



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN



PROPUESTA DE MEJORA AL SISTEMA SANCIONADOR DE CONDUCTAS INFRACTORAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

SEMINARIO DE TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LEONEL ALEJANDRO CRUZ LABASTIDA



ASESOR :
LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA

SEPTIEMBRE 2005.

m 347617

A DIOS:

Por cuidar siempre de mí, de mi familia y amigos que me rodean.

A MI MAMA:

Por todo tu tiempo que pasaste trabajando para que no me faltara nada dándome aun mas de lo que necesitaba y todavía tener tiempo de cuidarme, apapacharme y darme todo tu amor, gracias.

A MI PAPA:

Porque a pesar de nuestras diferencias y problemas que tengamos siempre has estado a mi lado, además de que he aprendido muchas cosas buenas de ti y al final de cuentas eres y serás siempre mi padre.

A MIS HERMANOS:

Juan Miguel, Iliana, Omar y Monica, por ser mis segundos padres y consentirme mas de lo debido cumpliéndome todos mis caprichos, pero también darme el mejor de los ejemplos que un hermano puede pedir y lo mas difícil soportar todos mis berrinches.

A MIS SEGUNDOS HERMANOS:

Carlos, Iván, Lechuga y Miguel, por compartir conmigo la infancia y adolescencia, ayudándome a crecer y madurar.

Alain, Alex y Pavel por apoyarme en esa etapa tan difícil que es pasar de la secundaria a la preparatoria.

A todos muchas gracias por estar en estas etapas de mi vida, así como disfrutar conmigo los mejores momentos de mi vida y apoyarme en los peores, enseñándome que la amistad es una de las cosas mas maravillosas que tiene la vida.

A MI NOVIA:

Por todo tu cariño, amor y paciencia para conmigo, ya que me has aguantado estos tres últimos años, que he disfrutado muchísimo a tu lado enseñándome tantas cosas, pero que aun me faltan muchas por aprender y que espero puedas seguir mostrándome.

A MIS PRIMOS:

Beto, Carlos, Clemente y Jonatan porque he pasado tantas horas de diversión a su lado y ser el principal motivo para ir a las reuniones familiares, además de permitirme crecer a su lado.

Aron, Jorge y Ramón por darme esa oportunidad de conocerlos y aprender de ustedes, a pesar del poco tiempo que llevamos conviviendo.

A MI ASESOR:

Lic. Emir Sánchez Zurita por darme las herramientas para ser un mejor profesional y brindarme parte de su valioso tiempo para que esta meta se convirtiera en una realidad, además de que esto permitió que lograra conocer un poco más a la gran persona que lleva dentro.

A MIS PROFESORES DEL SEMINARIO:

Lic. Roberto Rosales Barrientos, Dr. Abino Castrejón García, Lic. Irene Díaz Reyes y Lic. Roberto Cabrera Mendieta por ofrecernos tantas horas de su tiempo, así como compartir su conocimiento profesional y académico con todos los que participamos en el Seminario, siendo parte fundamental de este logro.

A LA UNAM:

Por permitirme ser parte de esta gran Universidad, de la cual muchas veces no sabemos agradecer todo lo que nos brinda, no reconociendo el pilar tan importante que es dentro de nuestra sociedad y que en múltiples ocasiones no le retribuimos nada.

A LA FES ACATLAN:

Por cobijarme dentro de sus aulas, permitiendo que adquiriera el conocimiento de esta maravillosa carrera, que todos sus profesores están dispuestos a dar y que muchas veces es desperdiciado.

A MIS COMPAÑEROS DEL SEMINARIO:

Principalmente a Liliana porque al final me estuvo ayudando y presionando para poder ver plasmado este trabajo y ser de los primeros en terminar.

A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO:

Porque he aprendido mucho de ustedes en el plano profesional y personal, además de que han sido un motivo grande de superación, espero siempre pertenecer a un equipo de trabajo como ustedes, en especial a Alejandro, Alma, Javier, Jose Manuel, Laura Celis, Laura Estrella, Lorena, Navidad, Pili, etc.

Por último a todas aquellas personas que han compartido un instante de su vida conmigo, Miriam, Perla, Kilo, Carlos, etc. y que a lo mejor injustamente no las menciono a todos ustedes gracias.

“PROPUESTA DE MEJORA AL SISTEMA SANCIONADOR DE CONDUCTAS INFRACTORAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS”.

Introducción.	3
----------------------	----------

Capítulo I. Acto Administrativo.

1.1 <i>Concepto</i>	6
1.2 <i>Elementos</i>	9
1.3 <i>Requisitos</i>	12
1.4 <i>Facultades Discrecionales y Regladas</i>	15
1.5 <i>Efectos del Acto Administrativo</i>	18
1.5.1 <i>Directos e Indirectos</i>	19
1.5.2 <i>Efectos Frente a Terceros</i>	20
1.6 <i>Vicios</i>	20
1.7 <i>Nulidades</i>	23
1.8 <i>Extinción</i>	26

Capítulo 2. Procedimiento Administrativo

2.1 <i>Concepto de Procedimiento Administrativo</i>	30
2.2 <i>Proceso y Procedimiento Administrativo</i>	33
2.3 <i>Caracteres Generales del Procedimiento Administrativo</i>	37
2.4 <i>Naturaleza del Procedimiento Administrativo</i>	39
2.5 <i>Formas del Procedimiento Administrativo</i>	43
2.6 <i>El Procedimiento Administrativo como Garantía Constitucional</i>	46
2.7 <i>Características y Requisitos del Procedimiento Administrativo</i>	52
2.8 <i>El Procedimiento Administrativo y el Contencioso Administrativo</i>	53
2.9 <i>El Silencio Administrativo</i>	59

Capítulo 3. Sistema Jurídico de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.1 <i>Concepto de Servidor Público</i>	64
3.1.1 <i>Características</i>	66
3.2 <i>Responsabilidad Administrativa</i>	68
3.2.1 <i>Inicio del Procedimiento Administrativo</i>	73
3.2.2 <i>Etapas del Procedimiento Administrativo</i>	75
3.2.3 <i>Terminación del Procedimiento Administrativo</i>	77

3.2.4 <i>Supletoriedad del C.F.P.C.</i>	78
3.3 <i>Responsabilidad Política</i>	78
3.4 <i>Responsabilidad Civil</i>	80
3.5 <i>Responsabilidad Penal</i>	81
3.6 <i>Responsabilidad Patrimonial del Estado</i>	83
3.7 <i>Medios de Defensa</i>	85
3.7.1 <i>Recurso de Revocación</i>	86
3.7.2 <i>Juicio de Nulidad</i>	87
3.7.3 <i>Amparo Administrativo</i>	96

Capítulo 4. Propuesta de Adhesión de los Órganos Internos de Control a la Auditoría Superior de la Federación.

4.1 <i>Naturaleza Jurídica de la Auditoría Superior de la Federación</i>	104
4.2 <i>Características de la Auditoría Superior de la Federación</i>	109
4.3 <i>Funciones de la Auditoría Superior de la Federación</i>	113
4.4 <i>Propuesta para Adicionar a los Órganos Internos de Control como Parte de la Auditoría Superior de la Federación</i>	124

Conclusiones.	131
----------------------	-----

Bibliografía.	134
----------------------	-----

Legislación Consultada.	136
--------------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Actualmente la discusión de temas como la rendición de cuentas, control y fiscalización, transparencia, corrupción y equidad han sido parte de la agenda de trabajo del gobierno, de los partidos políticos, de los medios de comunicación, etc. y esto sólo es el reflejo del descontento generalizado de la sociedad al ver que sus gobernantes en vez de dar solución a los problemas como la inseguridad, falta de empleo, entre muchos otros se dedican a tratar de mantener las cúpulas de poder que han alcanzado.

Por esto el objeto de éste trabajo es proponer un cambio dentro de la Administración Pública Federal para que los Órganos Internos de Control que actualmente dependen de la Secretaría de la Función Pública (SFP), sean integrados a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para que se tenga una mayor transparencia y equidad en las sanciones que se les imponen a los Servidores Públicos. Ya que, como actualmente se realiza el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades deja de ser del todo claro y transparente pues en muchas ocasiones se actúa de acuerdo a intereses políticos y partidistas dejando de lado la razón jurídica, por lo que la ASF al ser una entidad con autonomía técnica dependiente de la Cámara de Diputados tendría una mayor credibilidad al momento de investigar y sancionar a los servidores públicos al no depender finalmente del Ejecutivo Federal la decisión de realizar, o no, conforme a derecho este procedimiento.

El presente documento está organizado en cuatro capítulos. El primero de ellos estudia al Acto Administrativo, dando una definición del mismo así como los

elementos que lo componen, los requisitos necesarios para su concepción, la facultad que tiene el Estado de actuar o abstenerse, los efectos que causa el acto, los vicios que este pueda tener y que pueden llegar a nulificarlo y las formas en que se extingue. El segundo capítulo explica al Procedimiento Administrativo de manera general dando un concepto de éste, la diferencia que tiene con el Proceso, sus caracteres generales, su naturaleza, las formas de Procedimiento Administrativo que existen, la garantía constitucional que otorga su aplicación, sus características y requisitos más importantes, la distinción entre éste y el Procedimiento Contencioso Administrativo y por último el silencio administrativo de la autoridad. El tercer capítulo trata sobre el Sistema Jurídico de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en donde comenzaré por dar una definición de servidor público y las características de éste, la Responsabilidad Administrativa y el procedimiento que se sigue actualmente, la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia de Responsabilidades Administrativas, los otros tipos de Responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos y que se encuentran señalados en nuestra Carta Magna, y que son la Responsabilidad Política, Civil y Patrimonial del Estado, ésta última siendo una reciente reforma a la Constitución y por último los medios de defensa con que cuentan los servidores públicos en materia de responsabilidades administrativas y que son el Recurso de Revocación, el Juicio de Nulidad y el Amparo Administrativo. El cuarto capítulo analiza la Naturaleza Jurídica de la ASF, las características más importantes de ésta y las funciones que le han sido encomendadas por la propia Ley Suprema y el último punto versa sobre la propuesta de adicionar a los Órganos Internos de Control, actualmente

dependientes de la Secretaría de la Función Pública, a la Auditoría Superior de la Federación. Y para consumar se presentan las conclusiones finales del trabajo.

CAPÍTULO PRIMERO

ACTO ADMINISTRATIVO

1.1 CONCEPTO

Para dar una definición de Acto Administrativo es necesario evocar primero el concepto de Acto Jurídico, toda vez que como sabemos el primero emana del segundo.

Para la doctrina francesa se divide en:

Hechos Jurídicos (Latu Sensu)	{	Hechos Jurídicos (Strictu Sensu). Actos Jurídicos.
----------------------------------	---	---

A los primeros los define como los fenómenos naturales o accidentales, los cuales aunque son ajenos a la voluntad humana, provocan consecuencias jurídicas, (ejemplo de esto es el nacimiento o la muerte).

Y los segundos son la exteriorización de voluntad unilateral o bilateral, con la manifiesta intención de que se realicen consecuencias jurídicas sin contravenir el derecho, consistentes en crear, modificar, transmitir, extinguir, declarar y reconocer obligaciones y derechos. Así mismo el Dr. Miguel Acosta Romero lo define como la "manifestación de voluntad encaminada a producir efectos de derecho con la manifiesta intención de que se realicen los efectos".¹

Definido esto podremos entrar al estudio del acto administrativo y a sus diversas definiciones de las cuales daré mención a continuación como la que nos

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1995, p. 365.

da el jurista Rafael de Pina Vara que lo define “como la declaración de voluntad de un Órgano de la Administración Pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear con eficacia particular o general, obligaciones jurídicas de naturaleza administrativa”.²

El Dr. Andrés Serra Rojas lo define como “un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, 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, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”³

Para el Dr. Miguel Acosta Romero este se define como “la manifestación unilateral de voluntad que expresa una resolución o decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite y declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”⁴

Ahora bien, señalaré lo que nos dice la jurisprudencia al respecto en la tesis I.4o.A.341, tomo: XV, Marzo de 2002, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta:

² DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1999, p. 49.

³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 2000, p. 238.

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 369.

“ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO”

La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

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

Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Por último, de los conceptos anteriores podemos puntualizar que el Acto Administrativo es una declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de una autoridad administrativa, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por sus ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general, de todo esto se desprenden diversos elementos que lo componen y que a continuación mencionare.

1.2 ELEMENTOS

Al hablar de éstos tenemos que mencionar dos grandes corrientes que existen la primera los divide en elementos:

- ❖ Subjetivos
- ❖ Objetivos y
- ❖ Formales

y la segunda en:

- ♣ El Sujeto
- ♣ La Manifestación Externa de la Voluntad
- ♣ El Objeto y
- ♣ La Forma

Comenzaremos por desglosar a los primeros.

Elemento Subjetivo.- Como parte de este encontramos a los órganos administrativos a la competencia y a la voluntad, siendo los primeros la autoridad administrativa que en ejercicio de la función administrativa, externe de manera unilateral la voluntad estatal, produciendo consecuencias jurídicas subjetivas, en lo que toca a la competencia es la facultad para realizar determinados actos que los ordenamientos jurídicos le confieren y por último la voluntad que es considerada como un querer, como la intención, la actitud deseada que se produce en el órgano administrativo que a su vez se encuentra integrada por dos partes; la voluntad de los titulares de los órganos que actúan y los procedimientos de elaboración que preparan esta voluntad.

Elemento Objetivo.- Este es conformado por el objeto el motivo y el fin, de los cuales podemos definir al objeto como la materia o contenido del acto, es

aquello sobre lo que incide la declaración administrativa, esta constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece puede ser una cosa o una actividad y debe ser lícito, posible y determinado o determinable; el motivo esta constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto, son todas aquellas causas que dan origen al acto, y por último el fin que es el propósito que el órgano administrativo persigue con la emisión del acto y que dentro de la Administración Pública siempre debe de buscar el bienestar de la sociedad.

Elementos Formales.- Por estos se entiende al modo como se instrumenta y se da a conocer la voluntad administrativa. Son los medios de instrumentación o exteriorización del acto administrativo y pueden ser escritos, orales o simbólicos.

Definidos estos veremos la otra corriente que divide a los elementos del acto administrativo en.

Sujeto.- "El sujeto en el acto administrativo debe ser considerado como activo y pasivo. El sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto; por lo que hace al sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, el individuo en lo personal".⁵

Manifestación Externa de la Voluntad.- "Es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa

⁵ CASTREJON GARCIA. Gabino Eduardo. Derecho Administrativo I y II, Cárdenas Editores, México 2001, p. 360.

voluntad y esta debe reunir ciertos requisitos que son: Debe ser espontánea y libre, estar dentro de las facultades del órgano, no debe estar viciada por error, dolo, violencia y debe expresarse en los términos previstos en la ley”.⁶

Objeto.- “El objeto en el acto administrativo puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato. El primero consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en que tiene competencia. El segundo consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada”.⁷ El objeto debe tener los siguientes requisitos; debe ser posible física y jurídicamente, debe ser lícito y debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga el acto administrativo para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.

Forma.- La forma es el medio por el que el acto administrativo se plasma material y objetivamente, con la finalidad de que este sea dado a conocer a los sujetos pasivos o se perciba a través de los sentidos y puede ser escrita verbal o por medio de señales, siendo la primera la regla general por medio de acuerdos, decretos, oficios, circulares memorandos, telegramas y notificaciones, la verbal puede ser directamente o a través de los medios técnicos u mecánicos de transmisión del sonido y como ejemplo de las señales tenemos los semáforos fiscales.

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 377.

⁷ CASTREJON GARCIA. Gabino Eduardo. Op. Cit. p. 361.

1.3 REQUISITOS

Al hablar sobre los requisitos del acto administrativo tenemos que mencionar a los referidos en nuestra Carta Magna que emanan del primer párrafo de su artículo 16 que a la letra dice “Nadie puede 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 del procedimiento”.

Para el jurista Miguel Acosta Romero “del principio constitucional mencionado, se desprende una serie de requisitos que deben de satisfacer el acto administrativo cuando el mismo va dirigido a los particulares, y que deben cumplirse por parte de las autoridades que lo emitan, porque considera que aquellos actos internos de la Administración Pública no están sujetos a tales requisitos, desde un punto de vista estrictamente constitucional. En consecuencia cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica en los términos ya citados, deberá reunir los siguientes requisitos”⁸:

- a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, suscrito y firmado por el funcionario competente;

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 383.

- c) La fundamentación legal, es decir que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto jurídico al particular, y
- d) Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.

Como hemos señalado entonces los actos administrativos que realicen los órganos del Estado, atendiendo a lo que nos menciona el artículo antes citado, deben cumplimentar el Principio de Legalidad que no es otra cosa más que la autoridad ajuste sus actuaciones a lo que la ley expresamente le permite.

Ahora bien es menester el señalar que existen otros requisitos plasmados en leyes netamente administrativas, que vale la pena mencionar, como los que nos dan el Código Fiscal de la Federación en su artículo 38 y la Ley Federal de procedimiento Administrativo en sus artículos 3 y 4 que a continuación transcribiré.

Artículo 38

Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de

resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.

Artículo 3

Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;*
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;*
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;*
- V. Estar fundado y motivado;*
- VI. (DEROGADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)*
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;*
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*
- X. Mencionar el órgano del cual emana;*
- XI. (DEROGADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)*
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*
- XIV. Tratándose de actos administrativos (sic) deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*

XV. *Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y*

XVI. *Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.*

Artículo 4

Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

Como vemos éstos no contravienen lo expresado por nuestra Constitución General de la República, sino al contrario vienen a enriquecer y a fortalecer a la misma.

