualquier otro órgano público.

CAPÍTULO 4

LA SUPLETORIEDAD

4.1. DOCTRINA

El Diccionario Jurídico Espasa nos dice que la práctica del derecho, puede efectuarse mediante dos métodos de diferente concepción: uno el de subsunción, que consiste en contrastar las normas abstractas con los hechos concretos que aquella pretende regular, para lo cual se usa el silogismo jurídico, en donde la premisa mayor es la norma, los hechos reales la premisa menor, y la decisión o el dictamen es la conclusión. Pero ni las normas ni los hechos son tan simples como se pretende con el esquema metodológico de la subsunción, ya que no resulta sencillo aplicar la norma, ni la función del juez es tan mecánica al fijar la norma aplicable.

El segundo método es el de aplicación, que estima a la norma y al hecho en íntimo contacto, y no aislados, dice que una misma norma puede aplicarse a nuevos problemas y ofrecer la posibilidad de nuevos enfoques, por lo que el juzgador necesita intuir nuevas soluciones, al darle vida a la norma. Esto es que al aplicar el derecho supone toda una elaboración jurídica y no una mera actividad pasiva.

En razón de lo anterior, la interpretación como actividad intelectual, es una técnica encaminada a indagar y reconstruir un significado al perseguir un fin útil de solución de conflictos.

El texto en mención refiere que la interpretación, en una sencilla labor de exégesis, palabra que la podemos entender como la interpretación o explicación del texto legal, realizado con espíritu de adhesión al mismo y con el propósito de hallar la voluntad del legislador; lo que da la disparidad de criterios a determinar si su aprehensión ha de realizarse bajo un enfoque deductivo, que toma como punto de partida la verdad del texto legal, o inductivamente al analizar ese texto, y luego tratar de interpretar o captar los principios generales del derecho que sirvieron de base al legislador, para entonces referirlos a nuevas situaciones. El empleo de ambos métodos permite llegar a realizaciones y construcciones jurídicas convertidas en nueva verdad o dogma.

Sobre esta variedad de conceptos surgieron diferentes escuelas, entre las cuales mencionaremos las siguientes:

La escuela del derecho libre. Esta escuela denominada también de la jurisprudencia libre presenta diferentes matices y posiciones, al afirmar fundamentalmente la naturaleza creadora del derecho de la actividad del juez, al concebirlo como autorizado para buscar libremente la solución del conflicto controvertido, ya que deberá buscar llenar las lagunas del ordenamiento legal, sin otra guía que la naturaleza de las cosas y el derecho justo, donde el juzgador más que aplicar la norma, la crea al considerar lo que el legislador haría en tal o cual situación, por lo que sustituiría con su criterio puramente subjetivo frente al caso concreto los mandatos legales. Esta escuela que ha sido criticada por pretender abrir camino a una jurisprudencia de interpretación, lo que se afectará la seguridad jurídica, ya que se antepone la opinión o el sentimiento.

La escuela de la jurisprudencia de intereses, conocida también como la escuela de Tubinga, enseña que el juez debe analizar, conocer y sopesar los intereses reales en conflicto, esto es que deberá valorar los intereses en juego, ya que el derecho es un producto de intereses que en el seno de una sociedad buscan su reconocimiento, por lo que deberá dar preferencia al más importante, esto es, debe considerar la jerarquía de intereses y atribuir el fallo a quien exprese el interés más relevante.

La escuela teleológica toma como punto de partida la finalidad a que responde toda norma y toda constitución jurídica, es decir, la finalidad del derecho; sistema que deja la puerta abierta a grandes dudas en el acierto al sopesar la variedad de elementos que pueden entrar en juego para fijar el fin correcto.

Nuestra Constitución Política refiere algunos sistemas de interpretación, así tenemos que el artículo 14 ordena que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho. Del análisis a esta parte, inicialmente tenemos la señalización de que la norma se debe aplicar y el resto orienta respecto a los criterios que deben ser empleados, por tanto en este supuesto *las normas se interpretaran según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.*²⁸ Las que deberán estar vinculadas con los principios constitucionales.

²⁸ Diccionario Jurídico Espasa. Op Cit. Pág. 531.

Así tenemos que el alcance gramatical de la norma, tanto en sí mismo, como por su situación en la oración, siempre será conforme a su significado, esto es que el lenguaje normal no debe excluir a veces al peculiar o técnico, y no concebirlo en forma solitaria sino dentro del contexto, es decir al propio entero de la norma, lo que abre el camino a una interpretación sistemática, todo ello con la proyección histórica, porque no se trata de captar el significado abstracto sino también la realidad del momento en que se ha de aplicar la norma; todo ello deberá ajustarse al espíritu y finalidad de ésta.

No obstante lo anterior, si la norma no contempla con exactitud el punto controvertido, que sea oscura, equívoca, existan lagunas o imprecisiones en el ordenamiento jurídico, la interpretación reclama una integración, aunque se asevere que la norma es plena y completa, se debe reconocer que la previsión normativa, por detallista que sea, no puede regular más que casos abstractos y ni siquiera puede prever todos los posibles, aunque pueda decirse que la ley no tiene lagunas y que encierra potencialmente la norma para cada caso, pero en realidad no abarca ni comprende todo, en virtud de que las leyes se confeccionan en una época y para un tiempo, y es absurdo pretender llevarlas a una proyección plena. Si añadimos a ello la evolución técnica del mundo moderno, que pone a nuestro alcance instrumentos y medios nuevos de difícil percepción, se explica que con más frecuencia de la que se reconoce, no exista norma adecuada a un punto en controversia, por lo que es imperativa la integración.

El maestro José Chiovenda refiere que *el juez moderno está llamado a producir cuantas veces interviene juzgando casos no previstos por la ley, particularmente aquellos nacidos por consecuencia de invenciones o descubrimientos, y también cuantas veces se encuentre frente a un problema jurídico, especialmente a la cuestión de si un cierto hecho se halla comprendido entre los determinados por la ley.*²⁹

El mismo autor refiere que la ley no es más que una indicación que precisa cómo debe ser organizado el sistema jurídico y si la ley es oscura o si el sentido jurídico de los particulares es insuficiente, interviene el juez y brinda la norma en nombre del Estado, pero al hablar de interpretación se admite que en la ley hay un pensamiento que el juez no hace más que aplicarlo, por tanto no puede deducirse que el juez sea un creador de la ley, sino sólo en caso de duda o falta de norma precisa, así tenemos que la interpretación es obra de la

²⁹ José Chiovenda, *Principios de Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Cárdenas, México 1989, pág. 101.

doctrina y no del juez, y si la interpretación debe considerarse como fuente del derecho, es evidente que el juez no hace más que formularla.

La deficiencia del ordenamiento puede complementarse de dos modos, ya sea que el propio sistema jurídico se abra a otros sistemas distintos, entre los que tenemos al de la heterointegración, esto es que puede completarse con otros criterios entre los que podemos enunciar tenemos al sociológico o psicológico; el otro es que el propio sistema cree su propia norma de cierre, así queda comprendida la autointegración, pero sin salirse de sus propios esquemas. Pero debemos dejar claro que el juez tiene el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos que conozca de conformidad con los sistemas de fuentes establecidos.

En concordancia con el párrafo anterior, en nuestro derecho se configuran ambos métodos, toda vez que el artículo 14 constitucional, ordena que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho. La analogía de las normas se da en el momento que las normas no contemplen el supuesto específico, pero que se regulen en otro semejante entre los que se aprecie la identidad de razón, ya que lo que se pretende es llegar al principio general del derecho que justifica a las normas mismas.