1.4 FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS

La primera de ellas como bien nos señala el jurista Miguel Acosta Romero es “aquella que tienen los órganos del Estado para determinar su actuación o abstención y, si deciden actuar, que límite le darán a su actuación, y cual será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se la al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la

equidad o razones determinadas que puede apreciarse circunstancialmente en cada caso todo ello, con los límites consignados en la ley”.⁹

A grandes rasgos es la facultad que tienen los órganos administrativos de decidir que hacer, lógicamente sin contravenir lo que les marca la propia ley o les obliga a hacer. En muchos casos la autoridad se ve forzada a actuar de manera discrecional por las lagunas que existen dentro de los ordenamientos jurídicos que no señalan las formalidades para realizar tal o cual acto.

Como elementos de la facultad discrecional encontramos que:

- Dicha facultad debe estar expresamente otorgada en la ley y la misma le establecerá los límites al órgano encargado de ejercitar la misma;
- El objeto de la facultad discrecional es proporcionar al funcionario encargado de ejercerla la posibilidad de decidir su forma de actuar, en determinada situación, pero siempre encaminada a la satisfacción del interés público.

Y a su vez la podemos clasificar en libres, obligatorias y técnicas.

Facultad Discrecional Libre. Deja al órgano administrativo en la más amplia libertad para decidir si ejercitan o no la actividad que les permite la ley y esta solo se ajusta a la propia prevención contenida en la ley, y los actos que realiza son conocidos como discrecionales, absolutos o totales.

Facultad Discrecional Obligatoria. En esta el funcionario o servidor público como representante del órgano administrativo debe de actuar en uno u otro

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 2002, p. 541.

sentido pero dentro de los límites que le indica la propia ley, es decir no puede abstenerse de realizar el acto.

Facultad Discrecional Técnica. Esta se da cuando en la propia ley se señalan los mecanismos idóneos para que la autoridad realice sus actividades tomando en cuenta datos técnicos, científicos o de la realidad.

Es importante indicar lo que nos dice el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García sobre este tema pues el "señala y establece que por una parte existe la discrecionalidad de la autoridad, la cual no puede ni debe confundirse con la arbitrariedad. La primera parte de una norma jurídica y persigue el interés general, mientras que la segunda se genera de un deseo meramente individual y persigue única y exclusivamente intereses propios".¹⁰

Por lo que las autoridades no deben confundir estas facultades para satisfacer sus necesidades y la de sus allegados, que históricamente es lo que ha venido pasando en nuestro país que siempre los gobernantes tratan de sacar el mayor provecho para sí mismos y se olvidan que su actuación principal es para resolver los problemas que aquejan a la sociedad y aunque estas facultades deben atender los límites que les otorga la propia Constitución con los principios de legalidad, fundamentación, motivación y forma para no contravenir las garantías constitucionales, en la práctica vemos que continuamente son violados.

Por otra parte la Facultad Reglada es aquella que la Ley otorga y al mismo tiempo exige imperativamente su cumplimiento al órgano administrativo, es una obligación imperiosa e inevitable, pues en ella se le señala como debe actuar en un caso concreto sin dejarle pauta para la omisión del mismo. Como un ejemplo

¹⁰ CASTREJON GARCIA. Gabino Eduardo. Op. Cit. p. 365.

de esto tenemos el artículo 74 constitucional en su fracción cuarta que obliga al presidente a presentar ante la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

1.5 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo está destinado a producir efectos, aún así los que son exclusivamente declarativos surten determinados efectos. Aunque primero hay que distinguir entre acto perfecto y eficaz, toda vez que un acto perfecto es aquel que está completamente formado, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido por lo que tiene una existencia jurídica plena y el eficaz es aquel que se realiza jurídica y materialmente, es decir el que ya cumplió con todos los requisitos de validez pero además comienza a surtir efectos, éstos se pueden dar partir de que se le notifique al gobernado o autoridad a quien vaya dirigido el acto, se realice su publicación o bien que los antes mencionados acepten su aplicación.

Para el profesor Luis Humberto Delgadillo el efecto del acto administrativo es que éste "crea, modifica, extingue o declara respecto a los gobernados, situaciones jurídicas, particulares y concretas, y por regla general, son de naturaleza personal e intransferible, es decir, no crean situaciones o derechos reales."¹¹

El jurista Andrés Serra Rojas nos comenta en su obra de Derecho Administrativo que el efecto del acto administrativo consiste, en general, en

¹¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 2000, p. 251.

modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general.

A continuación veremos lo que nos señala la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al respecto en sus artículos 8, 9 y 10.

Artículo 8

El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Artículo 9

El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquélla que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.

Artículo 10

Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquélla se produzca.

1.5.1 Efectos Directos e Indirectos

La mayoría de la Doctrina coincide en definir a los efectos directos como aquellos que crean, modifican, transmiten, declaran o extinguen obligaciones y derechos por lo que a su vez producirán obligaciones de dar, de hacer, o de no

hacer, o declarar un derecho. En cambio los indirectos como nos señala el profesor Miguel Acosta Romero “son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo”¹² y nos pone como ejemplo que en el cobro de impuestos el efecto indirecto sería que el órgano fiscalizador cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.

1.5.2 Efectos Frente a Terceros

Por terceros en el Derecho Administrativo podemos entender a todo aquel ente al que se puede hacer valer un acto administrativo y aquel que tiene un interés jurídico directo en el que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

De tal manera el acto administrativo puede también surtir efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, otras entidades públicas y desde luego los particulares, como un ejemplo de esto tendríamos las resoluciones que da la Secretaría de la Función Pública al inhabilitar a una empresa para que licite contratos u o servicios con otras dependencias o entidades.

1.6 VICIOS

Antes de comenzar a hablar de los vicios del acto administrativo tendremos que definir que se entiende por vicio en un acto jurídico, que como se mencionó al

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 386.

inicio de este capítulo el primero es variante del segundo, siendo toda aquella situación de hecho o de Derecho que afecta al mismo.

Concluido esto tenemos entonces que los vicios del acto administrativo son aquellos defectos o fallas con que el acto se materializa en el mundo jurídico y que, afectan su existencia, sea en su validez o en su eficacia, por lo que impiden su subsistencia o ejecución. La presunción de validez de éstos permite que produzcan sus efectos mientras no se demuestre que se encuentran afectados por vicios en alguno o algunos de los elementos que los constituyen. Esta presunción *juris tantum* obliga a los afectados a promover los medios de defensa que la ley establece para combatir los actos administrativos irregulares y demostrar que el acto, es un acto ilegal.

Siguiendo la teoría que nos define como elementos del acto administrativo a los elementos subjetivos, objetivos y formales, tenemos entonces que los vicios se pueden dar en cualquiera de éstos.

Vicios del Elemento Subjetivo: Se presentan en la competencia y en la voluntad. En los primeros se dan cuando el órgano administrativo que lo emitió carece de facultades para manifestarse, a esto se le conoce como incompetencia; la cual puede ser en razón de materia, grado, territorio, cuantía o tiempo.

Los de la voluntad son de dos tipos subjetivos y objetivos. Los subjetivos tienen que ver con la psiquis del funcionario y son el "error, el dolo y la violencia"

* Error: Implica la disconformidad entre la voluntad interna del funcionario con los elementos del mundo exterior que le servirán de base para la formación del acto. El error viene a constituir un falso o deformado conocimiento de alguno o de todos los elementos del acto administrativo que induce al órgano a la formación de la voluntad psíquica de manera diferente a como lo hubiera hecho de no existir esa falsa apreciación.

y los objetivos son los que recaen sobre el procedimiento en el que se desarrolló la voluntad de la Administración Pública.

Vicios del Elemento Objetivo: Son aquellos que afectan su objeto, motivo o fin, por lo que si el objeto del acto es ilícito, esta prohibido por ley, es impreciso, es imposible de hecho, es contradictorio, absurdo o inmoral, éste estará viciado; el motivo se vicia cuando no se realizó este o fue distinta u equivoca su apreciación y por último el fin es cuando el acto se aparta del propósito para el cual se le creo.

Vicios del Elemento Formal: Éstos se manifiestan en el procedimiento, en la forma de exteriorización y en la publicidad del acto administrativo.

El Dr. Castrejón García menciona "que en materia administrativa existen los siguientes vicios:

1. Falta de Sujeto, el cual puede ser o se puede dar en dos formas: la falta de sujeto propiamente dicha o la incompetencia en la que incurre la autoridad al realizar el acto, el primero trae como consecuencia de la inexistencia del acto y la segunda trae como consecuencia una nulidad absoluta o relativa, dependiendo del grado de incompetencia.
2. Falta de Voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia. Esto trae como consecuencia nulidad absoluta o nulidad relativa.
3. Falta de Objeto cuya consecuencia es la ineficacia total del acto.

Dolo: Se presenta cuando existe cualquier artificio, astucia, maquinación o simulación dirigidos a la obtención del acto administrativo en el sentido que quiere el autor de la conducta dolosa.

Violencia: Éste vicio se exterioriza con motivo de la coacción física o moral que se ejerce sobre el funcionario, produciendo el acto administrativo no en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico, sino por el temor a sufrir un mal injusto.

4. Falta de Forma, lo que produce como consecuencia la falta de efectos del acto administrativo.”¹³

1.7 NULIDADES

El Maestro Rafael de Pina la define como “la ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración. La nulidad puede ser absoluta (insubsanable) o relativa (subsanaable)”.¹⁴

Aunque es importante señalar que la aplicación de las nulidades civiles a los actos administrativos no resulta procedente, ya que estos actos contienen características, exigencias y una regulación diferente a los actos privados, sobre todo en lo relativo al interés público que caracteriza o debe caracterizar a los actos administrativos.

Sobre este tema la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 5, 6 y 7, nos dice lo siguiente:

Artículo 5

La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Artículo 6

La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley,

¹³ CASTREJON GARCIA. Gabino Eduardo. Op. Cit. p. 371 y 372.

¹⁴ DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. P. 366.

producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

Artículo 7

La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal nos define a la nulidad como la declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en la Ley y que por lo tanto no genera efectos jurídicos y a la anulabilidad como el reconocimiento del órgano competente, en el sentido de que

un acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establecen en esta Ley u otros ordenamientos jurídicos; y que es subsanable por la autoridad competente al cumplirse con dichos requisitos

En materia administrativa, existen discrepancias sobre este tema, toda vez que una teoría habla, más que de nulidades de actos irregulares y de ineficacias y la otra habla de nulidades de pleno y relativas, por lo que vale la pena señalar lo que nos dicen.

Un acto es irregular cuando no ha sido elaborado conforme a las reglas correspondientes. Por lo que al hablarse de irregularidades del acto o de sus elementos; quiere ello decir que el acto no sea perfecto o que alguno de los elementos del acto por causa sea irregular, es decir, que no reúnan los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud, y estimamos que la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien que sea necesario que se declare por parte de la autoridad dicha ineficacia y, por consiguiente la nulidad o invalidez del acto.

Las nulidades de pleno son una sanción contra actos que la autoridad realice y que transgredan normas prohibitivas o limitativas. Esta nulidad por disposición expresa de la ley es declarativa, es decir, que la resolución que considere un acto nulo debe ser dictada por una autoridad ya sea administrativa o jurisdiccional. La nulidad relativa se actualiza cuando el acto administrativo adolece de algunos de los vicios que han quedado señalados y que afectan los elementos de los mismos.

1.8 EXTINCIÓN

La extinción en términos generales es la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho.

Para el acto administrativo es la extinción de sus efectos o la conclusión del fin para el que fue creado, su extinción se puede dar por los propios órganos de la administración o por una autoridad jurisdiccional y su conclusión se da cuando cesan sus efectos frente al gobernado o la autoridad a la que fue dirigida.

Y estos pueden darse de manera normal o anormal como lo definen la mayoría de los tratadistas. Los medios normales se llevan a cabo mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la administración y también por parte de los particulares y se dividen de la siguiente manera:

- a. Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios.
- b. Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.
- c. Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que, podríamos llamar automática o cuando se trate de actos declarativos.
- d. Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo.

Los medios anormales son aquellos que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz y son los siguientes:

- a. Revocación administrativa.

- b. Rescisión
- c. Prescripción
- d. Caducidad
- e. Término y condición
- f. Renuncia de derechos
- g. Irregularidades e ineficacia del acto administrativo
- h. Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

Revocación: Acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido por razones de oportunidad, técnica, de interés público o de legalidad.

Rescisión: Este modo de extinción opera en los actos administrativos que adquieren en carácter de contratos o convenios. La rescisión es un medio de concluir un negocio jurídico bilateral, por incumplimiento de una de las partes o por alguna causa ajena a su voluntad, en materia de actos administrativos por su naturaleza jurídica es muy difícil que se de.

Prescripción: es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. En materia administrativa, los actos prescribirán cuando lo disponga la propia ley que está regulando dicho acto.

Caducidad: Es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio. Así la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración.

En esta figura jurídica, la existencia del acto está sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones a cargo del destinatario, y al no cumplir éste con ellas incurre en caducidad.

Término y condición: Es el lapso de tiempo que la autoridad en ejercicio de las facultades regladas o discrecionales, conferidas por el propio ordenamiento jurídico, otorga para la vigencia de un acto administrativo.

Renuncia de derechos: Mediante la renuncia de derechos el particular se desiste de los beneficios que le ha otorgado en su favor un acto administrativo.

Irregularidades e Ineficacias del acto administrativo: Es lo ya expresado con anterioridad sobre las teorías de las nulidades en el acto administrativo.

Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo: Son las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales federales en materia de amparo, cuando los actos son impugnados.

Las formas de extinción que prevé el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son:

Artículo 11

El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

I. Cumplimiento de su finalidad;

II. Expiración del plazo;

III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;

IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;

V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y

VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

La importancia del acto administrativo, como se ha venido señalando desde el comienzo de este capítulo es que, produzca un efecto jurídico el cual se realice en pro del interés general por eso la importancia de conocer las diversas maneras en que se extingue y que párrafos anteriores se han analizado, por lo que con esto se concluye lo relativo a este tema para dar paso a nuestro siguiente tema que es el Procedimiento Administrativo.

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Una vez agotado el tema del Acto Administrativo es necesario abordar lo referente al procedimiento administrativo.

Antes de entrar en materia es conveniente que definamos al Derecho Procesal, para el Maestro Cipriano Gómez Lara éste tiene tres acepciones, siendo la primera como ciencia, la segunda en sentido normativo y por último en sentido fáctico.

"El derecho procesal como ciencia es el conjunto de conceptos ordenados y sistematizados que tiene como objeto de conocimiento las normas y las conductas referidas al proceso."¹⁵

En el aspecto normativo se podría definir como el conjunto de normas jurídico positivas que rigen los procesos.

Por último el sentido fáctico es la realidad misma, los aspectos sociológicos del proceso, como fenómeno social que se ventilan de manera real ante los Tribunales donde éstos tienen lugar y se conoce como proceso jurisdiccional.

Señalado esto es menester entrar en materia, en términos generales entendemos por procedimiento la sucesión de momentos en los que se realizan determinadas actuaciones o actividades debidamente ordenadas y con una forma específica que desembocan en un resultado concreto. Diversos tratadistas

¹⁵ Manual del Curso de Especialización en Materia Procesal Fiscal, Tribunal Fiscal de la Federación, año 2000, p. 34.

coinciden en que el procedimiento administrativo es el camino que ha de seguir la actuación del poder administrativo hacia un resultado concreto que sea jurídicamente posible.

Para el Dr. Andrés Serra Rojas “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 condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.”¹⁶

El Dr. Castrejón García señala “que por procedimiento administrativo se entiende aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un acto administrativo.”¹⁷

El Acto Administrativo es el origen de todo Procedimiento Administrativo que se da en una relación jurídica entre las partes ya mencionadas.

El Procedimiento Administrativo para el profesor Gordillo es “la parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia por lo tanto la participación y defensa del interesado (que puede ser un particular, un funcionario o una autoridad pública) en todas las etapas de preparación de la voluntad administrativa, y desde luego, como debe ser la

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 274, 275.

¹⁷ CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo, Cárdenas Editores. México. 2001, p. 190.

tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la participación e intervención de los interesados.”¹⁸

Alfonso Nava Negrete, citado por Narciso Sánchez Gómez define al proceso administrativo como “el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren a la producción definitiva de los Actos Administrativos en la esfera de la administración. Quedando incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.”¹⁹

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo treinta nos define al Procedimiento Administrativo de la siguiente forma

Artículo 30

El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal, así como para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables.

Así en términos generales entendemos por procedimiento la sucesión de momentos en los que se realizan determinadas actuaciones o actividades debidamente ordenadas y con una forma específica que desembocan en un resultado concreto.

¹⁸ GORDILLO A., Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, Ediciones Macchi, Buenos Aires 1998, p. XVII-9.

¹⁹ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1999, p. 356, 357.

Múltiples tratadistas coinciden en que el procedimiento administrativo es el camino que ha de seguir la actuación del poder administrativo hacia un resultado concreto que sea jurídicamente posible.

También se ha definido como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa. En consecuencia, a la serie de actos a través de los cuales se desarrolla la actividad administrativa se le denomina procedimiento administrativo.

2.2 PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Proceso.- Desde el punto de vista gramatical, la expresión proceso alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común.

Proceso en general significa un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad, por lo tanto podemos hablar de proceso químico, proceso industrial, etc. Para que exista un proceso no solo deben ocurrir los acontecimientos o actos en el tiempo, es indispensable que mantengan entre sí una unión, es decir, determinados vínculos que los hagan solidarios los unos de los otros.

Para el Maestro Eduardo Pallares en su Diccionario de Derecho Procesal Civil nos explica que la palabra Proceso viene del Derecho Canónico y se deriva de procedo que significa avanzar y continúa diciendo que en una acepción mas general significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que

sucedan en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación.

El profesor Gordillo por su parte señala "que la idea jurídica de proceso puede ser concebida, en sentido amplio, como consecuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado, concepto en el cual se perfilan tanto la unidad de los actos que integran el proceso como el carácter teológico de éste, es decir, su especial característica de estar encaminado al logro de un determinado fin."²⁰

Entre los procesos jurídicos tiene gran importancia el jurisdiccional, ya que se le considera como el proceso por excelencia, y se le ha definido en términos generales como el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia y que concluye con una sentencia. La función jurisdiccional surge cuando el Estado se ve en la necesidad de hacer cumplir las normas jurídicas en caso de falta de certeza o inobservancia de éstas.

Esta necesidad resulta de la imposibilidad de que pueda encomendarse a otros la delicada función de la actuación del Derecho, en la hipótesis de que se verifique una crisis en la actuación de las normas jurídicas.

Así, a través del proceso jurisdiccional el Estado pone a trabajar su maquinaria jurídico procesal para asegurar por una parte los intereses generales de los individuos que conviven en sociedad, y por la otra asegurar el interés particular de los individuos en la observancia de las normas jurídicas y entre las

²⁰ GORDILLO A., Agustín. Procedimiento y Recursos Administrativos, Buenos Aires 1964, p. 3.

cuales ejerce la jurisdicción de las partes poseedoras de la acción, por la existencia de un conflicto, como portadoras del derecho a la impartición de justicia.

Por todo esto al existir en el derecho una enorme variedad de ramas de estudio, existen diversos procesos con sus respectivos procedimientos, como por ejemplo el proceso civil, el penal, el administrativo, entre otros.

Ahora bien el proceso administrativo en un sentido estricto es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional y que tiende a resolver un conflicto de naturaleza administrativo que se ha suscitado entre la Administración Pública y un particular, o entre dos entidades públicas.

En un sentido amplio esta constituido por la concatenación de una serie de actos procedimentales que comienzan con una demanda que es planteada ante un organismo jurisdiccional, ya sea un tribunal administrativo o judicial, en donde la Administración Pública puede ser parte actora o demandada, siendo notable la existencia de un derecho controvertido, como consecuencia de la aplicación de las leyes o reglamentos de índole administrativo.

Etimológicamente la palabra procedimiento deriva del verbo latino *procedo*, que a su vez se compone de los vocablos *pro*, que significa adelante, y *cedo*, que significa marchar, por lo que se definiría como "marchar adelante".

Para el jurista Andrés Serra Rojas en su obra sobre Derecho Administrativo señala que el procedimiento son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.

El Maestro Alfonso Nava Negrete nos comenta que "el Procedimiento Administrativo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes

demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.”²¹

Para el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García “el Proceso debe ser considerado como el género y el Procedimiento como la especie, continúa diciendo que en el caso concreto el procedimiento administrativo como tal se encuentra conformado por el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad procesal tanto de la autoridad como de los gobernados, en una relación jurídica derivada del acto administrativo, cuya finalidad es obtener un objetivo determinado dentro de ámbito del Derecho Administrativo, y concluye diciendo que evidentemente dicho procedimiento administrativo deberá de reunir como cualquier otro las formalidades establecidas en nuestra Carta Magna, específicamente en los artículos 14 y 16.”²²

Es claro entonces que el Proceso siempre esta encaminado a dirimir una controversia que se suscite ya sea entre particulares, autoridades o entre éstos y el Procedimiento Administrativo puede ser tanto los pasos que se deben seguir durante un Proceso Administrativo hasta llegar a su culminación o bien los requisitos o trámites que podría realizar cualquier gobernado para hacerse de un servicio; como el seguido por los transportistas para obtener su licencia de conducir federal y que debe ser tramitado ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

²¹ NAVA NEGRETE, Alfonso. El Procedimiento Administrativo, Editorial Porrúa, México 1999, p. 236.

²² CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. Op. Cit. p. 192 y 193.

2.3 CARACTERES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

“El Procedimiento Administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los gobernados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general. El procedimiento es una sólida garantía de los diversos intereses en el juego. La Administración Pública debe asegurar el interés general y con respecto a los particulares la Administración está obligada a seguir estos desenvolvimientos legales. Esta actividad determinada hacia un fin la denominamos Procedimiento Administrativo.”²³

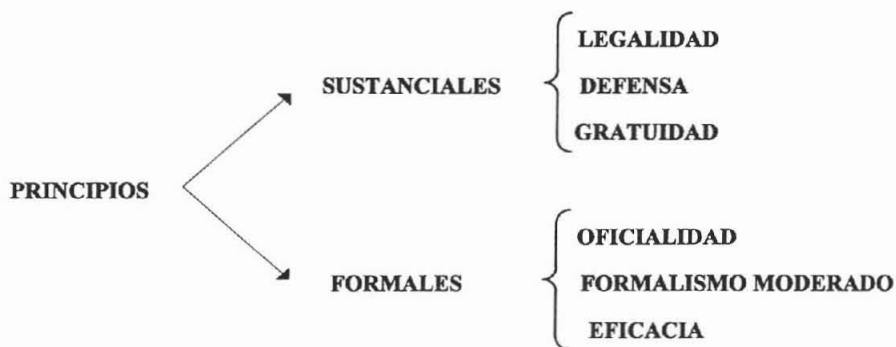
Ahora bien la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 13 hace mención de diversos principios que van a regir al procedimiento administrativo por lo que a continuación transcribiré el mismo:

Artículo 13

La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Para el jurista Dromi, quien es citado por el profesor Luis Humberto Delgadillo, en su obra de Derecho Administrativo, el Procedimiento Administrativo cuenta con dos clases de principios que son:

²³ Idem. p. 196 y 197.



Los primeros se dividen en principio de legalidad, de defensa y Gratuidad.

Principio de Legalidad.- Es la columna vertebral de la actuación administrativa, está integrado por la normatividad jurídica, por la jerarquía normativa, por la igualdad jurídica y por la razonabilidad.

Principio de Defensa.- Éste integra al derecho de audiencia, comprende los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución fundada y de impugnar esa resolución.

Principio de Gratuidad.- Esto es que el gobernado debe estar liberado del pago de costas y de los gastos que resulten necesarios para su tramitación.

Y los segundos en principio de oficialidad, informalidad y eficacia.

Principio de oficialidad.- Consiste en que la administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la practica de las situaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos.

Principio de Informalidad o Formalismo Moderado.- Se traduce en la ausencia de formalismos no esenciales que complican o retrasan el procedimiento administrativo.

Principio de Eficacia.- Es la suspensión de los trámites innecesarios de tal forma que se obtenga una economía procesal en el desarrollo del procedimiento, y con ello la obtención de mejores efectos de la actuación administrativa y de una tutela efectiva de los derechos de los gobernados y del poder de la Administración.

Es adecuado el señalar que todos estos principios no son más que garantías que tenemos los gobernados para que los actos administrativos realizados por las autoridades cumplan con un mínimo de requisitos y formalidades en el procedimiento de su creación, así como dejen la posibilidad de combatirlos en las vías jurisdiccionales correspondientes. Y de todos ellos encontramos su fundamentación en las garantías señaladas por nuestra Carta Magna.

2.4 NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Citado por el Dr. Castrejón García en su obra de Derecho Procesal Administrativo, el tratadista Jesús González Pérez concluye que el Procedimiento Administrativo o Proceso Administrativo ordinario, como así lo denomina, es aquel proceso administrativo aplicado a toda clase de pretensiones fundadas en Derecho Administrativo para las que no se disponga lo contrario. Al mismo corresponde el conocimiento de todas las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo para las que el ordenamiento jurídico no provea otro proceso distinto.

Es conveniente señalar lo que la Suprema Corte de Justicia acota sobre el tema en la tesis aislada con número de registro 228,889, en materia

administrativa, localizable en el semanario judicial de la federación en el tomo III, segunda parte, enero a junio de 1989.

“PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO.”

De conformidad con el texto de la fracción II del artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, será procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito contra actos que no provengan de tribunales administrativos o del trabajo, pero, cuando 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 estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia. Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos, realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado. Ahora bien, este proceder ordenado y sistematizado puede ser activado, ya de manera oficiosa por la propia administración, por estar así facultada en términos de las leyes y reglamentos vigentes, o a instancia de los particulares, es decir, por solicitud expresa. Cuando los particulares eleven una petición a la administración, misma que requiere, para ser satisfecha favorablemente, la verificación de una serie de etapas, subsecuentes una de otra hasta la obtención de un resultado final, hemos de entender que se está en presencia de un procedimiento administrativo constitutivo o formal. Por el contrario, cuando ya existe una determinada resolución administrativa, misma que afecta a un

governado en lo particular y éste manifiesta una inconformidad ante la autoridad responsable del acto, estaremos en presencia, también, de un procedimiento administrativo, pero ya no constitutivo o formal, sino de control, en el que, siguiéndose las formalidades de un juicio exigidas por el artículo 14 constitucional (oportunidad defensiva y oportunidad probatoria), ha de concluir, precisamente, con una resolución que confirme, modifique o revoque el actuar administrativo objetado; esto es, se habrá agotado, específicamente, un recurso administrativo. Precisamente es esta segunda connotación aquélla a que se refiere el género de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, al autorizar la procedencia del juicio de amparo ante el Juez de Distrito en aquellos casos en que el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, permitiéndolo sólo contra la resolución definitiva que al efecto se dicte. Así, el llamado procedimiento administrativo constitutivo o formal, es decir, la serie de trámites o cumplimiento de requisitos exigidos para la realización de un acto administrativo se diferencia, naturalmente, del procedimiento administrativo recursivo que busca tutelar, por la vía del control, los derechos o intereses particulares que afecte, o pueda afectar, un acto administrativo; de ahí que en observancia de la garantía de seguridad jurídica contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, deba sustanciarse en forma de juicio, observando las formalidades esenciales del procedimiento. Por ello, es indispensable tener presente que, tal y como se ha sostenido, el procedimiento administrativo no se agota en la figura meramente recursiva, es decir, en el empleo de los medios tendientes a posibilitar la impugnación, por los afectados, de los actos administrativos que los agravian; por el contrario, el procedimiento administrativo se integra, de igual modo,

con aquellas formalidades que están impuestas para facilitar y asegurar el desenvolvimiento del accionar administrativo, aun en ausencia de la participación del gobernado y que concluyen, preponderantemente, en la creación de actos administrativos cuyo objeto y finalidad podrán ser los más diversos. Así, en uno y otro caso, la resolución final concluirá con el procedimiento administrativo iniciado, sea éste de naturaleza constitutiva (creación de acto de autoridad) o de naturaleza recursiva (revisión del ya existente) esta resolución, para ser combatida a través del ejercicio de la acción constitucional, precisa ser definitiva, esto es, inatacable ante la potestad administrativa. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 463/89. Tijuana FM, S.A. 7 de marzo de 1989.

Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Para el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García “la naturaleza del Procedimiento Administrativo se establece en la siguiente afirmación: Independientemente del procedimiento administrativo de que se trate, éste siempre está investido de las formalidades esenciales que señala nuestra Constitución Federal. Hasta en cuanto la ley o reglamento no establezca un procedimiento específico, el procedimiento administrativo que se deberá aplicar será aquel contenido en la ley general y menciona que un ejemplo claro de esto sería que en la Ley de la Propiedad Industrial se establece el Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo aplicable a la materia, es decir, que

en este caso no hay necesidad de aplicar el procedimiento genérico establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”²⁴

Se puede concluir entonces que existen dos tipos de procedimientos administrativos, los requisitos o trámites realizados por una autoridad administrativa que van a crear actos de autoridad o aquellos que reúnen las formalidades de un juicio y que combaten precisamente un acto administrativo o de autoridad que lesiona los intereses del gobernado. Pero cualquiera de los dos deberá estar tutelado bajo leyes o normas específicas y cumpliendo siempre lo que dicta nuestra Constitución.

2.5 FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Encontramos diversos criterios entre los letrados en derecho con respecto a este tema por lo que tocaremos distintas corrientes y opiniones; el Dr. Acosta Romero “considera que los procedimientos administrativos son:

- 1) Interno
- 2) Externo
- 3) Previo
- 4) De ejecución
- 5) De oficio
- 6) A petición de parte

Procedimiento Interno: Este se percibe como el conjunto de actos que realiza la Administración Pública, en su ámbito de gestión administrativa entre sus órganos, sin intervenir en la esfera jurídica de los particulares, es decir, que se

²⁴ Ibidem. p. 204 y 205.

refiere a la creación de actos que sufren sus efectos dentro del propio órgano emisor.

Procedimiento Externo: Es aquel que afecta en mayor o menor grado la esfera jurídica de los particulares. Este procedimiento se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos.

Procedimiento Previo: Son las fases necesarias para poder producir adecuadamente el acto administrativo, son aquellos estudios que debe realizar la autoridad antes de que se produzca el acto.

Procedimiento de Ejecución: Son las etapas que han de efectuarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coacción.

Procedimiento de Oficio: Es aquel que las autoridades llevan a cabo en cumplimiento de sus obligaciones. Es decir, que la autoridad administrativa lo lleva a cabo por iniciativa propia, en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano.

Procedimiento a Petición de Parte: Es aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un Acto Administrativo o para la ejecución de ese acto.²⁵

Para el tratadista español Eduardo García de Enterría, en su obra Curso de Derecho Administrativo, considera que el Procedimiento Administrativo desde el punto de vista de las actividades que realiza puede reducirse a un binomio fundamental: Procedimiento General y Procedimientos Especiales, señalando que

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 680 y 681.

el primero partiría del hecho de que en una ley se estableciera un procedimiento único para todas y cada una de las funciones que realiza la administración pública y el segundo es toda la diversidad de los sectores en los que la Administración se ve obligada a actuar. El mismo autor continúa diciendo que desde el punto de vista de su finalidad específica éstos pueden clasificarse en declarativos, ejecutivos y de simple gestión.

Los Procedimientos Declarativos son aquellos que están orientados a la elaboración de una decisión y se subdividen a su vez en procedimiento sancionador, o disciplinario en su caso, y procedimiento de revisión cuando se pretende revocar otra decisión anterior, éste a su vez se subdivide en dos modalidades; revisión de oficio y revisión en vía de recurso. La primera se presenta por iniciativa de la propia administración y la segunda se presenta a instancia del particular afectado por dicha resolución.

Los Procedimientos Ejecutivos tienden a la realización material de una decisión anterior ya definitiva.

Y por último los Procedimientos de Simple Gestión se caracterizan por tener la mayoría de las veces una finalidad de tipo técnico o de carácter esencialmente interno, preparatorio de una decisión ulterior.

El Maestro Luis Humberto delgadillo considera que además de los procedimientos ya señalados también debería de incluirse al Procedimiento de Oposición, Procedimiento Revisor y Procedimiento Sancionador.

Procedimiento de Oposición, es aquel que inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto que conoce.

Procedimiento Revisor, se produce respecto de un procedimiento anterior y conduce a la producción de un nuevo Acto Administrativo que confirma, anula o modifica el acto que revisa.

Procedimiento Sancionador, se crea por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia administración.

Para concluir el excelente jurista Andrés Serra Rojas nos señala que la función administrativa se realiza por medio del Procedimiento Administrativo constituido por las formas legales o técnicas, necesarias para formar la voluntad de la Administración Pública. Ellas señalan los causes completos o conjuntos de reglas, a través de reglas, de las cuales se elabora el Acto Administrativo o declaración de la voluntad administrativa.

Por eso vemos que existe una gran diversidad de formas del Procedimiento Administrativo puesto que es tan grande como las actividades que debe de realizar la administración para conseguir su fin, que no es otra cosa que el interés o bienestar general, por eso la imposibilidad de encasillar al Procedimiento Administrativo en una sola ley.

2.6 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

“Las garantías individuales son el reconocimiento y protección que la Ley Fundamental otorga a los derechos intrínsecos del ser humano como son la vida, la seguridad, la igualdad, etc. dicho reconocimiento y protección lo hace nuestro

sistema normativo en una relación de supra a subordinación entre el Estado y el Gobernado.”²⁶

Por esto mismo el procedimiento administrativo debe asegurar al particular ciertos derechos fundamentales, a la vez que debe cumplir con ciertos deberes ineludibles, para que la actuación de la autoridad siempre esté apegada a derecho. De esta manera podemos clasificar a las garantías que tienen injerencia dentro del Procedimiento Administrativo en dos tipos Garantías Sustantivas y Garantías Adjetivas que a continuación definiré:

A. GARANTÍAS SUSTANTIVAS

Son principios que dimanen del derecho natural y han sido receptados por nuestra Constitución. De allí se han proyectado al Derecho Administrativo, por cuanto son principios generales que no son exclusivos del derecho constitucional. Por ello, su aplicación al procedimiento administrativo, aunque no surja expresamente de las normas de procedimiento, se explica debido a la relación de dependencia del derecho administrativo respecto del ordenamiento constitucional. Estos principios son los de: igualdad, legalidad, defensa y razonabilidad o justicia.

- ◆ *Principio de igualdad:* Este principio tiene arraigo constitucional y su esencia radica en la garantía que tienen los particulares para impedir que se estatuyan en las leyes, en sentido amplio, distinciones arbitrarias o que importen el otorgamiento indebido de privilegios.

²⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México 2001, p. 475.