En este tenor el maestro Acosta Romero, al hablar de las fuentes del derecho refiere que es necesario distinguir dos situaciones de importancia y son las siguientes:

- a) La creación de la norma.
- b) Supletoriedad de la norma en su interpretación, ejecución y aplicación al tener lagunas o no prever determinadas situaciones.

Por lo que hace a la creación de la norma, son fuentes de derecho todas las circunstancias sociales que en un momento dado dan origen a la norma ya sea en la mente del legislador o en la conciencia social; dicho autor no habla de las fuentes formales, reales o históricas, mas bien de todos aquellos elementos de la sociedad que precisamente originan la norma, como ejemplo nos dice que el del constituyente al formular la norma se inspira en cualquier hecho social que considere pertinente en ese momento, así se trate de una sola idea, y no recurre necesariamente a la clasificación tripartita de las fuentes.

Sobre las fuentes del Derecho Administrativo mencionaremos que las fuentes formales se refieren a los diversos tipos de textos normativos, es decir son las formas de manifestación de la voluntad creadora del derecho. Las fuentes reales son los acontecimientos culturales de cualquier tipo que determinan el contenido del derecho positivo, y las fuentes históricas son aquellos documentos y vestigios que permiten conocer el orden jurídico de sociedades anteriores a la nuestra.

Por lo que hace a la supletoriedad de la norma en su interpretación, ejecución y aplicación, se origina por una situación de derecho, que se reconoce en la ley. La supletoriedad resuelve conflictos no previstos en la ley o en el momento que va más allá de los alcances de ésta. Es el momento en que se habla de lagunas de la ley o de que el derecho no prevé con determinación todos los posibles supuestos; por tanto, se le considera como una fuente del derecho, ya que auxilia a la administración pública o bien a los tribunales en la interpretación e integración del derecho.

Como ejemplo de interpretación e integración tenemos al artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al determinar que serán supletoriamente aplicables la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad. Por otro lado, el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación señala que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones, son de aplicación estricta, y que las otras disposiciones fiscales se podrán interpretar con cualquier método de interpretación jurídica y que a falta de norma fiscal expresa, se manejarán supletoriamente las disposiciones del Derecho federal común siempre que su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.

Por lo anterior vemos que la ley en cada caso concreto determinará las formas de interpretación e integración a que deberá acudir, ya sea por las autoridades administrativas o judiciales, en casos de consulta o ejecución de la ley.

Así tenemos que en la creación de la norma, deben considerarse como fuentes todos los hechos o circunstancias sociales que den origen a la misma, y en caso de interpretación e integración las que señala la propia ley como supletoria.

La interpretación en todo caso es una actividad previa y siempre necesaria a la aplicación del Derecho, si se realiza por los órganos legislativos se denomina interpretación auténtica, por los tratadistas, interpretación doctrinal o científica y por los órganos jurisdiccionales interpretación judicial. El objeto de esta interpretación es hallar el verdadero sentido de la norma y el exacto alcance que debe atribuírsele.

La interpretación judicial se lleva a efecto por los jueces y magistrados en el ejercicio de la función jurisdiccional, y adquiere máxima importancia si el órgano que la realiza está facultado para sentar jurisprudencia. En este orden el intérprete, al adaptar la norma a la realidad judicial, ha de tener siempre presente cuál es el verdadero carácter de la función que se le ha encomendado, para no rebasar ni desvirtuar la norma con iniciativas que puedan colocarse más cerca de la actuación de legislador que la de juez.

La integración es una actividad intelectual del juez encaminada a hallar y aplicar la norma adecuada para cubrir una laguna o insuficiencia de la ley ante la obligación rigurosa de decidir en un caso concreto y determinado; por tanto, tenemos que aceptar que existe una laguna en el Derecho positivo, de lo contrario sólo estaríamos ante un problema de interpretación.

El legislador atiende a las exigencias de la integración del Derecho al señalar las fuentes formales de éste y agrega a la ley un orden de normas aplicables como supletorias, de acuerdo a la prelación que él mismo establece, las cuales permiten al juez dictar una decisión jurídicamente fundada. El juez, al cubrir una laguna en la ley, crea la norma jurídica al aplicar las previsiones que el legislador, con carácter subsidiario, le autoriza para utilizar.

4.2. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Estos principios se consideran los más generales de ética social, derecho natural o axiología jurídica descubiertos por la humanidad, fundados en la naturaleza racional y libre del hombre, criterios o ideas que se presentan en la forma concreta del aforismo, y cuya eficacia como norma supletoria de la ley dependerá del reconocimiento expreso que el legislador les otorgue, los cuales constituyen el fundamento de todo sistema jurídico posible o actual.

El maestro Jorge Adame Goddard señala que los principios generales del derecho son criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación; por ejemplo, el principio de dar a

cada quien lo suyo, es un criterio que expresa el comportamiento que han de tener los hombres en sus relaciones de intercambio. Este criterio es real, tiene entidad, no como un ser que pueda ser captado por los sentidos del hombre, sino como un ser que subsiste en la inteligencia que lo concibe. Este principio indica el comportamiento que el hombre ha de tener con otros hombres a fin de mantener la convivencia social, ya que si cada quien tomara para sí lo que considera propio sin respetar lo suyo de cada quien, la convivencia civil degeneraría en la lucha de todos contra todos.

Además, señala el mismo autor que la obligatoriedad de este principio, al igual que la de todos los demás principios generales del derecho, no depende de que esté reconocido o sancionado por la autoridad política, sino que es obligatorio porque define un comportamiento que la razón descubre que es necesario para el perfeccionamiento del hombre.³⁰

El fundamento de estos principios es la naturaleza humana racional, social y libre; ellos expresan el comportamiento que conviene al hombre seguir en orden a su perfeccionamiento como ser humano.

Es importante recordar que el derecho es un producto típicamente humano; es decir, es una obra de la inteligencia humana, ella es la que descubre y combina criterios que enuncian un comportamiento entendido como justo; por eso el derecho también es llamado jurisprudencia, esto es lo justo, y la prudencia se entiende como un hábito de la inteligencia. Para conseguir el cumplimiento del derecho, el poder político suele promulgar leyes, aseguradas con una sanción, los criterios definidos por los juristas o prudentes; pero el hecho de ser promulgados como leyes, los criterios jurídicos no cambian de naturaleza, porque son elaboraciones de la inteligencia humana, ahora presentadas en mandatos del poder político.

Los principios generales del derecho son una parte muy importante de la ciencia jurídica o jurisprudencia. El que estén o no incorporados en una legislación determinada, esto es que estén reconocidos o no por el legislador, no tendrá relevancia alguna.

No es posible hacer una enumeración exhaustiva de los principios generales del derecho, pues el conocimiento de ellos se ha perfeccionado poco a poco y por lo mismo su número y contenido ha variado, sin embargo, como

³⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México 1989, pág. 2542.

ejemplo podemos mencionar los siguientes: la legalidad, la igualdad, la equidad o sea la prudente aplicación de la ley al caso concreto, la buena fe o lealtad a la palabra empeñada, la obligación de cumplir los convenios, el derecho de la legítima defensa, es decir, rechazar la fuerza con fuerza.