- ◆ *Principio de legalidad:* Tal principio se basa en la exigencia de que la actuación de la Administración se realice de conformidad al ordenamiento jurídico. El principio de legalidad se traduce en las exigencias de que el accionar de la Administración se realice de acuerdo con las normas y valores del sistema jurídico; es así una forma de garantía de las funciones estatales que asegura plenamente su realización. La exigencia primaria del principio de legalidad reposa sobre la necesidad de una previa atribución de potestades por el ordenamiento jurídico para que la Administración pueda actuar.
- ◆ *Principio de Defensa:* La garantía de la defensa en juicio es desde luego aplicable al procedimiento administrativo, dada la naturaleza profundamente axiológica y fundamental que encuentra su origen en el derecho natural.
- ◆ *Principio de razonabilidad o justicia:* Este principio encuentra su fundamento en nuestra Carta Magna al disponer que los derechos no pueden ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio y que el Ejecutivo tiene el deber de no alterar el espíritu o esencia de la letra de las leyes con excepciones reglamentarias. En el orden de la realidad administrativa se reconoce cuando el acto adopta medidas adecuadas a su finalidad, es decir, proporcionales.

B. GARANTIAS ADJETIVAS

En el procedimiento administrativo existen determinados principios que son garantías a favor del gobernado, reglados por el derecho objetivo, inexistentes en

el plano de la actividad de los sujetos privados, donde sólo rigen las garantías judiciales.

- In formalismo a favor del gobernado: El procedimiento administrativo puede caracterizarse frente al judicial por su sencillez que lo lleva a prescindir de ritualidades innecesarias en aras de la celeridad, economía y ausencia de entorpecimientos. El principio de In formalismo a favor del interesado se caracteriza por excusar a éste de la inobservancia de exigencias formales no esenciales y que pueden ser cumplidas posteriormente. Es un principio general de todo el procedimiento administrativo, aun cuando no se trate de un procedimiento recursivo. Un ejemplo de esto serían los recursos administrativos, puesto que han de interponerse no de acuerdo a la letra de los escritos, sino conforme a la intención del recurrente.
- *Impulso de oficio*: En virtud del principio inquisitivo o de oficialidad, incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar se practiquen las diligencias que sean convenientes para el esclarecimiento de la verdad y la justa resolución de la cuestión planteada. Si bien el procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, la impulsión del mismo corresponde a la Administración. Ello se debe a que con él se tiende a satisfacer no meramente un interés individual, sino uno público: el interés administrativo. Sólo en algunos casos puede corresponder la impulsión del procedimiento a la parte interesada y esto ocurre en aquellos trámites en los que media sólo el interés particular.

- *Principio de instrucción:* Este principio, íntimamente unido al anterior, significa que la obtención de las pruebas o certificaciones o averiguaciones de los hechos corresponde no sólo a la parte, sino que también debe ser efectuada de oficio.
- *Principio de verdad material:* Mientras que en el proceso civil el juez debe constreñirse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes (verdad formal), en el procedimiento administrativo el órgano debe ajustarse a los hechos, prescindiendo de que ellos hayan sido alegados o no alegados y probados por el particular.
- *Debido proceso adjetivo:* Como principio derivado de la garantía constitucional de la defensa en juicio existe en el procedimiento el derecho al debido proceso adjetivo. Este principio comprende diversos aspectos:
 1. **Derecho a ser oído:** Comprende un leal conocimiento de las actuaciones administrativas, posibilidad de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión del acto, y desde luego también después, interponiendo los recursos correspondientes, a hacerse patrocinar y representar profesionalmente.
 2. **El derecho a obtener vistas de las actuaciones**
 3. **El derecho de ofrecer y producir pruebas:** Abarca el derecho a ofrecer la prueba de descargo de que quiera valerse el particular, de que si ella es pertinente sea producida, que esta producción sea efectuada antes de que se adopte alguna decisión sobre el fondo del asunto, que la Administración requiera y produzca las diligencias

necesarias para el esclarecimiento de los hechos, que exista un controlador de los interesados respecto de la producción de la prueba hecha por la Administración; presentar alegatos y descargos una vez concluido el período probatorio.

4. **Derecho a una decisión fundada:** Comprende la consideración expresa de todas y cada una de las cuestiones propuestas y de los principales argumentos. La Administración no está obligada a seguir a la parte en todas sus argumentaciones, sino en las que considere conducentes a la solución de la cuestión. Pero la decisión, además de ser fundada, debe resolver todas las pretensiones de la parte, por aplicación del principio de congruencia. Se ajustará a derecho la decisión que resuelve de conformidad con las pretensiones del particular, pero con otros fundamentos. El derecho a una decisión fundada se conecta en su faz pasiva con el deber genérico de motivar los actos administrativos. La fundamentación de los actos es la esencia de un régimen republicano, en el que el funcionario ejerce su función por delegación de la soberanía que reside originariamente en el pueblo que tiene derecho a controlar sus actos.

Este cúmulo de principios son los que constriñen a la autoridad administrativa para que ejerza su función de una manera eficaz y correcta.



2.7 CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Las características del Procedimiento Administrativo para el Dr. Castrejón García son:²⁷

- A. Actuación de oficio (inquisitivo)
- B. Forma Escrita
- C. Rapidez de Procedimiento y Técnicas
- D. Flexibilidad
- E. Actuación bajo el Principio de Legalidad, y
- F. Rapidez en las Resoluciones.

Así mismo, en el procedimiento en que intervengan los particulares se deben llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, ciertos requisitos como; que sea por escrito, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia, que se realice por medio de los órganos competentes llenando las formalidades que el derecho exija para cada caso. Manifestando los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad de la misma.

Con esto podemos determinar que el Procedimiento Administrativo debe reunir fundamentalmente una serie de requisitos y características para que su aplicación sea lo más acorde a derecho y que pueden ser enumerados de la siguiente manera:

-  Conocimiento del gobernado del acto de autoridad
-  Término para oponerse al Acto Administrativo

²⁷ CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. Op. Cit. p. 237.

- ✍ Término para ofrecer pruebas
- ✍ Audiencia de desahogo de pruebas
- ✍ Resolución dictada por autoridad competente, fundamentada con leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Cumpliendo con todos y cada uno de estos requisitos se puede asegurar que el Procedimiento Administrativo reúne los principios básicos de las formalidades esenciales del procedimiento, lo cual genera que se tenga un proceso legal y parcial, pero lo más importante es que con esto se acatan las garantías procedimentales redactadas en nuestra Carta Magna.

2.8 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Ya se han señalado las características más importantes del Procedimiento Administrativo por lo que a continuación hablaremos sobre el juicio contencioso administrativo, para advertir las diferencias entre estos. Este último es un proceso que se lleva a cabo ante un Tribunal especializado, como puede ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el ámbito local, por virtud del cual se resuelven las controversias suscitadas entre la administración pública y un particular afectado en sus derechos por actos o resoluciones definitivas de la autoridad.

Aunque esos Tribunales no forman parte del poder judicial, sus funciones son materialmente de jurisdicción, y se pueden instituir en los Estados basados en el artículo 116 de la Constitución Política, pero no existen en todas las entidades

federativas y su estructura, denominación y competencia varían de un Estado a otro.

Regulación: Este juicio fue instaurado para la protección de los derechos de los particulares frente a la administración pública, y en el ámbito federal se encuentra regulada por el Código Fiscal de la Federación que establece qué tribunal es competente, y además regulan la substanciación del juicio. También puede aplicarse como legislación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

No es obligatorio interponer un recurso administrativo antes de iniciar un juicio contencioso, excepto cuando la ley de la materia señala que debe agotarse antes de promoverlo. Dentro del proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa intervienen:

- El demandante
- El demandado (autoridad que haya dictado la resolución y los particulares beneficiados de ella).
- El titular de la dependencia de la cual depende la autoridad anterior.
- El tercero o tercero con intereses incompatibles con el demandante.

La demanda debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
2. La resolución que se impugna.
3. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

4. Los hechos que den motivo a la demanda.
5. Las pruebas que ofrezca.
6. Los conceptos de impugnación.
7. Nombre y domicilio del tercero interesado.
8. Lo que se pida y señalar, en caso de sentencia de condena las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Cuando no se cumple con los requisitos de nombre del demandante o la precisión de la resolución que se impugna, o sus conceptos, la demanda se desecha por improcedente.

Con la omisión de cualquier otro dato, el tribunal requiera al promovente para que los señale dentro de un término de cinco días, con apercibimiento que de no hacerlo, se tendrá por no presentada o por no ofrecidas las pruebas según corresponda.

Los efectos de la demanda pueden ser:

- a) El reconocimiento por parte del demandante de la competencia territorial del tribunal ante el cual presentó el escrito inicial.
- b) La obligación del demandante de ofrecer, dentro del escrito de demanda las pruebas pertinentes, presentar los documentos y cuestionarios para desahogar por peritos y testigos, así como los demás partes del juicio.
- c) La imposibilidad de iniciar un nuevo proceso sobre el mismo litigio ante cualquier otro tribunal.

- d) La suspensión de los efectos jurídicos que dimanen de una resolución de autoridad administrativa, si ésta tiene carácter declarativo, mientras se dicta sentencia.
- e) Facultar al demandante para solicitar la suspensión del acto impugnado.
- f) Admitida la demanda, se corre traslado y se emplaza al demandado para que la conteste.

El demandado debe emitir su contestación a la demanda dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que surta efectos el emplazamiento. La demanda puede ampliarse cuando concurra alguno de los siguientes supuestos

- ❖ Que se impugne una negativa ficta.
- ❖ Que sea contra el acto del que derive el que se impugnan en la demanda, así como su notificación, cuando se le dan al conocer al demandante en la contestación.
- ❖ Que se alegue que el acto objeto no fue notificado o fue ilegalmente notificado.
- ❖ Que al contestar la demanda y cuando no se cambien los fundamentos de la resolución que se impugna, se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor.

El plazo para contestarla será entonces de veinte días contados a partir del que surta efecto la notificación del acuerdo que admita la ampliación, y si el demandado no contesta a tiempo o no se refiere en su respuesta a todos los hechos, se darán como ciertos los puntos que no que el actor impute de forma

precisa al demandado, excepto por las pruebas rendidas o por hechos que resulten desvirtuados de forma notoria.

Los documentos para adjuntar a la demanda deberán ser, dependiendo del procedimiento de que se trate:

- I. Copias de la contestación y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- II. El documento que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- III. El cuestionario que deberá desahogar el perito, firmado por el demandado.
- IV. Ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- V. Las pruebas documentales que ofrezca.
- VI. Cuando se trate de la contestación, se deberán adjuntar también los documentos previstos en el artículo 214 del Código Fiscal de la Federación, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación.

Se pueden ofrecer todas las pruebas a excepción de la confesional a cargo de las autoridades mediante absolución de posiciones, así como la petición de informes, excepto cuando se trate de hechos que consten en los expedientes de las autoridades.

Alegatos: Los alegatos constituyen la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes o de sus defensores, que tienen por objeto demostrar la eficacia de las pruebas rendidas y llevar al ánimo del juzgador la convicción de

que los hechos en que se basa la demanda o la contestación, han quedado probados.

Dentro del juicio contencioso administrativo, se cuenta con 10 días después de concluir la sustanciación del juicio, sin que exista alguna cuestión pendiente que impida su resolución, para que el Magistrado instructor notifique por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito y puedan ser considerados al dictar sentencia.

Cierre de la Instrucción: Es el momento procesal que sobreviene una vez concluido el periodo de alegatos, en el que el asunto se encuentra en posibilidad de ser resuelto, toda vez que se agotaron todas las etapas y formalidades del proceso.

Sentencia: Las sentencias que se pueden emitir pueden:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- Declarar la existencia de un derecho subjetivo, condenan al cumplimiento de una obligación y declarar la nulidad de la resolución.

Si una sentencia le resultara adversa al particular, puede interponer el juicio de amparo directo por conducto de la autoridad responsable (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el de lo contencioso administrativo que corresponda), pero si no existieran en los Estados los locales podrán:

- ↳ Impugnar dichas resoluciones a través de los recursos administrativos que en su caso estén previstos en las leyes respectivas.

- ⤴ Si los recursos fueran optativos, promover el juicio de amparo indirecto ante un Juzgado de Distrito del Poder Judicial de la Federación.

Con esto queda claro que la principal diferencia entre el contencioso administrativo y el procedimiento administrativo es que este último no se lleva frente a un juez, toda vez que es la misma autoridad administrativa la que investiga la presunta responsabilidad del servidor público y la que emite la resolución.

2.9 EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Es común en la literatura jurídica definir al silencio administrativo como una especie de pasividad o inactividad de la administración pública. Y de manera más concreta y específica, como la falta de respuesta de la administración a una petición.

Un estudio sobre las clases de inactividad de la administración se debe al Jurista Alejandro Nieto García, quien fue el primero en detectar la dimensión real de la inactividad administrativa, la cual no quedaba circunscrita sólo a los supuestos en que la administración a las peticiones o recursos del particular en el seno del procedimiento administrativo, surgiendo por primera vez la distinción entre inactividad formal y material.

Según Nieto García, la inactividad material es una pasividad, un no hacer de la administración en el marco de sus competencias ordinarias. La inactividad formal se refiere por su parte, a la pasividad de la administración dentro de un procedimiento: es la simple no contestación a una petición de los particulares.

Sucedee, que la distinción apuntada entre inactividad formal y material se basa en la presencia de una petición o requerimiento particular de actuación, al que la administración tiene que dar respuesta en el seno de un procedimiento, sin que sea significativa la naturaleza objetiva de la omisión administrativa. Esto es, sin que se tome en consideración la conducta administrativa ilegalmente omitida de modo que, cualquiera que esta sea, una vez que medie instancia o requerimiento del particular, el problema queda reducido a la producción real o presunta de un acto administrativo.

Lo que el connotado jurista denomina inactividad formal no es más que el silencio de la administración, la técnica reaccional a través de la cual se ha venido constatando jurídicamente la omisión administrativa ilegal para someterla al control jurisdiccional. En tanto que la inactividad material comprendería, en realidad, todo tipo de omisiones ilegales de la administración en ausencia de procedimiento administrativo en el que se inste su actividad jurídica o material. Por lo tanto, al acreditar la convertibilidad natural de la inactividad material en formal a instancias del particular, lo que el autor puso de manifiesto fue la posibilidad de someter al control jurisdiccional, mediante la técnica del silencio administrativo, no sólo la ausencia de actividad formal, sino también la falta de actuaciones materiales de la administración exigidas por el ordenamiento jurídico.

De manera, que es posible afirmar que el silencio administrativo sirve, básicamente, para apreciar jurídicamente la omisión administrativa, para identificarla y dotarla de relevancia jurídica; los de no producción de un acto administrativo, la de constatar la ilegalidad de la conducta administrativa, bien abriendo las puertas al control jurisdiccional (silencio negativo) o bien suponiendo

la producción de un acto administrativo que contrarreste sus efectos (silencio positivo). Sin embargo esta función reparadora tiene un alcance objetivo limitado, razón por la cual el silencio no resuelve por completo el problema de la inactividad.

Para efectos de la inactividad de la administración interesa más la inactividad formal, entendida ésta como la pasividad de la administración en el seno de un procedimiento administrativo, independientemente de que la inactividad haya sido intencionada o no.

El silencio de la administración, entendido como la falta de respuesta a una petición del particular, exige soluciones de parte del ordenamiento jurídico, lo cual supone que nos encontramos ante un tipo de inactividad que no podemos interpretar como un indiferente jurídico, sino todo lo contrario, estará dotado de cierta expresividad.²⁸

La actuación de la administración, siguiendo este orden de ideas, puede consistir en limitar esa actividad, o de lo contrario, en otorgarle derechos o facultades a los gobernados, liberándoles de una limitante o deber, a través de la institución que por excelencia en el derecho administrativo sería el acto administrativo.

Para el Maestro Manuel María Díez en su obra del acto administrativo, señala que el silencio administrativo significa inercia, pasividad, ambigüedad, por lo que el silencio es siempre un comportamiento vago e incierto por lo que excluye toda declaración de voluntad, pero esa presunción por si sola, resulta insuficiente para producir efectos jurídicos.

²⁸ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México 1986, p. 667 y 668.

El silencio administrativo constituye una ficción de la ley establecida en beneficio del particular por lo que el silencio administrativo puede definirse como una respuesta ficta que la ley establece en beneficio del interesado, en virtud de la cual se considera desestimado (negativa ficta) o estimado (afirmativa ficta) la solicitud de aquél cuando la administración incumple el deber que tiene de dictar una resolución expresa y notificarla a aquél con los requisitos que la ley establece.

Los efectos del silencio administrativo serán diversos, esto en función de la norma, la cual mediante una respuesta ficta le da efectos afirmativos o negativos al silencio. Sin embargo, esta figura tiene la particularidad de producir una ficción jurídica que posibilitará el acceso a una posterior instancia (negativa ficta), o si se entiende otorgado lo pedido en la petición (afirmativa ficta).

Estudiando separadamente ambos conceptos, podría decirse que la negativa ficta únicamente tiene efectos procesales, toda vez que su función radica en posibilitar el acceso a la siguiente instancia. Esto es así porque es inexacto concebir la negativa ficta únicamente como una forma de abrir el acceso a la etapa del contencioso administrativo ante la pasividad de la administración. Y ello porque también permite la imposición de recursos administrativos, abriendo las puertas a la instancia procedimental siguiente.

Esto adquiere una particular relevancia si admitimos que contra la desestimación por efecto del silencio administrativo aún cabe la interposición del recurso administrativo, si es que luego se desea acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Por el contrario, la afirmativa ficta produce efectos jurídicos sustantivos y no meramente procesales, pues no olvidemos que la afirmativa ficta da lugar a un verdadero acto presunto.