Nuestro derecho vigente señala en el artículo 14 constitucional que en los juicios del orden civil deberán fallarse conforme a la letra o a la interpretación de la ley *a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho*. Asimismo, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 17 hace el reenvío a los principios generales del derecho y a la equidad, que es uno de ellos. De cualquier manera los principios generales del derecho cumplen en el mundo de lo jurídico funciones importantísimas, pues operan como normas jurídicas y como criterios de interpretación y aplicación de las normas.

En su calidad de fuentes del derecho positivo, ocupan en orden a su jerarquía un lugar preeminente, después del que corresponde a la ley, lo que es estimado por los legisladores como fuente no sólo directa, sino imprescindible al derecho.

Existen dos corrientes respecto a la manera de concebir a los principios generales del derecho: la llamada filosófica o ius naturalista y la histórica o positivista.

Los positivistas sostienen que los principios generales del derecho, son aquellos que sirven de inspiración y fundamento al derecho positivo, de suerte que nunca podrían imponer una obligación que no fuera sancionada por el mismo ordenamiento positivo; la orientación filosófica, contrariamente entiende que tales principios están constituidos por las verdades eternas dictadas por la razón o por la sabiduría divina, separados del derecho positivo.

La función que los principios generales del derecho cumplen en el mundo de lo jurídico según el maestro Rafael de Pina, es la siguiente:

- a) La de servir de normas supletorias a las leyes.
- b) La de auxiliar al interprete del derecho en la búsqueda del verdadero sentido y significación de las normas jurídicas.
- c) La de construir la fundamentación o base del derecho.

El autor en cita señala que *los principios generales del derecho son la materia de que el legislador se sirve para la elaboración de las leyes. Estos principios aparecen como el complejo de ideas y creencias que forman el pensamiento jurídico de un pueblo en un momento determinado de su historia.*

No hay derecho sin principios. Se podría decir que los principios generales del derecho son las direcciones o líneas matrices según las cuales se desarrollan las instituciones jurídicas.

*Cualquier principio del derecho supone una concepción acerca de lo que se estima como justo formulada en una regla de derecho.*³¹

Es de señalar que el legislador no debe nunca perder de vista los principios generales del derecho, ya que habrá que aceptar que el orden jurídico es en mayor o menor medida, la realización de tales principios, y que volver a ellos en su momento equivale a completar, de manera armónica y coherente, la obra legislativa, lo que debemos entender que al existir un problema imprevisto se deberá resolver sólo si está previsto en la ley, de acuerdo a los principios generales del derecho, por tanto el juez o tribunal deberá fallar como lo habría hecho el legislador si hubiera podido conocer el caso especial, con lo que la laguna de la ley quedará cubierta. La única diferencia que entre las dos actitudes existe, radica en que el legislador debe formular reglas de índole abstracta, aplicadas a un número indefinido de casos, en tanto que el juez ha de descubrir la norma de solución para una situación singular.

La Tercera Sala de nuestro más alto tribunal federal, con respecto a los principios generales del derecho señala lo siguiente:

PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO. El artículo 14 de la Constitución Federal elevó, a la categoría de garantía individual el mandato contenido en los artículos 20 del Código Civil de 1884, y 1324 del Código de Comercio, en el sentido de cuando no haya ley en que fundarse para decidir una controversia, la resolución de ésta debe fundarse en los "principios generales del derecho", y la constitución limita la aplicación de estos "principios", como garantía individual, a las sentencias definitivas, en tanto que la legislación común, así como las de diversos Estados de la República, y el artículo 19 del Código Civil, actualmente en vigor en el Distrito Federal, autoriza que se recurra a los "principios generales del derecho" como fuente supletoria de la ley, para resolver toda clase de controversias judiciales del orden civil. Universalmente se conviene en la absoluta necesidad que hay de resolver las contiendas judiciales sin aplazamiento alguno, aunque el legislador no haya previsto todos los casos posibles de controversia;

³¹ Rafael de Pina, Op Cit., pág. 419.

*pues lo contrario, es decir, dejar sin solución esas contiendas judiciales, por falta de ley aplicable, sería desquiciador y monstruoso para el orden social, que no puede existir sin tener como base la justicia garantizada por el Estado, y por ello es que la Constitución Federal, en su artículo 17, establece como garantía individual, la de que los tribunales estén expeditos para administrar justicia, en los plazos y términos que fija la ley, y los códigos procesales civiles, en consecuencia con este mandato constitucional, preceptúan que los jueces y tribunales no podrán, bajo ningún pretexto, aplazar, dilatar ni negar la resolución de las cuestiones que hayan sido discutidas en el pleito; pero las legislaciones de todos los países, al invocar los "principios generales del derecho", como fuente supletoria de la ley, no señalan cuáles sean dichos principios, qué características deben tener para ser considerados como tales, ni qué criterio debe seguirse en la fijación de los mismos; por lo que el problema de determinar lo que debe entenderse por "principios generales del derecho", siempre ha presentado serios escollos y dificultades, puesto que se trata de una expresión de sentido vago e impreciso, que ha dado motivo para que los autores de derecho civil hayan dedicado conjuntamente su atención al estudio del problema, tratando de definir o apreciar lo que debe constituir la esencia o índole de tales principios. Los tratadistas más destacados del derecho civil, en su mayoría, admiten que los "principios generales del derecho" deben ser verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, mediante procedimientos filosófico jurídicos de generalización, de tal manera que el Juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido, si hubiere previsto el caso; siendo condición también de los aludidos "principios", que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenarse aplicando aquéllos; de lo que se concluye que no pueden constituir "principios generales del derecho", las opiniones de los autores, en ellas mismas consideradas, por no tener el carácter de generalidad que exige la ley y porque muchas veces esos autores tratan de interpretar legislaciones extranjeras, que no contienen las mismas normas que la nuestra.*³²

Así tenemos que los principios generales del derecho se han considerado para los jueces en la decisión de los asuntos sometidos a su

³² Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tercera Sala, Tomo LV, pág. 2642

conocimiento, quienes están sujetos a la observancia no sólo del derecho positivo-legal, sino también de los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, que se conocen como principios generales del derecho según la expresión recogida por el constituyente en el artículo 14 de la carta fundamental. La operancia de estos principios en toda su extensión para algunos como fuente de la cual abrevia todas las prescripciones legales, para otros como su orientación afín, no se ha entendido restringida a los asuntos de orden civil tal y como podría desprenderse de una interpretación estricta del artículo constitucional invocado, sino que aun sin positivización para otros órdenes, es frecuentemente admitida en la medida en que se les estima como la formulación más general de los valores insitos en la concepción actual del derecho. Su función desde luego no se agota en la tarea de integración de los vacíos legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones sin olvidar que, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad.

4.3. JURISPRUDENCIA

Antes de abordar el tema, es pertinente señalar que la palabra jurisprudencia tiene dos acepciones distintas: una de ellas equivale a ciencia del derecho o teoría general del orden positivo, esto es, que implica el conocimiento del Derecho lo que significa no un conocimiento cualquiera, sino el conocimiento más completo y fundado de mismo, es decir el científico. En la otra, sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales.

Algunas veces la ley otorga a las tesis expuestas en las resoluciones de ciertas autoridades judiciales carácter obligatorio. En nuestro derecho por ejemplo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación obliga a la propia Corte y a los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Jueces de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados, Distrito Federal y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales y federales.

En lo que atañe a nuestro derecho podemos decir, que la jurisprudencia tiene la misma fuerza que un texto legal. Las tesis pueden ser de dos especies: interpretativas de las que a leyes se refieren, o integradoras de sus lagunas.