Por lo que estos efectos jurídico-sustantivos se traducen en que el petionario vea estimadas sus pretensiones por efecto directo de la inactividad formal de la administración y, en consecuencia se encontrará legitimado para poder actuar.

De manera que el silencio administrativo, tanto negativo como positivo, está establecido en beneficio del gobernado y, en consecuencia, es a él a quien corresponde utilizarlo para su conveniencia o desconocerlo cuando lo perjudique. No le es lícito a la administración beneficiarse del cumplimiento de su deber de resolver expresamente, por que hay, en efecto, un principio general de derecho, según el cual ningún infractor puede alegar en su propio beneficio su incumplimiento de las normas, principio a través del cual se pretende introducir en el campo jurídico un valor ético.

CAPÍTULO TERCERO

SISTEMA JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Nuestra Carta Magna define en su artículo 108 el concepto de Servidor Público y que a la letra dice así:

Artículo 108

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De manera general se define a servidor como el que sirve y a servidor público; el que sirve simultáneamente a muchos para beneficio de la colectividad.

Se puede entender por servidor público toda persona física, contratada, o designada mediante elección o nombramiento, para desempeñar actividades atribuidas al Estado, a sus órganos gubernamentales o a los de la administración pública.

La doctrina suele distinguir al funcionario del empleado; el primero viene a ser la persona física elegida, nombrada o contratada para ocupar un cargo público cuyo desempeño implica el ejercicio, en nombre del Estado, de sus órganos

gubernamentales o de la administración pública, de funciones, actividades, facultades o poderes, de representación, de iniciativa, de decisión, de mando.

Funcionario público es el que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o social.

El empleado al servicio del Estado, en cambio, es la persona física que, mediante nombramiento, contrato o mecanismo equivalente, desempeña un cargo en alguno de los órganos gubernamentales o de la administración pública, sin contar con facultades o poderes de decisión o de mando, ni representar al órgano en que labora.

El derecho positivo también se refiere al servidor público como género, y al funcionario y al empleado públicos como especies.

El artículo 80. constitucional distingue también entre funcionario y empleado público, al imponer a ambos la obligación de respetar el derecho de petición, en tanto que los artículos 74, frac. V; 109, fracs. I, II y III; 110, 112, 113, 114, 127 y 134 de la Constitución General de la República, hacen referencia, sin distinguos, al género de servidor público.

Algunas constituciones particulares de los estados, como la de Querétaro, a semejanza de la Constitución General de la República, distinguen entre funcionarios y empleados públicos, como sendas especies del género servidor público; en cambio otras, como la de Durango, hacen referencia a los servidores públicos, sin diferenciarlos en funcionarios y empleados.

3.1.1 Características

Con base en el artículo 108 de nuestra Constitución, se entiende por servidor público como a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública sea esta Federal o del Distrito Federal, incluyendo a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, esto es, el término servidor público se maneja indistintamente para toda persona al servicio del Estado, este concepto rebasa la relación entre el Estado y el particular englobado en lo que es la función pública por lo que para el objeto del estudio de la materia es necesario clasificarlos de acuerdo a la doctrina por su nivel jerárquico o grado de responsabilidad en:

- 7) Empleado
- 8) Funcionario
- 9) Alto Funcionario

Empleado. Aquel que presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que desempeña normalmente actividades de apoyo al funcionario, sin que su labor implique poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal.

Funcionario. El que dispone de un poder jerárquico respecto con los empleados y funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y disciplina, son los conocidos como mandos medios y parte de los mandos superiores, abarca desde jefes de departamento hasta subsecretarios.

Alto Funcionario. Aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular, Presidente de la República, Diputado o Senador, el que se encuentra en el máximo nivel dentro del Poder Judicial, Ministro de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, o es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo, Secretario de Estado, así como los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieran declaratoria de procedencia del órgano legislativo (juicio político)

Existe una clasificación usada de manera común en los textos legales para quienes ejercen la función pública dividiéndolos en *empleados de confianza* y *empleados de base*, siendo los primeros los funcionarios y los segundos los empleados, los distintos criterios legales que se utilizan para diferenciar a unos y a otros son:

Artículo 123 constitucional apartado B, que al texto dice, los cargos de confianza serán aquellos que determine la ley, mencionando al respecto como parte principal la que deja a salvo los derechos en materia de seguridad social y de salarios de este tipo de empleados

Artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde enlista a aquellos trabajadores que se consideran de confianza, la plantilla presidencial y los que requieran de autorización del presidente; los que maneja fondos y valores con la capacidad de disponer o tomar decisiones sobre ellos; los secretarios particulares de altos funcionarios por ejemplificar a algunas de las 14 reglas que marca este artículo, dejando por exclusión a los que se considera de base

Artículo 110 constitucional, que los distingue señalando como empleados de confianza a aquellos cuyas responsabilidades se determinan mediante juicio político y empleado de base a los que se les sigue el procedimiento común.

Otra clasificación que se da es de acuerdo con el nivel de competencia, que los divide en:

- Servidores Públicos Federales
- Servidores Públicos Locales y;
- Servidores Públicos Municipales.

De acuerdo con la división de poderes:

- ~ Servidores Públicos del Poder Ejecutivo
- ~ Servidores Públicos del Poder Legislativo y
- ~ Servidores Públicos del Poder Judicial

Aquella que los clasifica según la práctica en la situación laboral que guardan:

- ✧ Personal en Funciones
- ✧ Personal Comisionado
- ✧ Personal con Licencia
- ✧ Personal Suspendido y
- ✧ Personal Jubilado

3.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Para el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García la responsabilidad administrativa se puede definir como “el procedimiento administrativo sancionador derivado de actos u omisiones cometidos por los servidores públicos a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución General de la República.”²⁹

²⁹ CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2003, p. 191.

Así mismo, incurrirán en Responsabilidad Administrativa, los Servidores públicos federales, así como personas que manejen o apliquen recursos públicos federales que realicen actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público. Y estos actos u omisiones son los que nos marca la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en sus artículos 8 y 9 que a la letra dicen:

Artículo 8

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión*
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos*
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos*
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes*
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos*
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*

- VII. *Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*
- VIII. *Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;*
- IX. *Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*
- X. *Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*
- XI. *Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*
- XII. *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física*

o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

- XIII. *Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*
- XIV. *Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*
- XV. *Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;*
- XVI. *Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*
- XVII. *Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;*
- XVIII. *Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;*
- XIX. *Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;*

- XX. *Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*
- XXI. *Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;*
- XXII. *Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*
- XXIII. *Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y*
- XXIV. *Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*

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

Artículo 9

El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

- a) *En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;*
- b) *No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y*
- c) *Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.*

3.2.1 Inicio del Procedimiento Administrativo

El inicio del Procedimiento Administrativo se da a través de la presentación o recepción de quejas o denuncias que se presenten en contra de un servidor público y que establece la LFRASP en su artículo 10 que señala lo siguiente:

Artículo 10

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

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

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

De acuerdo a los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos del Proceso de Atención Ciudadana emitido por la Secretaría de la Función Pública se define a la queja y denuncia de la siguiente manera.

- a) Queja: Es la manifestación de hechos irregulares imputables presuntamente a un servidor público en ejercicio de sus funciones que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.
- b) Denuncia: Es la manifestación de hechos irregulares imputables presuntamente a un servidor público en ejercicio de sus funciones que afectan la esfera jurídica

La misma normatividad señala algunos elementos y requisitos que deberá contener la queja y la denuncia.

1. Es la manifestación de la voluntad expresada por una persona, encaminada a provocar o producir efectos de derecho.
2. La queja o denuncia deberá estar soportada por elementos o indicios que permitan a la autoridad llevar a cabo las investigaciones.
3. En la queja o denuncia se deberán expresar las circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución del hecho que se presume irregular, en que se encuentre involucrado un servidor público.
4. Será responsabilidad del órgano interno de control, verificar que las quejas y denuncias reúnan los elementos descritos, es decir:
 - * Que exista la voluntad libre del interesado , sea persona física o moral, siempre que la primera no se encuentre afectada de sus facultades mentales o en estado de interdicción;

- * Que esa voluntad se manifieste con la formulación o presentación de la queja o denuncia, y
- * Que se formule con el propósito de hacer del conocimiento de la autoridad, la conducta presuntamente irregular en que incurrió un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; señalando las circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución, con el fin de generar efectos de derecho

3.2.2 Etapas del Procedimiento Administrativo

El Dr. Castrejón García señala como etapas del procedimiento las siguientes:³⁰

- a. Admisión; en esta etapa se deberá integrar la documentación o información relativa a la queja o denuncia que permita al órgano administrativo competente, contar con los elementos necesarios para las investigaciones, y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento disciplinario.
- b. Investigación de la queja o denuncia; en esta fase la contraloría interna reunirá los elementos necesarios para enmarcar la conducta irregular del servidor público llevando a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas. Encontrando su fundamento en el artículo 20 de la LFRASP.
- c. Citatorio; concluidas las investigaciones y si se considera por parte de la contraloría interna que existen los elementos suficientes para

³⁰ Idem. p. 219, 220 y 221.

- realizar el procedimiento, se le citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables. (Art. 21 F. I de la LFRASP).
- d. Notificación; el presunto responsable deberá ser notificado de manera personal y en dicha notificación se le indicará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, la autoridad ante la cual se desarrollará ésta, los actos u omisiones imputados y el derecho a comparecer asistido de un defensor.
 - e. Audiencia; en esta asistido por su defensor el denunciado presentará las pruebas que le permitan desvanecer su responsabilidad y formulará alegatos, concluida la audiencia se concederá al presunto responsable un plazo de 5 días hábiles para que ofrezca las pruebas que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos.
 - f. Resolución; una vez que se cuenten con todos los elementos y desahogadas las pruebas se resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución deberá estar fundada y motivada de acuerdo a los artículos 14 y 16 constitucionales.

3.2.3 Terminación del Procedimiento Administrativo

El procedimiento podrá concluir cuando en la etapa de admisión no se encuentre los elementos necesarios para instaurar el procedimiento o cuando una vez culminado el mismo se determine si se le debe aplicar una sanción o no las cuales podrán ser de acuerdo al artículo 13 de la LFRASP, las que a continuación se mencionan:

I. Amonestación privada o pública;

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;

III. Destitución del puesto;

IV. Sanción económica, e

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

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

Amonestación; es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que ésta se considere como leve.³¹

Suspensión; es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

Destitución; es la sanción administrativa que implica la separación definitiva del cargo o empleo, es decir, deja sin efecto el nombramiento que formaliza la relación jurídico laboral entre el servidor público o el Estado.

31 ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1990, p. 152.

Sanción Económica; consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable, de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios por la obtención indebida de beneficios económicos.

Inhabilitación; consiste en la privación temporal para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.

3.2.4 Supletoriedad del C.F.P.C.

Esta se encuentra específicamente señalada en el artículo 47 de la LFRASP y que dice:

Artículo 47

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

Como un ejemplo de esto sería lo relativo a las pruebas que serán admitidas dentro del procedimiento así como la forma en que se debe de notificar.

3.3 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Este tipo de responsabilidad se presentará cuando, los servidores públicos 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.

Estarán sujetos a esta en materia Federal:

- Senadores y Diputados.

- Ministros de la SCJN.
- Consejeros de la Judicatura.
- Secretarios de Despacho.
- Jefes de Departamento. Administrativo.
- Procurador General de la República.
- Magistrados de Circuito.
- Jueces de Distrito.
- Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del IFE.
- Magistrados del Tribunal Electoral.
- Titulares de Entidades Paraestatales.

En materia de Gobiernos Locales y del Gobierno del Distrito Federal:

- Gobernadores.
- Diputados.
- Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia.
- Miembros de Consejos de Judicaturas.
- Diputados de la Asamblea Legislativa.
- Jefe de Gobierno.
- Procurador General de Justicia.
- Magistrados y Jueces.
- Consejeros de la Judicatura.

Los actos u omisiones que se sancionarán serán:

- ⇒ Ataque a instituciones democráticas.
- ⇒ Ataque a forma de gobierno republicano, representativo, federal.

- ⇒ Violaciones graves y sistemáticas a garantías individuales o sociales.
- ⇒ Ataque a libertad de sufragio.
- ⇒ Usurpación de atribuciones.
- ⇒ Infracciones a la Constitución o a leyes federales que perjudiquen gravemente a la Federación, a los Estados o a la sociedad, o que trastornen el funcionamiento de las instituciones.
- ⇒ Omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.
- ⇒ Violaciones sistemáticas o graves a planes, programas o presupuestos de la APF o del DF. y a leyes sobre manejo de recursos económicos federales.
- ⇒ Violaciones graves a la Constitución o a las leyes federales.
- ⇒ Manejo indebido de fondos y recursos federales.

Este procedimiento se dará mediante la presentación de una denuncia en la Cámara de Diputados quien se convertirá en Órgano Acusador, debiendo decidir si presentará acusación ante la Cámara de Senadores que se convertirá en Órgano de Sentencia. Y la sanción será destitución o inhabilitación.

3.4 RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil se dará por hechos o actos que dañen o perjudiquen los bienes y derechos de los particulares. Estarán sujetos los servidores públicos federales y la autoridad competente para conocer del asunto será un Órgano Jurisdiccional Civil Federal. Y se les sancionará con el resarcimiento de los daños o perjuicios causados.

3.5 RESPONSABILIDAD PENAL

La función pública tiene como presupuesto para su ejercicio la legalidad, eficiencia, honradez, imparcialidad, economía y la lealtad, aspectos inherentes al servicio público y de quien lo ejerce, el servidor público. Cuando éste al desarrollar sus funciones se aparta de alguno de los presupuestos legales, estaremos en presencia de una irregularidad, bien administrativa o en una conducta ilícita prevista por el Derecho Penal.

El título X del Código Penal, corresponde a los delitos cometidos por servidores públicos y comprende del artículo 212 al 224 del mismo ordenamiento sustantivo, y que son: Ejercicio Indevido de Servicio Público; Abuso de Autoridad; Coalición de Servidores Públicos; Uso Indevido de Atribuciones y Facultades; Concusión; Intimidación; Ejercicio Abusivo de Funciones; Tráfico de Influencia; Cohecho; Peculado y Enriquecimiento Ilícito.

Servidores Públicos sujetos de responsabilidad penal.

Para efectos de la responsabilidad penal, el Código de la materia, establece en su artículo 212, que por servidor público, se tendrá a:

"...toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria organizaciones o sociedades asimiladas a éstas fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal."

Como se observará más adelante, en la comisión de los delitos cometidos por servidores públicos pueden participar particulares con el carácter de sujeto activo primario o secundario, en tal razón, el ordenamiento de referencia establece en el último párrafo del artículo transcrito, lo siguiente:

"...Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de los delitos previstos en este título o el subsecuente."

De la lectura al dispositivo de referencia, conviene establecer, que si bien es cierto, el Título Décimo del Código Penal, denominado "De los Delitos Cometidos por Servidores Públicos", da noticia de que el sujeto activo en las figuras delictivas previstas en dicho título, requiere de una calidad específica (ser servidor público), también lo es que en la comisión del delito, pueden participar particulares, situación que pretendió no pasar de largo el legislador al contemplarlos como sujetos de responsabilidad penal, inadvertiendo con ello que la falta de éste dispositivo en nada afectaba la teoría de la participación, prevista por el artículo 13 del mismo ordenamiento.

CAUSAS: Comisión de conductas infractoras de las disposiciones penales.

SUJETOS: Servidores públicos federales; personas que manejen recursos económicos federales, y Gobernadores, Diputados y Magistrados de Tribunales de Justicia Locales (Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales). La sanción será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal.

3.6 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La Responsabilidad Patrimonial del Estado es una nueva reforma que aprobó el H. Congreso de la Unión para adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Federal y anexar este principio al orden constitucional mexicano y que entró en vigor el primero de enero de dos mil cuatro. Es un nuevo medio de defensa que tenemos los gobernados para hacer valer frente a la Administración Pública, por eso su importancia de analizarlo y estudiarlo, por lo que a continuación transcribiré la mencionada reforma, así como sus transitorios:

Artículo 113...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

TRANSITORIOS

Artículo Único

El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y

b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.

Es conveniente aclarar lo que el legislador quiso dar a entender al utilizar los términos de “responsabilidad directa” y “responsabilidad objetiva”; siendo el primero que es el Estado quien responde al reclamo de indemnización que le formulan los particulares cuando la actuación de los servidores públicos les ocasionan lesiones en sus respectivos patrimonios, claro esta que el estado se reserva el derecho de repetir lo pagado contra los servidores públicos, que con su actuar o no actuar, tratándose de una conducta omisiva, hayan incurrido en falta o infracción grave. Y la segunda significa que independientemente de que la conducta del servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción u omisión ocasione un daño a la integridad patrimonial del gobernado.

Ahora bien por actividad administrativa irregular se entenderá, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la

obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Como ya mencione anteriormente dicha reforma entro en vigor el 1º de enero de 2004 pero no fue hasta el 31 de diciembre de este año que el H. Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual tiene vigencia a partir del 1º de enero de 2005, y como su artículo primero señala es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por eso la importancia de hacer mención de dicha reforma, puesto que su materia de aplicación es muy interesante la cual en un futuro cercano generará un sinnúmero de controversias las cuales deberán de ventilarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es la autoridad competente para conocer de las indemnizaciones que deberán ser presentadas por los particulares que vieron afectado su patrimonio.

3.7 MEDIOS DE DEFENSA

Para abordar este tema es necesario referirnos a que en todo proceso debe existir un principio de impugnación mismo que se hace consistir en la oportunidad con la que deben contar las partes para combatir las resoluciones de las Autoridades Administrativas y de los Tribunales cuando se considere que éstas resultan ilegales, incorrectas o irregulares.

En el presente trabajo los medios de defensa, con que cuentan los gobernados para hacer valer sus derechos ante la Autoridad Administrativa son el

Recurso de Revocación, el Juicio de Nulidad y el Amparo Administrativo de los que a continuación hablaré.

3.7.1 Recurso de Revocación

La palabra recurso proviene del latín "recursus" y significa "camino de vuelta, de regreso o retorno" y puede ser definido como el medio de impugnación que se interpone en contra de una resolución judicial o administrativa, pronunciada en un procedimiento ya iniciado con la finalidad de que tal resolución sea revocada, modificada o anulada.

Y revocación es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido por razones de oportunidad, técnica, de interés público o de legalidad.

De lo anterior podemos definir al recurso de revocación como el medio legal del que dispone el particular para manifestar ante la Administración, su inconformidad con un acto que afecta su esfera jurídica, a fin de que sea ella misma la que revise el acto que ha emitido, y lo anule, revoque, modifique o confirme.

A este tipo de recurso administrativo la doctrina lo clasifica como de reconsideración, toda vez que es la propia autoridad emisora del acto administrativo quien resuelve el recurso, reconsiderando si la forma en que determino la resolución fue legal o no.

Este recurso lo deberá tramitar el servidor público, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva donde

deberá expresar los agravios que a juicio de éste le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir.

Verificado el requisito de temporalidad, se procede a emitir un acuerdo admisorio, en el que se admitirán o desecharán las probanzas ofrecidas según corresponda. Desahogadas las pruebas, la autoridad emitirá resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes, notificándole al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Si dicha resolución no resultase favorable para el agraviado este podrá interponer Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual revisaremos a continuación.

3.7.2 Juicio de Nulidad

Al Juicio de Nulidad se le conoce también como Procedimiento Contencioso Administrativo y se encuentra regulado en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, mismo que contiene las disposiciones jurídicas que tendrán mayor aplicación durante la tramitación de los juicios de nulidad, la fracción XII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que este Tribunal conocerá de las resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; esto mismo lo señala el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que dice que: los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que

se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley éstos pueden impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Señalado esto nos abocaremos a hablar más sobre este recurso para tratar de entenderlo.

Partes en el Juicio de Nulidad

- a) El Demandante.- Para los efectos de nuestra plática siempre lo será el Servidor Público que hubiere sido sancionado por incurrir en responsabilidad; sin embargo, también puede ubicarse como demandante a la autoridad cuando promueva el llamado juicio de lesividad. Cabe hacer mención que probablemente este juicio de lesividad es promovido con relativa frecuencia por las autoridades fiscales, sin que se tenga noticia de que en nuestra materia se hubiese presentado alguna demanda de nulidad por parte de las autoridades de la Contraloría.
- b) El Demandado.- Tienen tal carácter la autoridad que dicta la resolución impugnada y el particular a quien favorezca la resolución (Juicio de Lesividad).
- c) El Titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal.- Al respecto, es necesario establecer que si bien es cierto que el Titular de la Dependencia es parte en el procedimiento contencioso administrativo, también lo es que el precepto que se analiza no lo cataloga como parte demandada.

- d) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Es parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas que se emitan con apoyo en los convenios de coordinación. Dicha Secretaria podrá apersonarse en otros juicios en los que se controvierta el interés fiscal de la federación.
- e) El Tercero.- Será aquel que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, quien cuenta con un término de 45 días para apersonarse en el juicio, después de que se le haya corrido traslado de la demanda.

Toda promoción que se presente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá estar firmada por quien la formule, ya que de lo contrario se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o pueda firmar, debiendo imprimir su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

En los juicios que se promueven ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cada parte es responsable de cubrir los gastos que el juicio le origine, por lo que no ha lugar a la condenación en costas.

Improcedencia y Sobreseimiento

En términos generales la improcedencia del juicio puede ser catalogada como la imposibilidad de que la acción logre su objetivo, mismo que consiste en que se diga el derecho (jurisdicción) respecto de la cuestión de fondo planteada, al existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional analice y resuelva el fondo del asunto.

Y sobre el sobreseimiento el artículo 203 nos señala cuando procede, mismo que puede darse por desistimiento del demandante, o bien cuando durante

el juicio aparezca alguna causal de improcedencia. También se da cuando la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado, lo cual se puede dar hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio. De esta manera, podemos concluir que siempre que se haga valer alguna causal de improcedencia, se deberá solicitar el sobreseimiento del juicio al estar íntimamente relacionadas las figuras jurídicas que nos ocupan.

Demanda

La demanda de nulidad debe ser presentada dentro de los 45 días siguientes al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, y cuando se trate de resoluciones favorables al particular, la autoridad cuenta con un término de 5 años siguientes a la fecha de la emisión de la resolución, tal y como se desprende de la lectura del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación y el artículo 208, que a continuación transcribiré, señala lo que debe contener la demanda.

Artículo 208 *La demanda deberá indicar:*

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

II. La resolución que se impugna.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

VI. Los conceptos de impugnación.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia sala.

Artículo 208-Bis Los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Se podrá solicitar en el escrito de demanda.

II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia.

Se presentará ante la Sala del conocimiento.

III. En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.

Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

IV. El magistrado instructor, dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.

V. Cuando la ejecución o inexecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada.

VI. Cuando sea procedente la suspensión o inexecución del acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con

ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

VII. Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Mientras no se dicte sentencia, la sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Contestación de la Demanda

El término para la contestación de la demanda es de 45 días, En el escrito de contestación de demanda se hacen valer las causales de improcedencia que se considere se configuran en cada caso, sin que dejemos de mencionar que dichas causales pueden hacerse valer incluso en el escrito de alegatos, ya que su estudio es obligatorio por parte del tribunal y que incluso pueden ser analizadas aún de oficio; no obstante, comúnmente es precisamente en la contestación a la demanda en donde encontramos el capítulo respectivo a la improcedencia del juicio

Ofrecimiento De Pruebas

En el escrito de contestación de la demanda deberá contenerse un capítulo por separado en el que se ofrezcan las pruebas que tengan relación con los hechos controvertidos, o incluso aquellas que sirvan de apoyo para acreditar la

actualización de alguna de las causales de improcedencia hechas valer, siendo importante anexar las copias respectivas para correr traslado.

También es pertinente señalar que en el juicio de nulidad son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional a cargo de las autoridades mediante la absolución de posiciones, y la petición de informes sólo se admite cuando los mismos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, como se desprende de la lectura del artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

Cierre de la Instrucción

Establece el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación que el Magistrado Instructor diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará a las partes que cuentan con un plazo de 5 días, para formular alegatos por escrito, mismos que deberán ser tomados en consideración al dictar sentencia. Una vez transcurrido dicho término con alegatos o sin ellos se cerrará la instrucción, sin necesidad de declaración expresa.

La Sentencia

La sentencia en el juicio de nulidad debe dictarse dentro de los 60 días siguientes al cierre de la instrucción, por lo que el Magistrado Instructor contará con un término de 45 días para formular su proyecto y someterlo a la consideración de la Sala respectiva. En el caso de decretarse el sobreseimiento del juicio por actualizarse alguna de las causales a que se refiere el artículo 203 del Código Fiscal, no es necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Las sentencias se dictan por unanimidad o mayoría de los Magistrados integrantes de la Sala respectiva, pudiendo el Magistrado que no esté de acuerdo con el proyecto emitir su voto particular, para que quede constancia de él en autos, pero que no influye en el sentido de la resolución.

Es importante señalar que las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Así mismo desde el año 2001 las sentencias dejaron de ser solamente declarativas para convertirse en restitutorias de derecho cuando se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad por parte del Tribunal.

De los Recursos

En el juicio de nulidad únicamente se prevén los recursos de reclamación y de revisión.

El primero se encuentra regulado de los artículos 242 al 244 del Código Fiscal de la Federación, y procede en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; también es oponible en contra de las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

El recurso se interpone ante la sala o sección respectiva dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna.

Una vez interpuesto el recurso se corre traslado a la contraparte para que en un término de 15 días exprese lo que a su derecho convenga, y sin más trámite la Sala resolverá el recurso dentro del término de cinco días, siendo importante señalar que en estos casos el Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse; es decir, que en estos casos no existe causal de impedimento para el Magistrado Instructor.

El segundo constituye un medio de defensa por virtud del cual las autoridades demandadas pueden impugnar las sentencias pronunciadas tanto por las Salas Regionales, como por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Este recurso no lo promueven los particulares, dado que ellos cuentan con el juicio de amparo directo para impugnar las sentencias que les sean desfavorables.

Éste se encuentra regulado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, mismo que señala que las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas podrán ser impugnadas por la autoridad, mediante escrito presentado directamente ante la Sala Regional correspondiente.

El término para la promoción del recurso es de 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la sentencia respectiva, debiéndose ubicar en alguna de las 5 fracciones que conforman dicho precepto, entre las cuales destaca la fracción IV que refiere que el recurso será procedente cuando se trate de una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

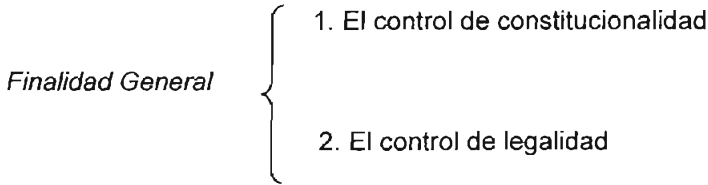
Ahora daremos paso a comentar sobre el amparo como medio de defensa en materia administrativa.

3.7.3 Amparo Administrativo

Existen muchos autores que señalan al amparo como un recurso, pero creo yo que más que un recurso es un juicio, y constituye un medio de impugnación extraordinaria por las siguientes razones:

- a) El amparo es un juicio autónomo porque se inicia con una demanda, en él existe ofrecimiento, desahogo de pruebas, formulación de alegatos y concluye con una sentencia, en tanto que en el recurso no hay esas fases procesales.
- b) La litis a resolver en el amparo es diversa a la del juicio ordinario del que deriva, y siempre se plantea sobre violación de garantías individuales, en tanto que en el recurso, la litis es la misma que se resolvió en la primera instancia del juicio ordinario.
- c) En el amparo las partes son diferentes a las del juicio ordinario de primera instancia (quejoso, autoridad responsable, ministerio público federal y tercero perjudicado en algunos casos), y en el recurso subsisten el mismo actor y demandado en la primera instancia.
- d) En el amparo se modifica la sentencia del juicio ordinario del que proviene, por efecto indirecto de la declaración de violación a las garantías individuales, en tanto que en el recurso la modificación se da por la violación a las normas ordinarias de procedimiento o sustantivas en la sentencia.

La finalidad del amparo se puede dividir en General y Particular de la siguiente forma:



1. El control de constitucionalidad tiene como base el artículo 103 de la Carta Magna, al establecer la protección de las garantías individuales de los gobernados frente a la autoridad, y la protección del régimen de competencias entre los Estados, y Distrito Federal y la Federación, con lo cual a través del juicio de amparo se obtiene un control central y general de la Constitución.

2. Se concluye de la fracción I del artículo 103 de la Constitución, al determinar la protección de las garantías individuales de los gobernados.

Finalidad Particular: Se contempla en el artículo 80 de la Ley de Amparo, cuando determina que la sentencia que concede en el amparo, tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Podemos concluir que la finalidad del juicio de amparo es que, la litis a resolver se encuentra en determinar si el acto reclamado es violatorio de garantías, por lo cual es preciso que demos una definición de éstas. Por lo que podríamos denominarlas como los derechos mínimos necesarios para que el hombre alcance su desarrollo personal o individual, en aras de la felicidad que

aspira. Finiquitado esto pasaremos a conocer quienes son los actores que toman parte en el juicio:

- I. **El agraviado o quejoso**; la Ley de Amparo maneja en su texto los términos quejoso y agraviado refiriéndose en algunas ocasiones a la persona que impugna un acto de autoridad por considerar que es violatorio de garantías, no obstante, tratándose de los recursos que la propia ley refiere, también maneja el término de agraviado para aludir a la persona del recurrente, quien naturalmente al interponer su recurso formula agravios en relación al acto recurrido, de ahí la denominación de agraviado. Previa la aclaración anterior, al quejoso se le define como la persona física o moral que ejercita la acción de amparo por sí o a través de su legítimo representante, porque en su concepto, un acto de autoridad es violatorio de garantías.

- II. **Autoridad responsable**; la autoridad responsable es la parte contra la cual el quejoso promueve la demanda de amparo, teniendo como característica fundamental que es un órgano del Estado que realiza funciones públicas de gobierno, ente al cual el quejoso atribuye un acto violatorio de garantías. El artículo 11 de la Ley de Amparo define también a la autoridad responsable como aquella que dicta, promulga, pública, ordena, ejecuta o trata de ejecutar una ley (por extensión se comprende también el reglamento y los tratados internacionales, por tener las mismas características de generalidad y abstracción), o el acto reclamado.

III. **Tercero perjudicado**; el tercero perjudicado es aquél a quien en términos generales le interesa sostener la legalidad del acto contra el cual se pide amparo, ya que de concederse le resulta algún perjuicio.

Artículo 5° de la Ley de Amparo.

IV. **Ministerio Público Federal**; el ministerio público federal como parte en el juicio de amparo tiene ciertas características especiales, pues actúa como vigilante o regulador en el juicio, esto es, con su actuación procura que el procedimiento y la sentencia se apeguen a la legalidad establecida tanto en la Constitución como en la Ley de Amparo, de tal manera que no actúa como un representante social como tradicionalmente se le concibe. El ministerio público federal por disposición del artículo 5 de la Ley de Amparo es parte en todos los juicios de amparo; sin embargo, no interviene en todos ellos, sino en los que considera que revisten cierta importancia en atención a las instrucciones que recibe directamente de la Procuraduría General de la República, teniendo como parte la posibilidad de hacer valer todos los recursos que la ley señala.

Ahora bien nuestra carta magna y la ley de amparo marcan dos tipos de juicio de garantías “el amparo directo” y “el amparo indirecto” por lo que es favorable escudriñar en que consiste cada uno.

a) **Amparo Indirecto**: Encuentra su fundamento en el artículo 107 fracción VII de la Constitución Federal, en el que se determina que el amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, así como contra actos que

afecten a personas extrañas a juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante juez de distrito.

Este juicio también conocido como amparo binstancial, admite su tramitación en primera instancia necesariamente ante un juzgado de distrito, y en una segunda instancia, esto es por virtud del recurso de revisión, ante un tribunal colegiado de circuito y solo de manera excepcional cuando se trate de amparo contra leyes, reglamentos o tratados internacionales conocerá en revisión la Suprema Corte de Justicia de la Nación por ser esta la facultada en última instancia para resolver cuestiones de inconstitucionalidad.

También suele clasificársele como amparo contra leyes, y amparo contra actos de autoridad en estricto sentido.

b) **Amparo Directo:** El amparo directo encuentra su fundamento en la fracción V y VI del artículo 107 constitucional, al determinarse en ellas que el amparo ante los tribunales colegiados de circuito, procederá contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o al emitirse la sentencia misma, siendo la Ley Reglamentaria la que establecerá la forma y procedimiento para su tramitación.

A éste, también se le conoce como amparo de legalidad, pues por regla general sólo pueden hacerse valer violación a los principios de legalidad que consagran las garantías individuales, sea porque durante el procedimiento o la sentencia se hayan violado preceptos legales que regulan el procedimiento o fundan la sentencia; esto se da cuando la sentencia se haya fundado en preceptos legales no aplicables al caso, o bien que habiéndose fundado en los preceptos

aplicables o adecuados, el juzgador los haya malinterpretado y por ello el procedimiento o la sentencia se hayan apartado de la legalidad.

En este tipo de amparo no es dable la impugnación de inconstitucionalidad de leyes, reglamentos o tratados internacionales como acto reclamado en específico, no obstante puede impugnarse una sentencia definitiva por considerarse inconstitucional la ley, reglamento o tratado internacional que se aplicó, condicionado esto a que tal inconstitucionalidad se haga valer como un concepto de violación, caso en que también excepcionalmente el amparo directo admite recurso de revisión en una segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia, por ser la única facultada para resolver en última instancia sobre inconstitucionalidad de una ley, reglamento o tratado internacional, así como para interpretar algún precepto de la Constitución.

Por último para concluir este capítulo indicaré algunos de los principios fundamentales del Juicio de Amparo

→ Iniciativa de Parte

El juicio de amparo sólo puede promoverlo por sí o por su legítimo representante, aquél que resiente un acto de autoridad, lo que implica que el juicio de amparo no se promueve de oficio (artículos 107, fracción I constitucional y 4º de la Ley de Amparo).

⇒ Agravio Personal y Directo

El juicio de amparo sólo puede promoverlo quien sufra un agravio (ofensa en sus derechos) por un acto autoritario, siempre que el agravio sea real, actual o inminentemente jamás, subjetivo, genérico, esto es el amparo sólo puede promoverlo aquel a quien perjudique la ley o el acto que reclama (artículos 107, fracción I constitucional y 4º de la Ley de Amparo).

⇒ Escrito Derecho

El juzgador de amparo, para conceder o negar el amparo sólo analiza los conceptos de violación o agravios expresados en la demanda, aún cuando advierta diversas violaciones no alegadas, jamás podrá conceder el amparo. Este principio también opera tratándose de agravios en los recursos de amparo.

Excepciones al principio.