El Poder Judicial de la Federación ha emitido diversas interpretaciones sobre el tema que nos ocupa, por principio señala que la supletoriedad de las normas operará siempre que al existir una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentre regulada en forma clara y precisa, por tanto será necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades, supletoriedad que sólo surtirá en el momento en que determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, contenga lagunas u omisiones, las cuales podrían ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga con relación a dicha institución jurídica, pero de ninguna manera la supletoriedad tendrá el alcance de aplicar dentro de la codificación especial relativa, instituciones o requisitos no contemplados en la ley a suplir.

La siguiente tesis jurisprudencial no sólo resulta didáctica sino contundente en relación la disertación que se estudia, misma que a la letra dice lo siguiente:

*SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.*³³

Muy acorde a los razonamientos planteados anteriormente, se encuentra el siguiente criterio jurisprudencial que a la letra reza:

SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA. La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no

³³ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, abril de 1994, Tomo 76, número I.4o.C. J/58, pág. 33

*contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.*³⁴

La supletoriedad de la ley implica que la que será suplida, regula deficientemente una determinada institución jurídica que se encuentra prevista en la ley suplente, por lo que no puede haber supletoriedad si el ordenamiento legal suplido no regula la figura jurídica de que se trata.

En relación con lo manifestado debemos señalar que la supletoriedad de las leyes puede darse en las formas siguientes:

- a) Expresa, la que opera siempre que la propia norma lo admita en alguno de sus artículos, y remita al o los ordenamientos que resultan aplicables, donde a veces se incluye la jerarquía de los mismos.
- b) Tácita, se da al pretender suplir la figura jurídica, o ésta se prevea en la norma pero su regulación no resulta precisa, de manera tal que no sea factible una adecuada aplicación.

Desde luego que si estamos frente a una supletoriedad expresa se hace innecesario recurrir a la tácita, porque la primera excluye a la segunda.

Así tenemos que si el ordenamiento jurídico no remite expresamente a algún ordenamiento, para fines de supletoriedad y se pretenda hacer uso de tal

³⁴ Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, enero de 1997, Tomo V, número I.3o.A. J/19, pág. 374.

figura, ésta debe reunir los requisitos que se señalan para la supletoriedad tácita, sobre esta particular el Poder Judicial Federal nos dice que el Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable, a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, salvo disposición expresa de la ley respectiva, el fundamento para este aserto, en el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario.³⁵

En este orden de ideas, los tribunales federales señalan que la supletoriedad de las normas operará siempre que exista de manera expresa o que al estar ésta en el ordenamiento legal, no se encuentra regulada en forma clara y precisa, por tanto será necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.

4.4. EL PROCESO CIVIL

Antes de abordar el tema en cuestión, es pertinente señalar que el Derecho Civil es el conjunto de normas que se refieren a las relaciones jurídicas que se entrelazan en la vida del ser humano en su categoría de persona, y estructura orgánica, en los derechos que le corresponden como tal, y en las relaciones derivadas de su integración en la familia y de ser sujeto de un patrimonio dentro de la comunidad. En la actualidad forman parte del Derecho Civil todas aquellas reglas de conducta en unión de las disposiciones del Derecho Mercantil. El ser humano antes que comerciante, industrial, artista o científico, es sujeto de derecho y patrimonio, miembro de una familia. Antes que nada él produce para conservarse y perfeccionarse y tiende a reproducirse para perpetuarse, que es el campo propio del Derecho Civil; más aún el Derecho Civil se preocupa de la persona antes de que nazca ya que la considera desde un punto de vista más amplio y general, en atención a su calidad y dignidad de ser humano considerado con capacidad de goce, y a las consecuencias después de su muerte, y entre esos dos momentos, apenas hay un acto de la vida que no esté reglado por él, como ejemplo de estos actos podemos citar al matrimonio, la adopción, la emancipación, los contratos, o la disposición de las propiedades y el testamento.

³⁵ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, febrero de 1995, Tomo XV-II, número VI.1º. 185 C, pág 563.

De allí que esta rama del derecho comprenda todo un sistema jurídico coherente, constituido alrededor de la persona, del patrimonio y de la familia.

En cuanto al tema que nos ocupa, es pertinente señalar que las partes o ramas especializadas del Derecho Procesal suelen ser clasificadas en función del tipo de proceso que estudian, lo que propicia el reconocimiento y estudio de las características y modalidades propias, a través de cada una de sus ramas especiales.

La expresión del Derecho Procesal tiene dos significaciones: como derecho positivo y como ciencia del derecho, las cuales se encuentran íntimamente relacionadas. La primera se refiere al conjunto de normas jurídicas procesales; la otra al Derecho Procesal Científico o rama de la enciclopedia jurídica que tiene por objeto el estudio de la función jurisdiccional, sus órganos y su ejercicio.

Así tenemos que el Derecho Procesal define y delimita la función jurisdiccional, establece los órganos adecuados para su ejercicio y señala el procedimiento o rito procesal.

En este orden de ideas el maestro Rafael de Pina nos dice que *en sentido rigurosamente técnico... sólo cabe referirse a un derecho procesal civil y a un derecho procesal penal. Realmente el derecho procesal laboral, el derecho procesal administrativo, etc. no son más que ramas del derecho procesal civil, sin que pueda atribuirseles la autonomía.*³⁶

El autor en cita define al Derecho Procesal Civil, como la disciplina jurídica que estudia el sistema de normas que tiene por objeto y fin la realización del derecho objetivo a través de la tutela del derecho subjetivo mediante el ejercicio de la función jurisdiccional.

Por su parte el maestro Couture, quien es citado por el catedrático José Ovalle Favela, define al Derecho Procesal Civil como *la rama de la ciencia jurídica que estudia la naturaleza, desenvolvimiento y eficacia del conjunto de las relaciones jurídicas denominado proceso civil*, por su parte Liebman nos dice que *es aquella parte del derecho que regula el desarrollo del proceso civil.*³⁷

³⁶ Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, *Instituciones del Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México 1982, pág. 1.

³⁷ Rafael de Pina, Op. Cit pág. 9.

Cabe señalar que el Derecho Procesal Civil o derecho jurisdiccional denominación que ha sido propuesta, según el maestro de Pina, para sustituir a la del Derecho Procesal, aplicada en la actualidad para la rama jurídica constituida por las normas relativas, en su más amplia esfera a la administración de justicia, cometido propio de los órganos del poder judicial, la cual abarca no sólo al Derecho Procesal sino también a la organización de los tribunales y al estudio de la condición genérica de sus agentes, definición que se considera incompleta, ya que este derecho no comprende solamente al estudio de los procedimientos contenciosos, sino también a las numerosas actividades jurisdiccionales que no están sometidas al poder judicial, tales como órganos administrativos y políticos, por lo que la denominación de derecho jurisdiccional, no cubriría totalmente el contenido actual del Derecho Procesal.

El procedimiento civil debe considerarse de naturaleza pública, ya que si bien es cierto que el procedimiento civil es una forma de hacer valer los derechos privados, por lo que tiene relación con el derecho privado, también es cierto que el impulso está reservado a la iniciativa privada, y ello no impide que el titular del derecho privado tenga relación con el Estado, al poner los medios necesarios para obtener de éste la declaración de un derecho y la ejecución consiguiente, por lo que considera un derecho público.