- 1.- Cita equivocada de preceptos constitucionales o leyes ordinarias por el quejoso (artículo 79 de la Ley de Amparo).*
- 2.- En materia penal aún en el caso de que no se formulen conceptos de violación o agravios por el reo (artículo 76 bis, fracción II de la Ley de Amparo).*
- 3.- En materia de trabajo, tratándose únicamente del trabajador (artículo 76 bis, fracción IV de la Ley de Amparo).*
- 4.- En materia agraria, en favor de núcleos de población ejidal o comunal o ejidatarios o comuneros en lo particular (artículo 76 bis, fracción III de la Ley de Amparo).*
- 5.- En favor de los menores incapaces (artículo 76 bis, fracción V de la Ley de Amparo).*
- 6.- Cuando el acto reclamado se funda en una ley declarada inconstitucional (artículo 76 bis, fracción I de la Ley de Amparo).*
- 7.- Cuando se advierta en Materia Civil y Administrativa, que ha habido contra el quejoso una violación manifiesta que lo deje sin defensa (artículo 76 bis, fracción VI de la Ley de Amparo).*

⇒ Definitividad

El amparo sólo procede contra actos respecto de los cuales no existe ningún recurso o medio de defensa ordinario, mediante el cual se pueda revocar modificar o nulificar el propio acto reclamado.

Excepciones

- 1.- Contra actos que importan peligro de perder la vida, la libertad, deportación, destierro o algunos de los que prohíbe el artículo 22 constitucional (artículo 73, fracción XIII de la Ley de Amparo).*

2.- Cuando se impugna el auto de formal prisión no es necesario agotar la apelación.

3. Cuando el quejoso no es emplazado a juicio.

4- Cuando el quejoso es extraño al procedimiento (artículo 73, fracción XIII de la Ley de Amparo).

5.- Cuando el acto reclamado carezca de fundamentación y motivación (73, fracción XV de la Ley de Amparo, último párrafo)

6.- Si la ley ordinaria de donde proviene el acto reclamado, no prevé la suspensión de dicho acto, o no existe más requisito que para que la suspensión determina el artículo 124 de la Ley de Amparo.

7.- Cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley (artículo 73, fracción XII de la Ley de Amparo).

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE ADHESIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL A LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

4.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

A lo largo de la historia la fiscalización o revisión de cuentas ha sido parte fundamental del desarrollo administrativo, político y social en nuestro país. Y esto hace indispensable que el gobierno federal y los estatales cuenten con Órganos de Fiscalización Superior (OFS) que se responsabilicen de la fiscalización del patrimonio y de los recursos a cargo de toda entidad oficial que haga uso de ellos en el cumplimiento de las funciones que la ley les ha conferido.

Las facultades y atribuciones de los OFS deben generar las condiciones necesarias para institucionalizar la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Dentro de los OFS, encontramos a la Auditoría Superior de la Federación pero antes de entrar en su estudio hay que mencionar los antecedentes que fueron forjando el presente de ésta.

1453 - El Tribunal Mayor de Cuentas, constituido por las Cortes españolas, tenía la tarea concreta de inspeccionar las cuentas de la Hacienda Real de la propia España. Años después serviría para vigilar a los conquistadores que debían enviar a la metrópolis el denominado "quinto real", es decir, el 20% de las ganancias que obtenían en oro, plata, piedras preciosas y objetos valiosos.

1503 - Se fortalecieron las funciones de dicho tribunal con la Casa de Contratación de Sevilla.

1521 - El pueblo azteca contaba con procedimientos muy elementales para contabilizar los bienes que provenían de los impuestos que rendían sus súbditos.

1524 - La Corona española decidió crear en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, cuya finalidad era revisar los ingresos y gastos de Hernán Cortés.

El objetivo de dicho tribunal era recaudar y administrar las rentas de la Corona, de acuerdo con los mismos procedimientos de la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Castilla.

1821 - Una vez lograda la Independencia, se facilitó el tránsito de una sociedad colonial y eclesiástica a una sociedad civil, mediante la construcción de un Estado que reuniera y conservara los intereses más representativos.

1824 - El Tribunal Mayor de Cuentas funcionó durante tres siglos, y no fue hasta el 4 de octubre de este año que nuestra Carta Magna estableció la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de Gobierno.

1824 - fin de reglamentar el artículo 50 de la Constitución de ese año, se expidió el decreto por el que se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

1896 - Se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y con la Constitución de 1917 se ampliaron sus funciones y se facultó al Poder Legislativo para expedir dicha ley.

1963 - La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda tuvo otra serie de reformas, entre las cuales se ordenaba a las oficinas del Ejecutivo remitir los estados de contabilidad, y precisar que el órgano de control y fiscalización disponía de un año a partir de la recepción de los estados para realizar la revisión respectiva.

1978 - Con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, esta se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados encargado de revisar las cuentas públicas, con el objetivo primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos, lo cual constituye una de las demandas más sentidas de la sociedad.

1995 - El 28 de noviembre el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.

Entre algunos de los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general.

El 14 de julio de 1999, el Constituyente Permanente reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de crear la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Asimismo, el 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación.

Ahora bien el proceso de creación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue el siguiente:

El 14 de diciembre de 1999, las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados emitieron el dictamen correspondiente. Éste fue aprobado el 15 de diciembre de 1999 por el Pleno de la Cámara de Diputados, en su calidad de cámara de origen.

El dictamen se convirtió entonces en una minuta de ley, la cual fue remitida al Senado de la República en su calidad de cámara revisora. Las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación Primera y de Estudios Legislativos elaboraron el dictamen correspondiente el 30 de abril de 2000.

El Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen y lo devolvió a la cámara de origen el 5 de septiembre del año 2000. Una vez en la Cámara Baja, la Mesa Directiva lo turnó a las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, y de Presupuesto y Cuenta Pública, a fin de estudiar las modificaciones hechas por el Senado y elaborar el dictamen definitivo.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública solicitó y obtuvo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el nuevo turno de la minuta en cuestión, con

la finalidad de que únicamente la dictaminara la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

El 20 de diciembre de 2000 esta comisión, con fundamento en las facultades que le otorgan los artículos 39, 45, numeral 6, y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometió a consideración de la Honorable Asamblea el dictamen que promueve la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, misma que fue aprobada con 394 votos a favor.

Ahora que ha quedado indicado el proceso de creación de la ASF, hay que analizar su naturaleza jurídica la cual emana de nuestra Carta Magna en su artículo setenta y nueve que señala en su primer párrafo:

Artículo 79

La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Por lo antes mencionado, actualmente el ente fiscalizador de la Cámara de Diputados goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y debe asumir cabalmente sus responsabilidades en el proceso de rendición y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, toda vez, que es responsabilidad de las instituciones de fiscalización superior empeñar el mayor de

sus esfuerzos y toda su capacidad en el fortalecimiento de la rendición de cuentas, como el eje fundamental de la consolidación de nuestro sistema democrático.

El artículo 134 de nuestra Ley Fundamental señala que los recursos económicos de que dispongan los Gobiernos Federales, Estatales y del Distrito Federal deberán ser administrados con eficiencia, eficacia y honradez, principio que también debe de ser tomado en cuenta por la ASF.

Partiendo de este punto queda clara la importancia de la ASF, puesto que es de la propia Constitución donde adquiere sus principales atribuciones.

4.2 CARACTERÍSTICAS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Como característica principal tendríamos que la Auditoría Superior de la Federación es una entidad cuyo marco jurídico le proporciona autonomía técnica, financiera y de gestión para poder cumplir con su encargo, es decir auxiliar a la Cámara de Diputados para la revisión de la Cuenta Pública. Pero esta sigue siendo parte de la ya mencionada Cámara como lo señala el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivado de una controversia constitucional del año dos mil tres que señala lo siguiente:

"Controversia constitucional 36/2003. Interpuesta por la Lic. María Teresa Herrera Tello, en su carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, contra la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Se reconoce el carácter de demandado en este procedimiento constitucional únicamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no así a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, toda vez que ésta es un órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados, para la revisión de la cuenta pública, tal como lo establecen los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Federal y 1o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, vigentes

al momento de revisar la cuenta pública del año dos mil, de acuerdo con lo dispuesto en el decreto de reformas a la Constitución. ... y, por tanto, la citada entidad de fiscalización se encuentra subordinada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien en su caso será la obligada a cumplir con la resolución que en su momento emita esta Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Esto queda ratificado cuando vemos que la Cámara de Diputados será la que designe al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de nuestra Norma Suprema, los que señale la mencionada ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Otra característica sería que, la revisión de la Cuenta Pública será la ejercitada en el año anterior a su presentación ante la propia Auditoría y que está tendrá un término aproximado de 10 meses para presentar su informe de resultados. Esto es que el Ejecutivo Federal deberá entregar la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados dentro de los primeros 10 días del mes de

junio y la ASF deberá entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación, dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, además de que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

Por esto es obligación de la ASF convertirse en una entidad promotora de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para la sociedad de que los recursos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia. Y para lograrlo debe:

- ✘ Fiscalizar los recursos públicos para propiciar que los diferentes órdenes de gobierno los ejerzan con transparencia, eficiencia, eficacia y economía, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.
- ✘ Fomentar la cultura de rendición de cuentas en todos los niveles de la administración pública. Toda autoridad y todos los servidores públicos deben, obligatoriamente, ser objeto de una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente, bajo normas jurídicas precisas, cuyo incumplimiento debe propiciar la imposición de sanciones administrativas, económicas, jurídicas, políticas y penales.
- ✘ Contribuir a que las políticas públicas orientadas a atender las necesidades de la población no sean afectadas por el inadecuado uso de los recursos públicos asignados a ellas.

- ⌘ Combatir las prácticas de corrupción, con medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las anomalías.
- ⌘ Adoptar una actitud proactiva para establecer pautas que tengan como objetivo el mejoramiento de los programas y políticas públicas necesarias para un buen gobierno.

Para que pueda cumplir de manera adecuada con su trabajo es necesario que tenga y cumpla con un mínimo de condiciones como es; un mayor grado de independencia administrativa, operativa y funcional, debe contar con los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que le han sido conferidas, debe poseer la facultad de solicitar directamente de la autoridad presupuestal del estado los medios financieros que estime necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones y por último debe rendir cuentas a la sociedad de manera clara, oportuna y transparente sobre los recursos públicos que manejan, y ser sujetos de fiscalización.

Actualmente la ASF tiene alcance nacional e internacional, en el ámbito nacional la coordinación con las Auditorías de Superiores de los Estados se estrecha cada vez más, prueba de ello son las reuniones nacionales que los responsables de estos organismos fiscalizadores realizan periódicamente.

A nivel internacional participa en las reuniones como país miembro del INTOSAI que es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. La filial regional de esta organización en América Latina es la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

Ahora que han sido estudiadas las principales características de la ASF, hay que dar paso al análisis de sus funciones el cual es tema del siguiente apartado.

4.3 FUNCIONES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

El artículo primero del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación señala su principal función que será:

Artículo 1

La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados es la entidad de fiscalización superior de la Federación que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables.

El Artículo 79 constitucional le encomienda las siguientes atribuciones:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año

siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

- V. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.*

Así mismo, el artículo segundo del Reglamento Interior de la ASF menciona que se conformará de las siguientes unidades administrativas para su cabal funcionamiento.

Artículo 2

Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Auditoría Superior de la Federación contará con los siguientes servidores públicos y Unidades Administrativas adscritas a los mismos:

1. *Auditor Superior de la Federación*

- 2. *Auditor Especial de Cumplimiento Financiero*
- 2.1 *Dirección General de Auditoría de Ingresos Federales*
- 2.1.1 *Dirección de Auditoría de Ingresos*
- 2.1.1.1 *Subdirección de Auditoría de la Recaudación "A"*
- 2.1.1.2 *Subdirección de Auditoría de la Recaudación "B"*
- 2.1.2 *Dirección de Auditoría de la Recaudación*
- 2.1.2.1 *Subdirección de Auditoría de la Recaudación "C"*
- 2.1.2.2 *Subdirección de Auditoría de la Recaudación "D"*
- 2.1.3 *Dirección de Auditoría de Deuda Pública y Movimiento de Fondos Federales*
- 2.1.3.1 *Subdirección de Auditoría de Movimientos de Fondos Federales*
- 2.1.3.2 *Subdirección de Auditoría de Deuda Pública Federal*
- 2.2 *Dirección General de Auditoría al Gasto Público Federal*
- 2.2.1 *Dirección de Auditoría de Egresos "A"*
- 2.2.1.1 *Subdirección de Auditoría de Egresos "A1"*
- 2.2.1.2 *Subdirección de Auditoría de Egresos "A2"*
- 2.2.1.3 *Subdirección de Auditoría de Egresos "A3"*
- 2.2.2 *Dirección de Auditoría de Egresos "B"*
- 2.2.2.1 *Subdirección de Auditoría de Egresos "B1"*
- 2.2.2.2 *Subdirección de Auditoría de Egresos "B2"*
- 2.2.3 *Dirección de Auditoría de Egresos "C"*
- 2.2.3.1 *Subdirección de Auditoría de Egresos "C1"*
- 2.2.3.2 *Subdirección de Auditoría de Egresos "C2"*
- 2.3 *Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal*
- 2.3.1 *Dirección de Auditoría a Entidades de los Sectores de Comunicaciones y Servicios*
- 2.3.1.1 *Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Comunicaciones*
- 2.3.1.2 *Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Servicios*
- 2.3.2 *Dirección de Auditoría a Entidades de los Sectores Agropecuario y Abasto*
- 2.3.2.1 *Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Agropecuario*
- 2.3.2.2 *Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Abasto*
- 2.3.3 *Dirección de Auditoría a Entidades del Sector Energético Industrial*

- 2.3.3.1 *Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Energético*
- 2.3.3.2 *Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Industrial*
- 2.3.3.3 *Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Minería*
- 2.4 *Dirección General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales*
 - 2.4.1 *Dirección de Auditoría a los Sectores Desarrollo Social, Servicios y Administración*
 - 2.4.1.1 *Subdirección de Auditoría al Sector Desarrollo Social*
 - 2.4.1.2 *Subdirección de Auditoría a los Sectores Servicios y Administración*
 - 2.4.2 *Dirección de Auditoría al Sector Infraestructura*
 - 2.4.2.1 *Subdirección de Auditoría al Sector Infraestructura del Transporte*
 - 2.4.2.2 *Subdirección de Auditoría al Sector Infraestructura Hidráulica*
 - 2.4.3 *Dirección de Auditoría al Sector Producción*
 - 2.4.3.1 *Subdirección de Auditoría al Sector Petrolero*
 - 2.4.3.2 *Subdirección de Auditoría al Sector Eléctrico*
 - 2.4.4 *Dirección de Auditoría de Proyecto*
 - 2.4.4.1 *Subdirección de Auditoría de Proyecto*
 - 2.4.4.2 *Subdirección de Auditoría a la Inversión Física*
- 2.5 *Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales en Estados y Municipios*
 - 2.5.1 *Dirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "A"*
 - 2.5.1.1 *Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "A1"*
 - 2.5.1.2 *Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "A2"*
 - 2.5.2 *Dirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "B"*
 - 2.5.2.1 *Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "B1"*
 - 2.5.2.2 *Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "B2"*
 - 2.5.3 *Dirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "C"*

- 2.5.3.1 *Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "C1"*
- 2.5.3.2 *Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "C2"*
- 3. *Auditor Especial de Desempeño*
 - 3.1 *Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas y de Infraestructura*
 - 3.1.1 *Dirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas*
 - 3.1.1.1 *Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas "A"*
 - 3.1.1.2 *Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas "B"*
 - 3.1.2 *Dirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Infraestructura*
 - 3.1.2.1 *Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Infraestructura "A"*
 - 3.1.2.2 *Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Infraestructura "B"*
 - 3.2 *Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Servicios y Desarrollo Social*
 - 3.2.1 *Dirección de Auditoría de Desempeño al Sector Salud y Educación*
 - 3.2.1.1 *Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud, Seguridad Social y Educación "A"*
 - 3.2.1.2 *Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud, Seguridad Social y Educación "B"*
 - 3.2.2 *Dirección de Auditoría de Desempeño al Sector Abasto y Desarrollo Social*
 - 3.2.2.1 *Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Abasto, Asistencia Social Laboral y Desarrollo Regional y Urbano "A"*
 - 3.2.2.2 *Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Abasto, Asistencia Social Laboral y Desarrollo Regional y Urbano "B"*
 - 3.3 *Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Gestión Gubernamental y Finanzas*
 - 3.3.1 *Dirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Soberanía del Territorio Nacional y Procuración e Impartición de Justicia*

- 3.3.1.1 *Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Soberanía del Territorio Nacional y Procuración e Impartición de Justicia "A"*
- 3.3.1.2 *Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Soberanía del Territorio Nacional y Procuración e Impartición de Justicia "B"*
- 3.3.2 *Dirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Gobernación, Organización de los Procesos Electorales y Legislación*
 - 3.3.2.1 *Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Gobernación, Organización de los Procesos Electorales y Legislación "A"*
 - 3.3.2.2 *Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Gobernación, Organización de los Procesos Electorales y Legislación "B"*
- 3.4 *Dirección General de Auditorías Especiales*
 - 3.4.1 *Dirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios*
 - 3.4.1.1 *Subdirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios "A"*
 - 3.4.1.2 *Subdirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios "B"*
 - 3.4.2 *Dirección de Auditoría a Entidades Financieras*
 - 3.4.2.1 *Subdirección de Auditoría a Entidades Financieras "A"*
 - 3.4.2.2 *Subdirección de Auditoría a Entidades Financieras "B"*
- 4. *Auditor Especial de Planeación e Información*
 - 4.1 *Dirección General de Análisis e Investigación Económica*
 - 4.1.1 *Dirección de Análisis de las Finanzas Públicas*
 - 4.1.1.1 *Subdirección de Análisis del Gasto del Gobierno Federal*
 - 4.1.1.2 *Subdirección de Análisis de Ingresos del Gobierno Federal*
 - 4.1.1.3 *Subdirección de Análisis del Sector Paraestatal*
 - 4.1.2 *Dirección de Investigación Económica*
 - 4.1.2.1 *Subdirección de Estudios Económicos Sectoriales*
 - 4.1.2.2 *Subdirección de Análisis Macroeconómico y Deuda Pública*
 - 4.1.2.3 *Subdirección de Estudios Econométricos*
 - 4.2 *Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica*
 - 4.2.1 *Dirección de Planeación*
 - 4.2.1.1 *Subdirección de Análisis y Planeación de Auditorías*
 - 4.2.1.2 *Subdirección de Programas de Auditoría*
 - 4.2.2 *Dirección de Normatividad Técnica*
 - 4.2.2.1 *Subdirección de Normatividad Técnica*
 - 4.2.2.2 *Subdirección de Metodología para la Fiscalización*