Debido a la existencia de las diversas ramas jurídicas surge la necesidad de adaptarlo a los diferentes aspectos de la realidad a la que está destinado. Por lo que surgen relaciones primordialmente entre el Derecho Procesal Civil y los Derechos Civil, Mercantil, Constitucional, Administrativo, Penal y Procesal Penal.

Entre el Procesal Civil y el Derecho Civil son estrechas ya que las partes pueden cambiar la relación de derecho material de manera que esto influye en la relación procesal. Análogamente sucede lo mismo con el Derecho Mercantil, solamente debemos recordar que el Derecho Procesal Mercantil el cual se encuentra comprendido en el Derecho Procesal Civil, contiene contactos difícilmente separables como ejemplo tenemos a la figura de la quiebra y la suspensión de pagos.

Por su parte el Derecho Constitucional contiene los principios que inspiran las instituciones procesales. No debemos olvidar que el Derecho Procesal siempre es un reflejo del pensamiento político plasmado en la Constitución, luego entonces, la función jurisdiccional se ejerce según las directivas políticas emanadas de ésta, por tanto la conexión entre lo constitucional y lo procesal no puede negarse. El artículo 94 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene las bases para la organización y funcionamiento del poder judicial y en su momento las leyes orgánicas se desarrollaron para integrar a la administración de justicia, en la que se especifican con detalle las funciones correspondientes a cada órgano jurisdiccional.

Por lo que se refiere al Derecho Administrativo, es sabido que el Derecho Procesal, en su parte orgánica, toma de dicha disciplina criterios esenciales, como la inamovilidad de los funcionarios, y que el proceso administrativo toma del civil sus fundamentos, por lo que se considera civil en sentido amplio.

En cuanto al Derecho Penal, es fácil el advertir que existen figuras que son remitidas a la influencia de la actividad procesal civil, por ejemplo, tenemos el incidente de responsabilidad civil, donde las notificaciones se harán en los términos prevenidos por el Código de Procedimientos Civiles, o que si la parte interesada no promoviese el incidente para reclamar la responsabilidad civil, podrá hacerlo después de fallado el proceso penal respectivo ante el tribunal del mismo orden, es decir el civil.

Para la debida aplicación del Derecho Procesal se exige de una adecuada interpretación, y a veces de integración, tal y como ha quedado ampliamente estudiado en el punto 4.1 de este capítulo.

4.5. EL PROCESO PENAL

El profesor Guillermo Colín Sánchez, señala que el Derecho Penal es una rama del Derecho Público Interno cuyas disposiciones se encaminan a mantener el orden social, por lo que reprimirá los delitos mediante las penas, además señala que el castigo impuesto por el hecho ilícito penal provoca ejemplaridad, y que con ello se prevendrá la delincuencia, esto será por la intimidación que se producirá en el ánimo de los miembros de una colectividad, y que para llevarlo a cabo sería indispensable que los órganos estatales competentes observen un conjunto de actos y formas, capaces de justificar la actualización de la pena, y esta circunstancia nos conduzca, precisamente a una de las disciplinas integrantes del ordenamiento jurídico, el Derecho Procesal Penal.

El tratadista Jorge A. Claria Olmedo citado por el autor antes indicado afirma que *el Derecho Procesal Penal es la disciplina jurídica reguladora de la efectiva realización del Derecho Penal. Establece los principios que gobiernan esa realización y determina los órganos, la actividad y el procedimiento para actuar la Ley Penal Sustantiva.*

Por su parte el Maestro Colín Sánchez señala que el proceso penal es el conjunto de normas que regulan y determinan los actos, las formas y formalidades que deben observarse... para hacer factible la aplicación del Derecho Penal Sustantivo.³⁸

El Derecho de Procedimientos Penales tiene diversas características, entre ellas se encuentra la de considerarlo público, porque regula las relaciones que se dan entre el Estado y los particulares infractores del ordenamiento jurídico penal, de esta manera armoniza la acción a través de los órganos jurisdiccionales, además de que el interés que se protege es de naturaleza general.

Es interno, debido a que sus disposiciones se dirigen a tutelar la conducta de una determinada colectividad para la cual han sido dictadas, ya que de ninguna manera alcanzará a entidades o sujetos distintos a aquellos para quienes se ha creado.

Su carácter formal se justifica por ser complemento indispensable al Derecho Penal.

El carácter adjetivo surge como contraste a la denominación de Derecho Penal Sustantivo, brindada a este último.

Se le llama accesorio porque se actualiza, hasta que se ha cometido el delito, para hacer posible la pretensión punitiva y provocar la imposición de la pena prevista para el caso concreto.

Es autónomo debido a que vive independientemente, a pesar del carácter atribuido a sus disposiciones y a su relación que mantiene con otras ramas del derecho.

Con relación a lo científico, es de advertir que en la segunda mitad del siglo XIX surgió una tendencia que estudió las figuras procesales, se fijó la atención en su objeto y finalidades. De tal manera que el estudio de las doctrinas, aunado a la ideología de los estudiosos de la materia, han sido factores determinantes en la formación de una doctrina auténtica, lo que reafirma su carácter científico.

³⁸ Guillermo Colín Sánchez, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Porrúa, México 1984, pág. 3

Es sistemático porque comprende el conjunto de conocimientos de carácter jurídico procedimental, los cuales permiten conocer en forma ordenada su contenido y extensión.

De los diversos conceptos emitidos se puede deducir que el contenido del Derecho de Procedimientos Penales está constituido por las normas procesales vigentes, cuyo fin es hacer efectivo el Derecho Penal Sustantivo.

Cabe señalar que encierra dentro de sus preceptos, conceptos dirigidos a los órganos de jurisdicción, al Ministerio Público, a la defensa, a los testigos, se concluye que los destinatarios de estas normas procedimentales serán todos aquellos que intervienen en el procedimiento, mientras que el titular siempre será el Estado.

Nuestro ordenamiento ha hecho un intento de señalar los diversos procedimientos penales, entre los que mencionaremos los siguientes: la averiguación previa, la preinstrucción, la instrucción, el juicio, la ejecución, el relativo a los inimputables y a quienes tienen el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes.

Así, tenemos que el ejercicio de esta potestad representa la defensa de los bienes jurídicos tenidos por fundamentales, que el delito lesiona de manera intolerable. Entre ellos se cuentan los pertenecientes al ser humano entre los cuales por ejemplo tenemos a los de la vida e integridad corporal, bienes que tienen una connotación eminentemente personal y física; personal porque consisten en formas de ser o de estar de la especie humana y física, porque se plasman en estados fisiológicos u orgánicos de las personas perceptibles por los sentidos. Bienes jurídicos que se encarnan desde el momento mismo de la concepción y nacimiento hasta su muerte; la libertad, el patrimonio, la incorruptibilidad de la función pública, la seguridad estatal interna y externa. En el momento que estos bienes sufran un atentado, estos tendrán verificativo a través de acciones que, por su especial odiosidad han sido acuñados por la ley en figuras o tipos de delito; luego entonces, el derecho punitivo reacciona enérgicamente de manera primordial a través de las penas y medidas de seguridad.

Tutela el Derecho Penal estos bienes jurídicos de manera enérgica, dada la superlativa importancia y trascendencia que revisten, tanto desde el punto de vista social como individual, para la existencia, seguridad y fines del hombre e ideales de la comunidad humana.

El maestro Alvaro Bunster nos dice que el Derecho Penal reposa en grado mayor que en ninguna otra rama del derecho, en el principio de legalidad consagrado constitucionalmente en el artículo 14, y conforme al cual sólo puede castigarse por un hecho ya previsto con anterioridad como punible por la ley, formulación que por una parte, excluye de manera inmediata la retroactividad de la ley penal menos benigna y que por otra proscribiera absolutamente la incriminación de un hecho por analogía con otro legalmente previsto como delito.

El principio de legalidad limita el libre arbitrio judicial en la aplicación de la pena por marcos legales relativamente estrictos y las penas del derecho criminal a diferencia, por ejemplo de las sanciones administrativas deben necesariamente imponerse, tras el juicio correspondiente, por un juez independiente del Poder Ejecutivo. Reposo enseguida el principio de culpabilidad conforme al cual sólo puede imponerse una pena criminal por un hecho siempre que este pueda serle reprochado a su autor. Lo que significa la exclusión de la responsabilidad por el sólo resultado y apareja el imperativo de que la pena no sobrepase la medida de la culpabilidad.³⁹

En virtud de lo anterior, tenemos que reconocer la tendencia de reconocer que el Derecho Penal tiene una función preventiva más que retributiva, se entiende que persigue menos una idea moral absoluta a través de la justicia terrena que el propósito de evitar nuevos delitos.

Se habla así de una función de prevención general y de una prevención especial. La primera se ejerce a modo de advertencia a través de las conminaciones penales de la ley, que por ello deben constar en preceptos claros susceptibles de ser comprendidos por el común de los hombres. La segunda se hace efectiva en las modalidades de individualización de la pena en la sentencia que la aplica, en las modalidades de ejecución por los órganos administrativos correspondientes, de modo que resulte idónea para crear en el sujeto a que se conduzca ordenadamente y en lo consecuente se abstenga de la comisión de nuevos delitos.

4.6. EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Debido a la escasa y deficiente regulación procedimental que presenta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con relación al

³⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. pág. 1022

procedimiento administrativo disciplinario, se ha recurrido tanto por la autoridad incoadora como por los litigantes, a la figura de la supletoriedad, al grado tal que en un tiempo se instituyó como ordenamiento de aplicación supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Esta práctica tenía como soporte algunos criterios emitidos por los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales no se refieren específicamente al procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley de Responsabilidades, sino que se ocupan de figuras procedimentales aludidas en otras leyes administrativas. Como se señaló anteriormente, existe en la legislación administrativa una gran diversidad de procedimientos administrativos, y cada uno de ellos tiene su fuente reguladora en la norma que los crea. Por estas consideraciones se hace necesario revisar la aplicabilidad de la supletoriedad en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La única alusión de naturaleza supletoria que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la encontramos en el artículo 45 al disponer que, *En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.* Sobre este particular, nos interesa precisar la aplicación y alcance de este artículo.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, está estructurada en cinco títulos, cada uno de ellos agrupa y regula temas de diversa índole, los cuales no mantienen una relación normativa entre sí, con excepción del título primero, que por técnica legislativa contiene disposiciones generales que son complementarias al resto de los títulos. El artículo 45 es parte integrante del capítulo IV del título segundo, cuya denominación indica que los numerales que lo comprenden tienen la finalidad limitada de servir de disposiciones comunes.

Los tribunales federales han señalado que los procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al título tercero, capítulo I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tienen como fin investigar la conducta de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que en el caso de fincarles responsabilidad y dictarles la sanción respectiva, se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, porque

el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente señala que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que lo impida el hecho de que el citado precepto se encuentre contenido en el capítulo IV, del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III, de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político y declaración de procedencia; porque al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles; de ahí que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la sustanciación y resolución, de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por ende se incluye el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

En concordancia con lo anterior han argüido que al aplicarse de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles al procedimiento administrativo disciplinario se transgrede la garantía de seguridad jurídica, en razón de que el procedimiento administrativo se llevaría a cabo bajo la observancia de disposiciones legales que no tienen aplicación, toda vez que se dejaría de advertir que el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que el ordenamiento supletorio es el Código Federal de Procedimientos Penales.

La interpretación dada del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por el Poder Judicial Federal ha creado jurisprudencia, misma que es del rubro y texto siguiente:

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

*por ende, si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ello es inexacto y violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales.*⁴⁰

Así tenemos que el criterio de interpretación del Poder Judicial Federal, es que se debe aplicar en forma supletoria al procedimiento disciplinario el Código Federal de Procedimientos Penales, en atención a lo que dispone el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que de conformidad con la redacción del artículo y de la jurisprudencia señalada se dice que la intención del legislador no fue la de limitar la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en dicha Ley.

Por todo lo expuesto en el presente trabajo sabemos que la función pública se realiza a través de actividades que en uso de las facultades establecidas en la ley, despliegan los individuos titulares de un nombramiento, empleo, cargo o comisión a los cuales se denomina servidores públicos. Para el desempeño de sus funciones se encuentran sujetos a un régimen jurídico, el cual comprende derechos, obligaciones, facultades, prohibiciones y responsabilidades.

La contravención a la ley acarreará sanciones por parte de la misma administración pública, para ello se ha implementado el procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que contiene una regulación procedimental deficiente, por ello se recurre a la figura de la supletoriedad, y el estudiado artículo 45 de dicha ley dificulta la correcta interpretación y ejecución del procedimiento, ya que dicho numeral no puede ser interpretado como una regla general, válida para la integridad de los procedimientos previstos en el texto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que de haber sido esa la intención del legislador federal, dicho dispositivo se encontraría inserto en el título primero, capítulo único del ordenamiento legal en cita, relativo a las disposiciones generales y no así, en el título segundo, capítulo IV, del mismo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo, capítulos que comprenden al procedimiento de juicio político y la declaración de procedencia, criterios que en nuestra opinión constriñen un problema de hermenéutica jurídica.

⁴⁰

Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo IX, mayo del 2000, jurisprudencia número II.1o.A.J/15, pág. 845.

Así es, conforme a los principios lógicos que rigen en materia de hermenéutica jurídica o de interpretación de las leyes, las normas que las integran deben ser apreciadas como un conjunto armónico y no aisladamente, ya que la finalidad del juzgador como hermeneuta jurídico, es desentrañar la intención del legislador al resolver la cuestión efectivamente planteada, con el fin de evitar que exista incongruencia o contradicción entre la interpretación de los dispositivos de una norma o de las normas entre sí, pues ello conlleva la correcta administración de la justicia, dentro de un sistema jurídico, en el que las leyes deben entenderse lógicamente vinculadas entre sí y a su vez, para con la norma primigenia.

Bajo esta apreciación, se considera que si el legislador federal contempló al dispositivo contenido en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estructuralmente en el título segundo de la misma, colocándole a su vez limitativamente en el capítulo IV del mismo relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo, la remisión que dicho numeral realiza a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, como supletorias, sólo puede entenderse en una interpretación lógica y congruente de esa Ley, como efectiva para los procedimientos contenidos en los capítulos II y III del título segundo en comento, relativos al procedimiento en el juicio político y declaración de procedencia, mas no así ampliar su efectividad para regular el procedimiento de responsabilidad administrativa, contenido en el título tercero del propio ordenamiento legal, pues este último posee una naturaleza diferente a los regulados en los referidos capítulos II y III del título segundo de la Ley en comento.

Mientras aquél título tercero, se refiere al procedimiento de responsabilidad administrativa seguido en contra de los servidores públicos que incumplen con sus obligaciones en el desempeño de su empleo, precisadas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procedimiento que es conducido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia globalizadora y coordinadora de las contralorías internas de las diversas entidades de la administración pública federal, luego entonces se entiende como reglamentario del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que previene que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las

leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Estos capítulos II y III del título segundo de la Ley en comento regulan respectivamente, el juicio político y la declaración de procedencia contra el servidor público, siempre que a través de los actos desplegados u omisiones en el ejercicio de su función, causen algún perjuicio de los intereses públicos fundamentales o armonice su conducta con los tipos delictivos establecidos en la ley penal, procedimientos estos últimos que se tramitan ante el Congreso de la Unión, quien se erige como instancia investigadora y resolutora, siendo dichos capítulos reglamentarios de los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos textos disponen que podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que emanen de ella, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero que en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Una vez conocida la acusación por la Cámara de Senadores, se erigirá en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal el artículo 111 de nuestra Constitución señala que para proceder en contra de los servidores públicos antes referidos, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso después de que el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en el propio artículo 111 de la Constitución Federal, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado, será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 constitucional. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Por lo que toca a las demandas del orden civil que se entablen en contra de cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

En tales términos debemos apreciar las previsiones contenidas en el diverso artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dispone:

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

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

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación pena; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En virtud de lo anteriormente señalado tenemos que los procedimientos relativos al juicio político, de procedencia penal y de responsabilidad administrativa, son autónomos, por tanto, al no encontrarse el mencionado artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que ordena la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, dentro del título tercero de ese ordenamiento, relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos o bien, en un apartado de disposiciones comunes de la estructura y no sólo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo, debe concluirse que dicha supletoriedad no es estricta para el procedimiento administrativo que nos ocupa.

Por lo que, al no existir en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, o en el título primero, del propio ordenamiento, relativo a las disposiciones generales una previsión expresa en cuanto a la aplicación supletoria de otra norma procedimental, debe calificarse como incorrecta la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales al procedimiento administrativo, y por ende se viola la garantía de seguridad jurídica del encausado.

Ahora bien, una vez establecida la interpretación del precepto jurídico que nos ocupa en función de su ubicación en el ordenamiento legal al que pertenece y armonizado con los demás dispositivos que lo integran, estimamos necesario plantear en esa misma problemática de hermenéutica jurídica la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales al procedimiento administrativo de responsabilidades, en función a los demás ordenamientos que integran nuestro régimen jurídico y en relación con las instancias consecuentes a ese procedimiento administrativo concretamente con el juicio de nulidad.

En efecto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de los juicios de nulidad que se promuevan contra resoluciones definitivas a través de las cuales se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A su vez tenemos, que las reglas en cuanto a la procedencia y tramitación del juicio contencioso administrativo ante el tribunal antes referido, se encuentran contenidas en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, mismo que en su párrafo primero señala que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece dicho código.

En este entendido se considera necesario plantear, que si conforme a la hermenéutica jurídica, el papel del juzgador debe ser el de resolver las cuestiones efectivamente planteadas a su conocimiento, a través de una aplicación congruente de las normas vigentes.

Podría entenderse congruente el caso de que la resolución a un procedimiento administrativo tramitado conforme a las reglas supletorias del Código Federal de Procedimientos Penales, sea a su vez impugnada en una instancia de nulidad, en la que de ser necesario o al ser específicamente planteado por las partes, se retome el análisis de los argumentos y pruebas aportadas en la instancia administrativa original, pero que en esta fase jurisdiccional, deberán ser analizadas a la luz de las reglas supletorias del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En este orden de ideas resulta aplicable el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que dispone lo siguiente:

*LEYES FISCALES. LA INTERPRETACION SISTEMATICA DE SUS NORMAS NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE INTERPRETACION Y APLICACION ESTRICTA Y DE LEGALIDAD QUE RIGEN EN DICHA MATERIA. Si bien es cierto que la interpretación y aplicación de las normas impositivas es estricta, también es cierto que resultaría imposible interpretar cada precepto considerándolo fuera del contexto normativo del que forma parte, ya que de ser así, cualquier intento estricto de interpretación resultaría infructuoso para determinar el sentido y alcance de las normas. Toda norma requiere de una interpretación, aunque sea literal, sin importar su rango, ya sea constitucional, legal, reglamentario, contractual o de cualquier otra índole, y un principio de hermenéutica obliga a interpretar los preceptos jurídicos en función a los demás que integran el ordenamiento al que pertenecen, y en función a los demás ordenamientos que integran un determinado régimen jurídico; sin que ello implique que en materia impositiva una interpretación estricta pero al fin y al cabo interpretación, vaya a obligar al sujeto pasivo de la norma tributaria al pago de contribuciones no establecidas en las leyes fiscales. En consecuencia, interrelacionar las normas de manera sistemática no viola el principio de interpretación y aplicación estricta que rige la materia fiscal, ni el principio de legalidad que prevalece en dicha materia, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, constitucional.*⁴¹

Conforme a las consideraciones vertidas estimamos que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, es equívoca, y conculca la seguridad jurídica del servidor público sujeto a un procedimiento disciplinario, ya que no existen elementos suficientes para considerar que la disposición contenida en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sea extensiva al título tercero de esta ley, relativo al procedimiento de responsabilidad administrativa.

Sin olvidarnos que la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes, siempre que ese último ordenamiento no contravenga la esencia del procedimiento a regular.

Por otro lado, no debemos olvidar que en nuestro derecho positivo se encuentra vigente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

⁴¹ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tercera Sala, Tomo VII, abril de 1991, Tesis 3a./J. 18/91, pág. 24.

que en el párrafo segundo del artículo 1º especifica que dicha ley no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones constitucionales, con lo que delimita su campo de aplicación, por tanto este ordenamiento no resulta aplicable al procedimiento de determinación de responsabilidades de los servidores públicos.

No obstante ello, como hemos podido apreciar, el procedimiento disciplinario consagrado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no concuerda con la naturaleza jurídica del procedimiento penal, ni con la del procedimiento civil, por las características propias de cada disciplina, aunque se asimila más con el civil, ya que de ésta disciplina jurídica se han tomado los principios de la materia administrativa; sin embargo, debemos considerar que si en la legislación positiva se cuenta con una ley de procedimiento administrativo, será necesario acatarla, por tanto nuestra propuesta estriba en que dicha ley debe ser acondicionada para dar cabida al procedimiento disciplinario, por lo que se deberá de suprimir la prohibición contenida en dicho cuerpo normativo, para el efecto de que auxilie al procedimiento disciplinario en sus deficiencias procesales, con las regulaciones procedimentales consagradas ya en esta ley, y de esta manera no conculcar la garantía de seguridad jurídica de los servidores públicos sujetos a un procedimiento, ya que por una parte el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, señalan que debe aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente el Código Penal, por otro lado existen tesis que señalan que la supletoriedad a aplicar a dicho procedimiento administrativo lo es el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que crea confusión y por ende inseguridad jurídica en cuanto a la aplicación legal del referido procedimiento, luego entonces, si ya existe la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ésta debería estimarse como supletoria a lo no previsto para el procedimiento disciplinario, ya que con la emisión de esta ley se pretendió el querer homogeneizar, sistematizar y uniformar los diversos procedimientos administrativos, al pretender llenar los huecos y lagunas de las diversas leyes administrativas, no obstante que excluya en su aplicación a varias materias administrativas, por ende nuestra propuesta es que se elimine la prohibición expresa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y quede redactada en los siguientes términos:

Artículo 1... El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, electoral, de justicia agraria y laboral, ni al Ministerio

Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4-A de esta Ley.

En cuanto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se deberá incluir un artículo más, para quedar en la forma siguiente:

TÍTULO TERCERO

Responsabilidades Administrativas.

CAPÍTULO I

Sujetos y Obligaciones del Servidor Público.

Artículo 45 Bis. En todo lo relativo al procedimiento disciplinario no previsto en este título, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

CONCLUSIONES

1ª. Dentro de las funciones asignadas a la administración pública se encuentra la de ejercer un control sobre las conductas desplegadas por sus integrantes durante el desempeño de sus funciones, por ello es indispensable contar con un instrumento ágil frente a la impunidad y la arbitrariedad, la inobservancia de la ley, los graves excesos y frecuentes omisiones en que incurren los servidores públicos, en el desempeño de sus funciones, con el propósito de corregir y sancionar a sus propios integrantes, lo que ha dado lugar a diversos tipos de responsabilidades reguladas en nuestra Carta Magna: penal, civil, constitucional y administrativa, cada uno de los procedimientos respectivos es autónomo e independiente.

2ª. El procedimiento disciplinario es el conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo y su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases para concluir con el objeto que se pretende, mismo que al igual que cualquier otro de naturaleza administrativa es unilateral, ejecutivo y produce efectos jurídicos concretos e individualizados.

3ª. El procedimiento disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene una regulación procedimental deficiente, por tanto se ha recurrido a la figura de la supletoriedad; sobre este particular el Poder Judicial de la Federación ha interpretado el artículo 45 de la referida ley, en el sentido de que el ordenamiento aplicable supletoriamente a este procedimiento es el Código Federal de Procedimientos Penales.

4ª. El artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como parte integrante del capítulo IV, cuya denominación indica los numerales que lo comprenden, tiene la finalidad de servir de disposiciones comunes a los capítulos II y III del título segundo, el cual específicamente regula los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

5ª. La imprecisa redacción del precitado artículo pudiese dar la idea de que la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales debe hacerse extensiva a toda la ley, pero por sistemática y organicidad legislativa la supletoriedad en comento sólo se circunscribe a las figuras de juicio político y declaración de procedencia, y de ninguna manera al procedimiento disciplinario.

6ª. El aludido artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina su finalidad, singulariza su alcance a un procedimiento y de ninguna manera alude la expresión a los diversos y plurales procedimientos que se ocupa todo el cuerpo normativo de la ley.

7ª. Para que opere la supletoriedad debe de estar referida en la propia ley, en este caso se encuentra señalada pero de manera defectuosa, vaga e imprecisa, lo que dificulta la aplicación de esa figura por lo que no se cumplen los requisitos para que opere la figura de la supletoriedad penal en el procedimiento que nos ocupa.

8ª. Las disposiciones con las que se pretende cubrir la deficiencia procedimental de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resultan contrarias a la naturaleza jurídica del procedimiento disciplinario, además de que el Derecho Administrativo ha tomado del Derecho Civil sus criterios esenciales, por lo que se considera en sentido amplio de naturaleza civil, aunque no es propiamente un procedimiento civil.

9ª. El Derecho Civil comprende todo un sistema jurídico, coherente, que también abarca al sin número de actividades jurisdiccionales que no se encuentran sometidas al poder judicial, tales como los órganos administrativos, dentro de los cuales se encuentra el procedimiento disciplinario.

10ª. El Derecho Penal se basa en el sistema acusatorio, en donde el juez no es parte en el proceso, sino que permanece alejado, propiamente tiene el carácter de un árbitro que debe resolver el punto de Derecho Penal sometido a su consideración, lo que distingue al proceso penal de otras disciplinas jurídicas es el principio de exacta aplicación de la ley, como lo reza el artículo 14 de nuestra Carta Magna, ya que no se deberá imponer pena que no esté decretada en la ley.

11ª. La seguridad jurídica es la confianza que el gobernado tiene en un estado de derecho, es decir, en el conjunto de leyes que le garantizan una protección, seguridad y orden jurídico.

12ª. La aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales, es equívoca y conculca la garantía de seguridad jurídica del servidor público sujeto a un procedimiento disciplinario, ya que no existen elementos suficientes para considerar que ésta disposición sea extensiva a dicho procedimiento.

13ª. Al no existir una previsión expresa en cuanto a la aplicación supletoria de otra forma procedimental, en el título tercero relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, ni en el primero concerniente a las disposiciones generales de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe calificarse como incorrecta la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales, y por lo tanto se pierde la confianza en el estado de derecho, lo que conculca la confianza y seguridad jurídica del gobernado.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 11a edición, Porrúa, México 1993, 982 páginas.
2. Armienta Hernández Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, 4a edición, Porrúa, México 1999, 284 páginas.
3. Castrejón García Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Mexicano*, Tomos I y II, Cárdenas, México 2000, 400 y 502 páginas, respectivamente.
4. Colín Sánchez Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 8a edición, México 1984, 687 páginas.
5. Contraloría General del Distrito Federal, *Guía Teórica Práctica para el Desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario*, México 1999, 72 páginas.
6. Cruz Agüero Leopoldo de la, *Procedimiento Penal Mexicano*, 3a edición, Porrúa, México 1998, 629 páginas.
7. Chiovenda José, *Principios de Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Cárdenas, México 1989, 751 páginas.
8. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 2a Edición, Porrúa, México 1999, 221 páginas.
9. _____ y Lucero Espinosa Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Primer y Segundo Cursos, 3a edición, Porrúa, México 1999, 405 y 326 páginas, respectivamente.
10. Fraga Gabino; *Derecho Administrativo*, 40ª edición, Porrúa, México 2000, 506 páginas.

11. Fundación Tomás Moro, *Diccionario Jurídico Espasa*, Espasa Calpe, España 1998, 1010 páginas.
12. Gómez Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9a edición, Oxford, México 2000, 337 páginas.
13. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a edición, Porrúa-UNAM, México 1989, 3272 páginas.
14. Martínez Morales Rafael I., *Derecho Administrativo 3er. y 4o Cursos*, 2a edición, Oxford, México 1999, 380 páginas.
15. Monserrit Ortiz Soltero Sergio, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Porrúa, México 1999, 292 páginas.
16. Nava Negrete Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México 1959, 365 páginas.
17. Ovalle Favela José, *Derecho Procesal Civil*, Harla, México 1984, 373 páginas.
18. Pina Rafael de y Castillo Larrañaga José, *Instituciones del Derecho Procesal Civil*, 15a edición, Porrúa, México 1982, 661 páginas.
19. _____ y Pina Vara Rafael de, *Diccionario de Derecho*, 28a edición, Porrúa, México 2000, 525 páginas.
20. Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomos I y II, 12a edición, Porrúa, México 1983, 765 y 699 respectivamente.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
3. Ley de Amparo
4. Código Fiscal de la Federación
5. Código Federal de Procedimientos Civiles
6. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
7. Ley Federal de Procedimiento Administrativo
8. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA

1. Poder Judicial de la Federación Suprema Corte de Justicia de la Nación, *IUS 2000 Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-2000*, México 2000.
2. _____, *Leyes Fiscales y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, México 2000.
3. _____, *La Constitución Interpretada por el Poder Judicial de la Federación 1999*, México 1999.