- 4.2.3 *Dirección de Evaluación de Procesos*
- 4.2.3.1 *Subdirección de Control de Calidad*
- 4.2.3.2 *Subdirección de Evaluación Técnica*
- 4.2.3.3 *Subdirección de Informes Especiales*
- 4.3 *Dirección General de Informes y Control de Resultados de Auditoría*
- 4.3.1 *Dirección Editorial de Informes de Auditoría*
- 4.3.1.1 *Subdirección de Integración Editorial*
- 4.3.1.2 *Subdirección de Revisión*
- 4.3.1.3 *Subdirección de Estadística*
- 4.3.2 *Dirección de Control y Seguimiento de Resultados de Auditoría*
- 4.3.2.1 *Subdirección de Control de Resultados de Auditoría*
- 4.3.2.2 *Subdirección de Seguimiento de Resultados de Auditoría*
- 5. *Títular de la Unidad de Asuntos Jurídicos*
- 5.1 *Dirección General Jurídica*
- 5.1.1 *Dirección Consultiva*
- 5.1.1.1 *Subdirección de Asesoría Jurídica a Dependencias y Órganos Autónomos*
- 5.1.1.2 *Subdirección de Asesoría Jurídica a Entidades*
- 5.1.2 *Dirección Contenciosa*
- 5.1.2.1 *Subdirección de Asuntos Administrativos*
- 5.1.2.2 *Subdirección de Asuntos Contenciosos*
- 5.1.3 *Dirección Jurídica de Asistencia Técnica*
- 5.1.3.1 *Subdirección de Apoyo a Auditorías*
- 5.1.3.2 *Subdirección de Asistencia Penal*
- 5.2 *Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial*
- 5.2.1 *Dirección de Responsabilidades y Sanciones*
- 5.2.1.1 *Subdirección de Responsabilidades y Sanciones al Sector Central*
- 5.2.1.2 *Subdirección de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos y Entes Públicos Federales*
- 5.2.2 *Dirección de Situación Patrimonial*
- 5.2.2.1 *Subdirección de Declaraciones de Situación Patrimonial*
- 5.2.2.2 *Subdirección de Determinación de Daños y Control de Procesos y de Gestión*
- 6. *Títular de la Unidad General de Administración*

- 6.1 *Dirección General de Administración*
 - 6.1.1 *Dirección de Recursos Humanos*
 - 6.1.1.1 *Subdirección de Administración de Personal*
 - 6.1.1.2 *Subdirección de Planeación y Desarrollo*
 - 6.1.1.3 *Centro de Desarrollo Infantil*
 - 6.1.2 *Dirección de Servicios Generales*
 - 6.1.2.1 *Subdirección de Abastecimientos*
 - 6.1.2.2 *Subdirección de Servicios Técnicos*
 - 6.1.2.3 *Subdirección de Servicios Administrativos*
 - 6.2 *Dirección General de Recursos Financieros*
 - 6.2.1 *Dirección de Tesorería y Finanzas*
 - 6.2.1.1 *Subdirección de Tesorería*
 - 6.2.1.2 *Subdirección de Control de Pagos*
 - 6.2.2 *Dirección de Presupuesto y Contabilidad*
 - 6.2.2.1 *Subdirección de Presupuesto*
 - 6.2.2.2 *Subdirección de Contabilidad*
 - 6.3 *Dirección General de Sistemas*
 - 6.3.1 *Dirección de Desarrollo de Sistemas*
 - 6.3.1.1 *Subdirección de Desarrollo de Sistemas*
 - 6.3.1.2 *Subdirección de Programación*
 - 6.3.2 *Dirección de Tecnología*
 - 6.3.2.1 *Subdirección de Mantenimiento*
 - 6.3.2.2 *Subdirección de Apoyo Logístico*
 - 6.3.2.3 *Subdirección de Operación y Datos*
 - 6.4 *Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior*
 - 6.4.1 *Dirección de Investigación*
 - 6.4.1.1 *Subdirección de Investigación "A"*
 - 6.4.1.2 *Subdirección de Investigación "B"*
 - 6.4.2 *Dirección de Capacitación*
 - 6.4.2.1 *Subdirección de Organización y Programación*
 - 6.4.2.2 *Subdirección de Documentación y Programas Especiales*
 - 7. *Jefes de Departamento*
 - 8. *Audidores*

El Auditor Superior de la Federación contará además con el apoyo de las siguientes unidades administrativas: Coordinación de Asesores, Coordinación de Relaciones Institucionales, Coordinación de Control y Auditoría Interna y Secretaría Técnica, las cuales ejercerán las

atribuciones que mediante acuerdo determine el propio Auditor Superior de la Federación y las que se señalen en los Manuales de Organización y Procedimientos de la Auditoría Superior de la Federación.

En términos generales se puede decir que las funciones encomendadas a la ASF, responden a la necesidad de ejercer un control más amplio de las acciones del gobierno por parte de los representantes populares en una revisión simple de tipo legal numérica y contable de la documentación justificativa y comprobatoria de las operaciones del gobierno.

Entonces son sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas. Significando cada uno de éstos:

- Poderes de la Unión: Los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, comprendidas en este último las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República.
- Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.
- Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona

física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

De tal forma que se deben redoblar esfuerzos para obtener resultados en menos tiempo y así poder fincar responsabilidades oportunamente, a fin de que las irregularidades que se cometan no queden en simples recomendaciones. Éste es uno de los objetivos fundamentales de la revisión y fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Es decir, la ASF fiscaliza a los Poderes de la Unión, los estados y los municipios, en tanto que manejen recursos federales proporcionados a los entes públicos federales, como los centros de educación superior, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Para tal efecto ha suscrito convenios de colaboración con los estados y municipios, así como con el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM).

Unas de las facultades más importantes de la ASF son las relacionadas con el fincamiento de responsabilidades; que actualmente únicamente son facultades resarcitorias, ya que anteriormente la Contaduría Mayor de Hacienda tenía que comunicar las situaciones irregulares a la extinta SECODAM (ahora SFP), porque ésta era la autoridad que tenía las mencionadas atribuciones. A partir de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2001, la propia ASF fincará las responsabilidades antes mencionadas en caso de daño al erario.

Para determinar esta responsabilidad los artículos 79, fracción IV de la Constitución Federal, 14, fracción IX, 16, fracciones XV y XVI, 32, 35, 40, 45,

fracción I, 52, 53, 74, fracción XII y 77, fracción VIII de la Ley de Fiscalización de la Superior de la Federación, facultan a la ASF, para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, es decir, conocer, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos de responsabilidades resarcitorias que se desprendan de los fincamientos de responsabilidades promovidos por las áreas de auditorías de la ASF, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública o del Informe del Avance de Gestión Financiera. El fincamiento de responsabilidades tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se les hayan causado, así como el causado a la Hacienda Pública Federal. Al respecto la Ley de Fiscalización Superior de la Federación prevé en su Título Quinto, la determinación de los daños y perjuicios, el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias, el procedimiento para sustanciar y resolver dicho procedimiento, el recurso de reconsideración, así como la prescripción de facultades para fincar las responsabilidades e imponer sanciones.

Este nuevo criterio abre su campo de acción dejando abierta la posibilidad de que no sólo sea un organismo fiscalizador sino también, investigador y sancionador de conductas irregulares en materia administrativa de los servidores públicos que es parte de mi propuesta y que a continuación indicaré.

4.4 PROPUESTA PARA ADICIONAR A LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL COMO PARTE DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Como sabemos la democracia electoral en México tiene muy poco de haber comenzado, ya que durante más de 70 años vivimos una monarquía disfrazada, que era controlada por un solo partido y que cada seis años imponía a un nuevo Presidente el cual sacaba el mayor provecho posible de su encargo para sí mismo, su familia y allegados mas cercanos creando con esto, que cada fin de sexenio en nuestro país hubiera un nuevo grupo de millonarios, así mismo se solapaba el influyentismo y el tráfico de influencias quedando muchas veces impunes dichos servidores públicos, aunque actualmente la realidad no dista mucho de esas viejas prácticas de Gobierno.

Por eso la necesidad de crear instituciones mas eficaces que promuevan la rendición de cuentas, el control y fiscalización, transparencia y el combate a la corrupción sin prerrogativas partidistas o de grupo, pues se corre el riesgo de que independientemente de que cada sexenio se cambie de partido político en el poder, éste realice las mismas acciones irregulares que su antecesor.

“Ahora bien hay que distinguir cada uno de estos conceptos pues muchas veces se llegan a utilizar como sinónimos, por lo que tenemos que rendición de cuentas significa, la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, también se le define como el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los gobernados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten su

responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño³². El control y la fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario en específico, sino la práctica de colocar la información de manera pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Y por último en términos generales la corrupción suele ser entendida como todo abuso de un poder público con fines privado, entendiéndose el abuso en este caso como una gran variedad de actos ilícitos como el soborno, nepotismo, extorsión, fraude, tráfico de influencias, cohecho, favoritismo, lavado de dinero, etc. Y de manera más específica el término de corrupción con el que más familiaridad tenemos es el que consiste en la violación de una obligación por parte de un servidor público o representante popular, con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos, de la persona que lo soborna o extorsiona. Conocido coloquialmente como mordida.

³² UGALDE, Luis Carlos. La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, Serie Cultura de Rendición de Cuentas publicada por la Auditoría Superior de la Federación, México 2002, p. 9.

Por esto considero que es necesario que se le otorguen a la Auditoría Superior de la Federación las facultades para investigar y sancionar las conductas irregulares en que incurren los servidores públicos, ya que al ser una entidad con autonomía técnica dependiente de la Cámara de Diputados, no tendría empacho en investigar y sancionar administrativamente a servidores públicos de alto nivel como Secretarios, Subsecretarios, Directores Generales, etc., que muchas veces son colocados dentro de estos puestos más por su relación personal con el Titular del Ejecutivo, que por sus conocimientos o capacidades dentro del ramo del cual son responsables.

La falta de investigación y sanción a estos altos funcionarios no es porque no se tengan los medios legales o procedimentales adecuados, sino más bien por los compromisos de grupo o acuerdos políticos a que se llegan en las altas esferas de poder y como ejemplo de esto, tenemos casos como los de "Los Amigos de Fox", "La Fundación Vamos México", "La Privatización de la Banca en el sexenio del Presidente Salinas de Gortari", "la Absorción de la Deuda de los banqueros por medio del Fobaproa", entre muchos casos más, los cuales no se han querido estudiar a fondo provocando con esto la prescripción de las responsabilidades administrativas.

Actualmente los Órganos Internos de Control dependen de la Secretaría de la Función Pública de acuerdo a lo estipulado a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37 fracciones VIII, XII y XVII, y al Reglamento Interior de esta Secretaría en su artículo 66 y que a la letra señala el primero de éstos:

Artículo 37

A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

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

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

Por lo que mi propuesta es que estas atribuciones le sean encomendadas a la ASF, claro esta que lo primero sería adicionar y reformar nuestra Constitución siguiendo las formalidades señaladas en su Artículo 135 que a la letra dice:

Artículo 135

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que

éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Que desde mi punto de vista el Artículo 74, fracción IV, sería al que se le tendría que adicionar, y el Artículo 79, es el que se reformaría, en su fracción IV, los cuales actualmente estipulan lo siguiente:

Artículo 74

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven

Artículo 79

La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Del artículo 74 en su fracción IV, le adicionaría un último párrafo el cual quedaría así: *"Para conocer de las Responsabilidades Administrativas en que incurran los Servidores Públicos señalados en el primer párrafo del Artículo 108 de esta Constitución la Cámara de Diputados se auxiliará de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación."*

Por último del artículo 79 fracción cuarta en su primer párrafo quedaría reformado de la siguiente manera: *"Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. Así como investigar y sancionar las presuntas irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones por los servidores públicos a que se refiere el artículo 108 primer párrafo de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley."*

Otorgándole estas nuevas facultades constitucionales a la ASF, sería viable que los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, pasaran a formar parte de la ASF, aprovechando la infraestructura con la que actualmente cuentan, logrando con esto que la investigación y sanción sea más transparente y equitativa, toda vez que considero que los servidores públicos deben de estar estrictamente regulados y vigilados para así evitar que cometan cualquier tipo de irregularidad. Así mismo, se tendría que reformar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para otorgarle a la Auditoría Superior de la Federación, la competencia con que actualmente cuenta la Secretaría de la Función Pública en materia de Responsabilidades Administrativas.

CONCLUSIONES

Primera.- En el presente trabajo los actos administrativos son la manifestación de voluntad de la Autoridad Administrativa que en el ejercicio de su potestad, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general, y que deben de cumplir una serie de formalidades para nacer a la vida jurídica.

Segunda.- Los procedimientos administrativos son las formas según las cuales las actividades administrativas se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso, es el medio por el cual se va a dar cumplimiento al acto generado.

Tercera.- El silencio administrativo se constituye como una ficción de la ley establecida en beneficio del particular por lo que el silencio administrativo puede definirse como una respuesta ficta que la ley establece en beneficio del interesado, en virtud de la cual se considera desestimado (negativa ficta) o estimado (afirmativa ficta) la solicitud de aquél cuando la administración incumple el deber que tiene de dictar una resolución expresa y notificarla a aquél con los requisitos que la ley establece.

Cuarta.- Servidores públicos son los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal,

los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral y éstos incurrir en responsabilidad administrativa cuando omitan su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, por lo que deberá de sancionárseles sin miramientos, pero conservando siempre la legalidad e imparcialidad. Así mismo encontramos que también pueden incurrir en otro tipo de responsabilidades como la política, penal, civil y patrimonial durante el desempeño de sus actividades, pero siempre deberán contar con los medios de defensa necesarios para poder apelar las imputaciones que se realicen en su contra.

Quinta.- La fiscalización superior representa el ejercicio de facultades constitucionales irrenunciables, que a la vez permiten un adecuado equilibrio entre los Poderes, ya que constituyen la plataforma del sistema nacional de rendición de cuentas, puesto que todos los servidores públicos deben de rendir cuentas a la sociedad porque manejan recursos que le pertenecen, así mismo la información presentada a la sociedad debe ser veraz, oportuna y debe de estar al alcance de sus manos.

Sexta.- La investigación y sanción de las responsabilidades administrativas debe dejarse en manos de nuevos organismos ajenos al Poder Ejecutivo Federal, como lo es la Auditoría Superior de la Federación, ya que como ha quedado

demostrado históricamente éste a dejado de cumplir cabalmente con este cometido, puesto que solamente ha solapado la corrupción y el influyentismo, dejando sin castigo a los mayores responsables de las debacles económicas y políticas del país, lo que ha a generado un descontento en la sociedad, que ya no confía en las entidades encargadas de brindarle seguridad y protección. Creo yo se esta a tiempo de mejorar nuestras instituciones y subsanar los errores cometidos en el pasado, para que la democracia en México siga creciendo y al parejo de esta avance la sociedad, puesto que el país lo necesita.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. **Compendio de Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa, México 2002.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa, 10ª. Edición. México, 1995.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Las Garantías Individuales**. Editorial Porrúa, México 2001.
4. CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. **Derecho Administrativo I y II**. Cárdenas Editores. México. 2001.
5. CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. **Derecho Procesal Administrativo**. Cárdenas Editores. México. 2001.
6. CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. **Derecho Administrativo Constitucional**. Cárdenas Belasco Editores. México. 2004.
7. CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. **Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal**. Cárdenas Editores. México. 2004.
8. CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. **Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos**. Cárdenas Editor y distribuidor. México. 2003.
9. DE LA GARZA, Sergio Francisco. **Derecho Financiero Mexicano**. Editorial Porrúa, México 1986.
10. DE PINA VARA, Rafael. **Diccionario de Derecho**. Editorial Porrúa, México 1999.
11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **Compendio de Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa, México 2000.
12. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Diccionario de Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa. 2002.
13. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **El Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa. 2002.
14. FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa, 36ª. Edición. México, 1997.

15. GORDILLO A., Agustín. **Procedimiento y Recursos Administrativos.** Buenos Aires 1964.
16. GORDILLO A., Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo.** Ediciones Macchi, Buenos Aires 1998.
17. Manual del Curso de Especialización en Materia Procesal Fiscal, Tribunal Fiscal de la Federación, año 2000.
18. NAVA NEGRETE, Alfonso. **El Procedimiento Administrativo.** Editorial Porrúa, México 1999.
19. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. **Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos.** Editorial Porrúa, México 1990.
20. SANCHEZ GOMEZ, Narciso. **Primer Curso de Derecho Administrativo.** Editorial Porrúa, México 1999.
21. SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo.** Editorial Porrúa, México 2000.
22. UGALDE, Luis Carlos. **La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales.** Serie Cultura de Rendición de Cuentas publicada por la Auditoría Superior de la Federación, México 2002.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Amparo
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- Código Fiscal de la Federación
- Código Penal Federal
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública