

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CAMPUS ACATLAN**

**“LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR LA FIGURA JURIDICA DE LA
CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
FEDERAL A FIN DE SALVAGUARDAR LA GARANTIA DE SEGURIDAD
JURIDICA”**

ALUMNO: RENE IVAN FLORES RIVAS

NUMERO DE CUENTA: 09810963-6

ASESORA: LIC. IRENE DIAZ REYES

Santa Cruz Acatlán, México, a los 25 días del mes de Abril de 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION	3
CAPITULO I. EL ESTADO Y LA FUNCION PUBLICA	7
1.1 EL ESTADO	7
1.2 LA FUNCION PUBLICA. CONCEPTO	10
1.3 FUNCIONES ESTATALES	13
1.3.1 FUNCION ADMINISTRATIVA	16
1.3.2 FUNCION JURISDICCIONAL	19
1.3.3 FUNCION LEGISLATIVA	22
1.4 EL GOBERNADO FRENTE AL PODER PUBLICO	23
1.4.1 COMPETENCIA	26
1.4.2 LA FORMA ESCRITA	27
1.4.3 LEGALIDAD	28
1.4.4 SEGURIDAD JURIDICA	30
1.4.4.1 IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY	31
1.4.4.2 AUDIENCIA	33
1.4.5 DEBERES DEL GOBERNADO FRENTE AL PODER PUBLICO	37
CAPITULO II. LOS SERVIDORES PUBLICOS	41
2.1 LA FUNCION PUBLICA, SU NATURALEZA. TEORIAS QUE TRATAN DE EXPLICARLA	46
2.2 PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA	49
2.2.1 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	50
2.2.2 EL PRINCIPIO DE HONRADEZ	51
2.2.3 EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD	52
2.2.4 EL PRINCIPIO DE LEALTAD	53
2.2.5 EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA	53
2.3 OBLIGACIONES A CARGO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	55
2.4 EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	56
2.4.1 RESPONSABILIDAD POLITICA	57
2.4.2 RESPONSABILIDAD PENAL	61
2.4.3 RESPONSABILIDAD CIVIL	65
2.4.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	67

CAPITULO III.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO FEDERAL	70
3.1 BASE CONSTITUCIONAL	74
3.2 BASE LEGAL	75
3.3 AUTORIDADES COMPETENTES	80
3.4 LA INCOACION DEL PROCEDIMIENTO	84
3.5 LA SUSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO	90
3.5.1 CITACION A LA AUDIENCIA AL PRESUNTO RESPONSABLE	93
3.5.2 AUDIENCIA	94
3.5.3 RESOLUCION	95
3.5.3.1 ELEMENTOS DE INDIVIDUALIZACION DE LA SANCION	96
3.5.3.2 PLAZO PARA EMITIRLA	97
3.5.3.3 MEDIOS DE DEFENSA	98
3.6 SANCIONES	100
3.6.1 AMONESTACION	101
3.6.2 SUSPENSION	102
3.6.3 DESTITUCION	102
3.6.4 SANCION ECONOMICA	103
3.6.5 INHABILITACION	106
CAPITULO IV.- PROPUESTA DE REFORMAS A LA FRACCION III, DEL ARTICULO 21 y 34 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	108
4.1 CADUCIDAD Y PRESCRIPCION. CONCEPTOS	128
4.2 CADUCIDAD Y PRESCRIPCION. DIFERENCIAS	134
4.3 EL ARTICULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	138
4.4 PROPUESTA DE REFORMAS A LA FRACCION III, DEL ARTICULO 21 Y 34 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	140
CONCLUSIONES	147
BIBLIOGRAFIA	150

INTRODUCCION

La vida social del ser humano es siempre un constante contacto con los demás individuos que integran la colectividad, para que esa vida en común sea posible es indispensable que exista una regulación que la encauce y dirija, que norme las relaciones humanas sociales, en otras palabras, es imprescindible la existencia del Derecho, concebido formalmente como un conjunto de normas de vinculación bilateral, imperativas, obligatorias y coercitivas.

Paralelo al Derecho, con la finalidad de garantizar la aplicación de ese orden jurídico, coexiste el Estado, que desempeña la Función Pública a través de órganos de autoridad, los cuales se integran por un elemento objetivo – competencia-, y otro subjetivo –servidor público-, sin que ello implique escisión entre dichos elementos, ya que en todo caso los actos y hechos por ellos emitidos corresponden de manera directa al Estado mismo.

Siendo así, el marco legal establecerá el desenvolvimiento de la Función Pública, y el actuar de los gobernados se encontrará preestablecido en un sistema jurídico imperante, en el que se delimiten y salvaguarden los derechos de la población y se establezca la competencia de las autoridades.

Lo anterior ha venido a constituir uno de los mayores triunfos de las luchas que han venido encabezando las sociedades organizadas en épocas anteriores, aun en la actual: el lograr el sometimiento del Estado mismo al estado de Derecho, con especial énfasis en la actuación de la Administración Pública.

Ahora bien, retomando ese elemento subjetivo de todo órgano de autoridad, el servidor público, es importante establecer que su actuación, en principio, se presume se lleva a cabo de buena fe y siempre con el objetivo último de satisfacer necesidades públicas, sin embargo, no en todos los casos se ajusta a un sano desempeño. Así, encontramos que la normatividad vigente contempla

todo un sistema responsabilidades de los servidores públicos que se integra por la responsabilidad administrativa, penal, civil y política. Aquí es pertinente manifestar que para efectos del presente trabajo de investigación fijaremos nuestra atención en la responsabilidad administrativa.

Establecido ello, es menester argumentar que existe en nuestra legislación un procedimiento administrativo disciplinario tendiente a sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos impone, así como también a acreditar la responsabilidad del servidor público, pudiendo concluir sobre la inexistencia de responsabilidad o con la imposición de la sanción correspondiente.

Dicho procedimiento está contemplado por el artículo 21 de la Ley de responsabilidades administrativas referida con antelación, sin embargo el legislador omitió sancionar el hecho de exceder el plazo para el dictado de la resolución respectiva, pues únicamente señaló que la autoridad administrativa "... resolverá dentro de los cuarenta y cinco días siguientes hábiles -al desahogo de las pruebas ofrecidas por el servidor público- sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes".

Visto lo anterior, consideramos que el Estado al encontrarse en la posibilidad de afectar la esfera o ámbito jurídico del servidor público debe limitar su actuación a la observancia de las garantías que el gobernado tiene frente al poder público, obedecer determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis, debe someter su actuación a un conjunto de modalidades jurídicas, condiciones, elementos, etc., que es lo que constituye la garantía de seguridad jurídica, sin cuya observancia no puede ser válida desde el punto de vista del Derecho.

El tema toral a que nos referimos en la presente investigación es precisamente establecer que al no sancionarse el exceder el plazo otorgado para dictar la resolución respectiva en el procedimiento administrativo de referencia (cuarenta y cinco días hábiles siguientes al desahogo de las pruebas ofrecidas por el servidor público, plazo previsto por la fracción III, del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) se está propiciando inseguridad jurídica para el servidor público, toda vez que válidamente la autoridad administrativa resolutora puede emitir una resolución en la que determine sancionar al servidor público aun vencido el término de referencia, sin que esté afectada su legalidad por tal motivo, por lo que el único límite a la potestad sancionadora administrativa del Estado es la prescripción, prevista por el artículo 34 de la multicitada ley, la cual, en nuestra consideración no limita por sí sola el actuar de la autoridad administrativa, además de que no colma el principio constitucional de seguridad jurídica que en su contenido acoge al principio de legalidad.

Siendo necesario establecer una sanción ante tal exceso, se propone para tal fin la implementación en el texto legal de la figura de la caducidad en el procedimiento disciplinario federal; consideramos que paralelamente debe ser ampliado el plazo señalado (a seis meses, término que podrá duplicarse por única vez cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades, debidamente motivada por éstas y notificada al servidor público sujeto al procedimiento), en aras de salvaguardar la garantía de seguridad jurídica y en atención a la carga laboral imperante en la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas y las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, en el caso específico de la Administración Pública Federal; aunado a que se está en presencia de una cuestión de interés general que debe ser resuelta, recordando que el procedimiento de responsabilidad administrativa es de pronunciamiento

forzoso, sin soslayar que en ningún modo puede permitirse la inobservancia de las garantías constitucionales que tiene el particular frente al poder estatal.

CAPITULO I. EL ESTADO Y LA FUNCION PUBLICA

1.1 EL ESTADO

La Teoría del Estado junto con la Ciencia Política son las ramas del conocimiento que han centrado sus esfuerzos en estudiar al Estado como institución política proyectada en la historia, así Andrés Serra Rojas expone que el Estado representa "... el orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, con un ente público superior, soberano y coactivo (...) se integra u organiza con una población –elemento, o grupo social sedentario, permanente y unificado- asentado sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.”¹

Concepto fundamental y de enorme trascendencia para la aparición del Estado, resulta ser “la soberanía”, el maestro Tena Ramírez señala que la génesis del concepto se ubica a finales de la Edad Media, pues se impuso, con la visión de justificar la encarnación del rey con el Estado, sobre la autoridad papal, el imperio y los señores feudales, y ello contribuyó a la consolidación del absolutismo. Sin embargo, con el transcurso del tiempo y correlativamente la evolución social, se sustituyó la soberanía del rey por la del pueblo, influenciado ello por los ideólogos de la Revolución Francesa, de tal forma se ha concluido que “la soberanía significa ‘la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder’, concepto negativo que se traduce en la noción positiva de ‘una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional’.”² En la idea de la soberanía descansa pues, esa supremacía sobre los gobernados, no obstante y de forma obvia ese ejercicio jurídico del poder soberano necesariamente debe coexistir con las limitaciones que conlleva el mismo y que se imponen desde el orden de la Constitución y, con posterioridad, en las leyes reglamentarias de esta última. De lo

¹ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, 16ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 283.

² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª edición, México, Editorial Porrúa, 1967, p. 4.

anterior se desprende que “... entre nosotros ningún poder ni gobernante alguno es soberano, pues todos encuentran sus fronteras en la Constitución”³, por lo que la conclusión a la que llega el ilustre maestro constitucionalista es que el pueblo, titular originario de aquella, subsimió en la constitución su propio poder soberano y de ahí, advierte que un pueblo que está ensayando su conciencia cívica debe comenzar por entender la sumisión de todas las autoridades y de él mismo a la ley, so pena de que todos los actos desarrolladas fuera de ella invariablemente resulten inválidos.

Distintas son las visiones que sobre el Estado se han planteado, ello atendiendo a su contenido histórico. En la actualidad, el Estado moderno, surge como respuesta a las crecientes y complejas necesidades de la población, el cual se encuentra investido de un poder que está por encima de todos los demás, el poder de autoridad, que se le otorga precisamente para hacer cumplir la voluntad general, aún en contra de los intereses particulares o de grupo, ahora bien, toda la estructura estatal constituye lo que se denomina el poder público y se define como “... el conjunto de órganos en donde se deposita la autoridad de los diferentes poderes que conforman al Estado”.⁴ De gran importancia resulta el hecho de establecer lo que debemos entender por autoridad y, para tal efecto recurrimos a lo que nuestro Poder Judicial de la Federación establece en la tesis que es del rubro y texto siguientes:

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIV, Julio de 1994

Página: 390

ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103 fracción I constitucional, y 1o., fracción I de la ley reglamentaria; los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. La expresión "leyes o actos de autoridad" recibe el nombre de acto reclamado, que puede traducirse

³ *Ibidem*, p. 10.

⁴ Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Constitucional*, México, 2004, Cárdenas Velasco Editores, p. 96.

en una disposición o hecho autoritario, concreto y particular. **Es decir, puede entenderse por acto de autoridad, cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o de hecho determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente.** Dentro de tales características, destaca el elemento **voluntariedad**, que lo distingue de un acontecimiento cualquiera, el de **intencionalidad** que estriba en la causación de una afectación, esto es que tiende a la obtención de un fin determinado, así como la índole **decisoria o ejecutiva** del acto **dotado de imperatividad, unilateralidad y coercitividad**, que le imprimen **naturaleza autoritaria** y que por ello puede producir una afectación en bienes o derechos del particular. Por lo tanto, el acto de autoridad reclamable a través del juicio de garantías, necesariamente debe inferir un agravio o lesión a cualquier derecho o bienes del gobernado, para que le asista interés jurídico en reclamarlo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 480/92. Odilón González Bello. 30 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

A mayor abundamiento la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar la procedencia del juicio de amparo, amplió el concepto de autoridad, estableciendo que dentro de él se hallan comprendidas no sólo aquellas que tienen el carácter de órganos del Estado y se encuentran facultados para decidir o ejecutar sus resoluciones, sino que el término comprende asimismo a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales, de hecho, y por lo cual, se encuentran en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos.

Se ha identificado al Estado como la organización jurídico-política de la sociedad, que reviste una personalidad jurídica propia, con un fin inherente, por grandes que sean las distancias, varíen las épocas o las personas que lo habiten, dicho fin superior y último es el bien común, al cual aspira al brindar seguridad a su población, cuando mantiene la tranquilidad y el orden, protegiendo la libertad y

demás derechos de sus habitantes y, de igual forma, reprimiendo conductas contrarias al recto funcionamiento estatal.

Para tal fin requiere de diversos mecanismos y de elementos personales y materiales, así, el elemento personal ejerciendo funciones propias del Estado constituye precisamente la función pública, uno de los temas marco de la presente investigación.

1.2 LA FUNCION PUBLICA. CONCEPTO

Ciertamente, la organización estatal persigue fines concretos que se constituyen como respuesta a las distintas necesidades que dieron paso a las diferentes luchas que los pueblos han protagonizado en su afán de búsqueda de bienestar y que, para lograr su cristalización, la voluntad popular ha puesto a su disposición todo un conjunto de atribuciones y recursos materiales, humanos y financieros, para que los órganos que la conforman puedan dar efectivo cumplimiento a tales necesidades.

Dicha meta es alcanzada a través del desarrollo de la actividad estatal que, para el maestro Gabino Fraga se configura como "... el conjunto de actos materiales y jurídicos, operacionales y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales."⁵

Tomando en cuenta el cúmulo de actividades de las que el Estado se ocupa y que tienden a multiplicarse por el constante desarrollo de la vida social, que exige la satisfacción de nuevas necesidades que van surgiendo y que aquel, en su papel organizativo de la sociedad, debe afrontar mediante la prestación de

⁵ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 38ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 13.

los servicios en gran escala, o bien, con el cumplimiento de actividades que le son privativas, lo encontramos como una gran organización de vasta complejidad.

Como ya indicamos, en la concepción del Estado moderno, éste ostenta un cúmulo de atribuciones que lo colocan en una posición muy superior respecto de sus gobernados, sin embargo, no debemos olvidar que su mayor triunfo radica en el sometimiento del Estado mismo al Derecho, cambiando la forma de poder omnipotente que ostentaba, por una división de poderes en diferentes órganos – Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, que delimitará su autoridad a las facultades legalmente conferidas para cada uno de ellos. Siendo así, para el funcionamiento del Estado es indispensable crear las estructuras administrativas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Este hecho ha propiciado el empleo de personas para el desempeño de las tareas públicas.

Ahora bien, esa actividad estatal desarrollada por personas físicas es lo que se identifica con el concepto de la función pública, funcionarios o empleados públicos aportando su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones, de esa forma coincidimos con el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez que define a la función pública como “... la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares”⁶.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo siguiente con relación al tema en estudio:

“Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de

⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo, 1er curso*, México, Limusa Noriega Editores, 1998, p. 145

normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores público de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio”⁷.

Por otra parte, el Doctor Jorge Fernández Ruiz, en un estudio sobre la función pública señala que esta locución se usa para referirse a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad, de donde surge la idea de indelegabilidad, cuya realización atiende a la necesidad y al interés públicos, entre las que destacan las funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa.

Ahora bien, conviene establecer que son distintas la actividad pública, que se identifica con la actividad estatal, y la función pública, aun cuando están vinculadas no deben confundirse pues la primera se identifica con todas las acciones a cargo del Estado, en tanto, la segunda está referida a la capacidad de acción que guarda todo servidor público, según lo ilustra el autor Martínez Morales.⁸

Por nuestra parte, consideramos que es claro que todos los órganos del Estado, por sí mismos, no podrían actuar para dar cumplimiento a los fines de éste, y que por tanto su existencia sólo puede ser posible mediante la actividad de una persona física que, investida de las atribuciones que la ley reconoce al órgano, ejecuta la voluntad del Estado en su ámbito de competencia, de esa forma, definimos a la función pública como la actuación desarrollada por una persona física al realizar tareas por cuenta del Estado y que se encuentra al servicio de éste.

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe del Presidente, 1959, 1ª Sala, pág. 36

⁸ Cfr. Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, 1er y 2º curso, 3ª edición, México, Editorial Oxford, 2000, p.

1.3 FUNCIONES ESTATALES

“Las funciones son los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones encaminadas éstas al logro de sus fines. El poder estatal, que es uno solo, se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, a cada uno de los cuales se le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional), con las modalidades y excepciones que veremos. De tal modo que las funciones del Estado son el sistema o medios que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines”⁹

El Estado ejerce las funciones por medio de sus órganos que son esferas de competencia determinada. Al respecto, la doctrina constitucional ha establecido que el poder del Estado es único y no se divide, lo que en realidad existe es una diversidad de funciones, que constituyen la manifestación del poder estatal, y que redundan en un sentido dinámico, es decir, las funciones son las actividades soberanas del Estado en el desarrollo de los fines propios del mismo.

Siendo así, todo estudio con relación a las funciones estatales y a los poderes, ha reconocido tres actividades esenciales del Estado, a saber:

La función legislativa, que está encaminada a establecer las normas jurídicas generales.

La función jurisdiccional que se encamina a resolver las controversias que se hagan de su conocimiento, aplicando la normatividad jurídica al caso concreto.

La función administrativa que ejecuta la ley, particularizando su aplicación.

El artículo 49 de nuestra Constitución Política Federal plasma la teoría de la división de poderes (que desde Aristóteles hasta Montesquieu y Locke

⁹ *Ibidem*, p. 42

preocupó), en ella descansa toda la organización política del Estado Mexicano, estableciendo que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

Con anterioridad a los autores referidos otros más hicieron pronunciamientos sobre el tema, basándose únicamente en la necesidad de especializar las actividades, es decir, a manera de dividir el trabajo, sin embargo es con Montesquieu y Locke con quienes se logra deducir una doctrina general diferente a las demás pues establecen tal división al añadir el elemento básico de que su finalidad es limitar el poder, lo que hasta nuestros días junto con su complemento, las garantías individuales, constituyen las principales limitaciones del Poder Público.

Por otra parte, la división de funciones a que nos referimos no puede ser sostenida en forma absoluta, pues no podemos dejar de considerar que en ocasiones, un Poder de la Unión desempeña funciones que en el papel parecieran propias de uno distinto, ejemplo de ello es la función jurisdiccional, que en esencia es propia del Poder Judicial, y sin embargo existe el juicio político substanciado y resuelto por el Congreso de la Unión, o bien los Tribunales Administrativos o Juntas de Conciliación y Arbitraje, localizados dentro del marco del Ejecutivo Federal, como ejemplos del desempeño de la función jurisdiccional por órgano diverso del Poder Judicial de la Federación, o al Presidente de la República emitiendo Reglamentos que materialmente se consideran actos legislativos.

Ciertamente, nuestro orden constitucional está constituido por un sistema flexible¹⁰ en cuanto a la división de funciones, pues admite excepciones expresamente consignadas en el propio texto de la Constitución, a través de ellas se posibilita que el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo ejerzan

¹⁰ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece un sistema rígido de división de poderes, de tal manera que el poder judicial sólo pudiese realizar actos materialmente jurisdiccionales, el Ejecutivo sólo actos administrativos y el Legislativo exclusivamente actos de creación de normas jurídicas generales. En la misma Constitución Federal se advierte que cada uno de los poderes está facultado para desarrollar funciones distintas a las que les corresponderían en un sistema rígido de división de poderes.

funciones que, en términos generales, corresponderían a la esfera de las atribuciones de otro poder.

Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República sea de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, de *motu proprio*, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder.

Para que sea válido desde el punto de vista constitucional que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, pues resulta de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Ahora bien, con el objeto de distinguir a qué órgano atribuir las diversas funciones estatales, existen dos criterios, el formal y el material.

Desde el enfoque formal, es decir, desde el punto de vista del órgano que la realiza, todas las funciones del Poder Ejecutivo son consideradas como administrativas, las del Legislativo funciones legislativas, y las del Judicial función jurisdiccional, aquí no se considera la naturaleza de la actividad para determinar su naturaleza, sino el órgano del cual emanan.

En cambio, el enfoque material parte de la esencia misma del acto, del aspecto intrínseco de la función, empleando al efecto un criterio objetivo que no considera al órgano del cual proviene la actuación, sino por el contrario, habrán de

considerarse funciones legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales, según imperen las características que se han atribuido a cada función.

Recientemente, junto a las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita, han emergido otras cuya aceptación se incrementa cada día, entre ellas figuran la registral, la de fiscalización o control patrimonial del Estado, la de regulación monetaria, y la electoral, entre otras que con el transcurso del tiempo van cobrando identidad y autonomía.

Una vez precisado lo anterior, procederemos a realizar un breve estudio de las funciones administrativa, jurisdiccional y legislativa, desarrolladas por el Estado.

1.3.1 FUNCION ADMINISTRATIVA

La función administrativa, desde el enfoque formal, es aquella que desarrollada el Ejecutivo Federal, el autor Berthelemy, citado por Gabino Fraga la considera como "... la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la Ley."¹¹

Administrar, dice el autor francés Jean Rivero, citado por Serra Rojas, "es a la vez hacer los actos jurídicos que fijan los derechos y las obligaciones respectivas de las personas jurídicas y los particulares y realizar la masa de operaciones, tanto materiales como intelectuales, que exige la satisfacción del interés general".¹²

El Poder Ejecutivo estructurado en la administración pública desarrolla una enorme cantidad de actos de distinta naturaleza, el autor Michel Stassinopoulos en su "Tratado de los Actos Administrativos", citado por Serra

¹¹ *Op. cit.* 3, p. 56.

¹² Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 15 edición, México, Editorial Porrúa, 1992, p. 62

Rojas, ilustra que “la función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa y de hechos y operaciones materiales”¹³, ello resulta lógico pues toda la actividad administrativa, emprende dos vías: la de la decisión y la de la operación.

El Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, tiene la obligación desprendida de la fracción I del artículo 89 constitucional de ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia. Siendo así, para efecto de dar cumplimiento a tal mandato, considerando que una sola persona no puede hacerlo por sí, es necesaria la creación de una serie de órganos y mecanismos para que, sin delegar facultades unipersonales del Presidente de la República, éstas puedan ejercerse, razón por la cual coexisten organismos e instituciones centralizadas y paraestatales, con dependencias propias y atribuciones delimitadas, como parte del trabajo de colaboración que realizan con el Presidente de la República, esa estructura es a lo que se le denomina Administración Pública.

De tal forma, la Administración Pública Federal, -en términos del artículo 1o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-, se encuentra conformada por la administración centralizada y la paraestatal; la primera se encuentra integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Por otra parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales del crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

¹³ *idem*, p. 237

Ahora bien, “(...) Se puede identificar la actuación de la administración expresada a través de hechos materiales, cuando su manifestación de voluntad no produce consecuencias de derecho, por no tener trascendencia en el mundo jurídico; y a través de actos jurídicos, que por ser la manifestación de la voluntad de la administración, se denominan actos administrativos”¹⁴, a ello nos referimos con anterioridad al señalar que la administración se orienta en dos sentidos: la operación y la decisión.

El acto típico en el desempeño de la función administrativa es el acto administrativo, a través de él la autoridad en forma unilateral manifiesta la voluntad del órgano del Estado de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas.

Es importante delimitar la figura del acto administrativo, como especie dentro del género de los actos jurídicos, para Delgadillo Gutiérrez “... los diferentes fenómenos que se producen por los hombres y la naturaleza, pueden o no estar regulados por el Derecho; cuando lo están, su realización produce efectos jurídicos, que permiten hacer la diferenciación entre hechos naturales o materiales y hechos jurídicos. Éstos a su vez pueden diferenciarse en razón de la intervención de la voluntad del agente, manifestada o no con el propósito de producir los efectos jurídicos, en cuyo caso podemos hablar de hechos jurídicos en sentido estricto, y de actos jurídicos. Por ello, se dice que el acto jurídico es la manifestación de la voluntad para producir efectos jurídicos”.¹⁵ Para el Doctor Castrejón García “acto jurídico, es la manifestación de voluntad que produce consecuencias de derecho, se define como la voluntad encaminada a provocar o producir efectos de derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico.”¹⁶

¹⁴ *Ibidem*. p. 169.

¹⁵ *Ibidem*, p. 169

¹⁶ Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo I*, México, Editorial Cárdenas Editor, , 2000, p. 345.

Establecido lo anterior, Andrés Serra Rojas considera al acto administrativo como “un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreto y ejecutivo, 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.”¹⁷

Para el autor Lucero Espinosa “... el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, con conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa.”¹⁸

Vistas las argumentaciones anteriores consideramos al acto administrativo, como la forma más representativas de la manifestación de la voluntad de la autoridad en el desempeño de la función ejecutiva, cuyo objeto es crear, reconocer, modificar, extinguir o transmitir una situación jurídica, produciendo efectos concretos y siempre con la finalidad última de satisfacer el interés general.

1.3.2 FUNCION JURISDICCIONAL

Para la existencia del poder público es imprescindible la existencia de un cuerpo de leyes que sirva de referencia a la acción gubernativa y de un órgano encargado de vigilar que éste no se rebase. Dicha vigilancia se lleva a cabo a través de la función jurisdiccional, en virtud de la cual se dirimen controversias con fuerza vinculativa para las partes que en el proceso intervienen. Premisa fundamental resulta el hecho de que la norma jurídica se crea para que sea cumplida en forma espontánea por los sujetos a los cuales se encuentra dirigida,

¹⁷ *Op. cit.* 12, p. 230.

¹⁸ Delgadillo Gutiérrez, Humberto/ Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, , México, Editorial Porrúa, 1997, p. 29.

sin embargo, ante la inobservancia de la misma, la función jurisdiccional, privativa del Estado, constituye un medio eficaz para hacerla valer, así lo manifiesta el autor procesalista Del Vecchio, citado por Serra Rojas, al considerar que "... no hay interferencia alguna entre los hombres, ni controversia posible, por muy complicada e imprevista que ésta sea, que no admita y exija una solución cierta".¹⁹

Atendiendo a la etimología de la palabra jurisdicción, de *jurisdictio*, significa: declarar el Derecho.

Ciertamente "El Estado crea la organización judicial como una necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica"²⁰. Ahora bien, esa organización judicial tiene como fundamento el atributo del Estado denominado soberanía, poder que no admite ningún otro superior a él, de dicho atributo deriva la jurisdicción como actividad a través de la cual aquel a través de órganos jurisdiccionales provee a la tutela del Derecho subjetivo, es decir, a la reintegración del derecho amenazado o violado. Dicho en otros términos, es una potestad emanada de la ley por medio de la cual el juzgador declara el derecho sobre una determinada situación jurídica que se le ha planteado. Su finalidad se constriñe a declarar, de forma imparcial, el derecho en los casos controvertidos o de controversia respecto de las cuales la ley le atribuya competencia.

Por lo tanto, es una actividad que necesariamente se encuentra subordinada al orden jurídico, atributiva, constitutiva y productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una norma jurídica o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada.

¹⁹ *op. cit.*, 12, p. 153

²⁰ *Ibidem*, p. 55

Conviene establecer que dicha función se encuentra dirigida a dirimir las controversias que se susciten entre los particulares, e incluso las que se presenten entre éstos y los órganos de autoridad.

Lo anterior es así pues si bien es cierto en principio toda la actuación de los órganos de autoridad se presume se lleva a cabo de buena fe y con el objetivo de satisfacer el interés público "... sin embargo, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina violación de los derechos de los administrados, e inclusive de los que legítimamente le corresponden a la misma administración pública."²¹

En este caso nos estamos refiriendo a la justicia administrativa, creada para el control jurisdiccional de la Administración Pública y la que se puede concebir comprendiendo a su vez el control administrativo de la propia Administración.

El acto típico de la jurisdicción es la sentencia, que es creadora de una situación jurídica particular.

Por último, es pertinente señalar que preferimos emplear el término "jurisdiccional" en vez de usar la voz "judicial", basándonos en el hecho que ésta última evoca un criterio formal, en cambio, el primero hace alusión a la verdadera naturaleza de dicha función.

George Jellinek sentenció que la jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos.

²¹ Margain Mananutou, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997, p.17.

1.3.3 FUNCION LEGISLATIVA

Para el Doctor Gabino Fraga "... la Función Legislativa desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen Constitucional forman el Poder Legislativo."²²

La autoridad y el imperio del Estado se evidencian en el ejercicio de la función legislativa, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas jurídicas; en ejercicio de dicha función el Estado crea, modifica, deroga y abroga la ley.

En su aspecto material es la función que se concreta a la actividad creadora del orden jurídico del Estado, de tal forma que emite las normas que regularán la conducta de los individuos y la organización social y política. Sin embargo, sin importar el órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, que no son únicamente las leyes emitidas por el Congreso, sino también los reglamentos expedidos por el titular del Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, y los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la atribución que le asigna la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los Bandos municipales y los reglamentos aprobados por los Ayuntamientos, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional, entre otros ejemplos.

Es importante destacar que nuestro sistema constitucional distingue al Poder Legislativo Constituyente y al Poder Legislativo ordinario, en tanto el primero crea, adiciona o reforma las normas constitucionales, el segundo se encamina a la creación de la ley, estableciendo situaciones jurídicas generales.

²² *op. cit.*, 3, p. 37.

Siendo así, el acto típico de la función legislativa es la ley, misma que reviste los siguientes caracteres:

- a) Norma de conducta, abstracta e impersonal.
- b) General y permanente.
- c) Obligatoria.
- d) La sanción o coercibilidad.

1.4 EL GOBERNADO FRENTE AL PODER PUBLICO

Debiendo tener toda sociedad humana un orden jurídico que haga posible la vida en común, cuyas disposiciones estén colocadas sobre la voluntad de los miembros de esa colectividad, es también lógico que deba respetarse la esfera de actividad de los gobernados, pues no obstante que al limitarse o restringirse el radio de acción del hombre en aras de salvaguardar el interés de la sociedad, del Estado o de los demás individuos, no puede en ninguna forma imposibilitar el ejercicio de las facultades inherentes a aquel. En todo caso las limitaciones a la conducta particular de cada miembro de la comunidad en sus relaciones con los demás sujetos que la integran, se traducen en la aparición de exigencias y obligaciones mutuas o recíprocas, cuya imposición es obra del Derecho y cuyo contenido normativo, no debe quedar supeditado al arbitrio del Estado, ese poder recibe el nombre de autoridad y es ejercido por entidades a quienes se les ha conferido esa facultad.

La autoridad de un Estado implica un poder, es decir, un conjunto de facultades y actos tendientes a garantizar el orden de derecho mediante su idónea aplicación contra posibles contravenciones por parte de los individuos de la comunidad, asegurando así el orden social. De esta misión se desprende una de las características fundamentales de aquel: la de ser soberano.

La soberanía, como ya se hizo referencia en líneas precedentes, constituye un atributo del poder del Estado, mediante el cual se supedita a él todo lo que en la sociedad existe, que subordina a todos los demás poderes y actividades que se desplieguen en su seno.

Sin embargo, la soberanía no es ilimitada, está sujeta a restricciones, las cuales no provienen de una imposición, de un poder ajeno y extraño a ella, sino que obedecen a su propia naturaleza. En efecto, el pueblo, siendo el depositario real del poder soberano, en ejercicio de éste decide desplegar su actividad suprema dentro de ciertos cauces jurídicos que él mismo crea y que se obliga a no transgredir, autolimitándose así.

Esta autolimitación implica una restricción a la actividad del Estado introducida por el orden jurídico. Ahora bien, como el Estado carece de voluntad por ser una ficción jurídica, necesariamente tiene que actuar mediante representantes o agentes que se denominan autoridades, establecidas por las normas jurídicas. Tal y como se mencionó con anterioridad, las autoridades representan al Estado, son los órganos de desempeño de su actividad, por ende, una autoridad, cualesquiera que sean sus atribuciones, independientemente de la índole de sus funciones, nunca obra “motu proprio”, sino siempre en representación del Estado como persona jurídica. Esta autolimitación se traduce en una serie de restricciones jurídicas impuestas a la actividad de las autoridades estatales y constituyen derechos de los particulares frente al poder público, con la finalidad de no lesionar intereses individuales o sociales.

El Doctor Castrejón García refiere que “(...) Por deberes del Poder Público deberá entenderse todas aquellas conductas que en sentido positivo o negativo deberán realizar en forma obligatoria los órganos que conforman a los diversos poderes del Estado y que se encuentran contenidas taxativamente en la Constitución General de la República, así como en las leyes que de ella emanen”, y abunda en el sentido de que “(...) Podemos afirmar que los deberes del Poder

Público se encuentran contenidos prácticamente en cada una de las disposiciones constitucionales, como por ejemplo el artículo 1º el deber del Estado al respecto de las garantías individuales; el 2º el deber del Estado al respeto a la libertad y como consecuencia la prohibición de la esclavitud, etcétera. Sin embargo consideramos desde este punto de vista a los deberes del Poder Público en su aspecto general, aunque existen los deberes del Poder Público en lo particular y principalmente a los que trascienden en el Derecho Administrativo”.²³

Visto lo anterior, enfáticamente nos referiremos a la función ejecutivo-administrativa en atención a la relación y los efectos que con el presente estudio mantiene; respecto de esta función, la autolimitación a que nos hemos referido se restringe a la observancia de una serie de procedimientos establecidos en los dispositivos legales especiales en la materia, los cuales, además de contemplar derechos para los gobernados, hacen las veces de limitantes de la actividad del Estado, como en la especie podemos considerar a los principios de legalidad y seguridad jurídica, mismos que por su importancia y trascendencia se encuentran consagrados desde el nivel constitucional, y que encuentran su garante en los tribunales de lo contencioso administrativo, en primera instancia y, en segundo término, por el Poder Judicial de la Federación.

En dicho sentido se pronuncia el procesalista mexicano José Ovalle Favela al considerar que “la existencia del proceso y de los tribunales administrativos es uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho. No basta con que el Estado afirme que sujeta sus actos al imperio del derecho; es preciso, además, que los particulares tengan la posibilidad real de demandar al Estado o a la administración pública ante tribunales independientes o, al menos autónomos, que resuelvan sobre la legalidad de sus actos y contratos.”²⁴

²³ *Op. cit.*, 4, p. 154.

²⁴ Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, 6ª edición, México, Oxford, 1999, Colección Textos Jurídicos Universitarios, p.78.

En las relaciones entre gobernantes, como representantes del Estado, y gobernados, se suceden múltiples actos imputables a los primeros, que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos. En otras palabras, el Estado, en ejercicio del poder de imperio de que es titular, como entidad jurídica y política suprema, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades. El Estado, al desplegar su actividad de imperio, al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, puede en determinado momento afectar la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado. Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, tiene como finalidad imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas, es decir, todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona en sus múltiples derechos: vida, libertad, propiedad, etc.

Todo lo hasta aquí vertido puede resumirse estableciendo que el Estado de Derecho supone como condición previa la seguridad jurídica en dos vertientes: la eficacia en el control de los actos de autoridad y el cuidadoso respeto a la conducta que la ley permita a grupos e individuos.

A continuación abundaremos en los requisitos constitucionales que requiere todo acto administrativo, por constituir una premisa del presente estudio.

1.4.1 LA COMPETENCIA

Para abordar este tema, cedemos la palabra al autor Martínez Morales quien señala con claridad lo que deseamos establecer en torno a éste:

“Es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea a la aptitud que éstos

reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Así, conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por órgano competente, a través de un funcionario o empleado con facultades para ello.

La competencia la asigna la ley; las facultades deben estar contempladas también en la ley, o por disposición de ésta, en un reglamento o en un acuerdo de delegación de facultades²⁵.

Nuestro tema puede ser clasificado en cuanto al grado, a la materia y al territorio. La primera se refiere al orden jerárquico dentro de la administración, la segunda supone una distribución de actividades (las que enuncia la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal por ejemplo), en tanto la competencia por territorio encuentra su fundamento en las divisiones políticas del territorio nacional.

Ahora bien, con la finalidad de establecer qué órgano debe expresar la voluntad del Estado en la realización de un acto administrativo, deben atenderse las disposiciones legales, pues de ellas se desprenden las unidades administrativas existentes y se les fija los supuestos de hecho que deben atender.

1.4.2 LA FORMA ESCRITA

Tal y como se desprende del artículo 16 constitucional “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”.

²⁵ *op. cit.*, 8, p. 240

Ahora bien, dicha condición constituye la expresión de voluntad del órgano administrativo y como tal, debe observar ciertas reglas o formalidades que la ley, la costumbre y la jurisprudencia establecen, tales como establecer en el cuerpo de la resolución respectiva el lugar y la fecha de la emisión del acto, la firma del funcionario a quien se le otorga la facultad de emitirlo, la fundamentación y motivación; asimismo encuentra su *ratio legis* en el hecho de otorgar certeza jurídica a los particulares de tal forma que, se asegura el permitir a los particulares el exacto conocimiento del acto administrativo de que se trate.

1.4.3 LEGALIDAD

El texto constitucional en su artículo 14, párrafo cuarto, cuando alude a “las leyes expedidas con anterioridad al hecho”, establece la garantía de legalidad entendida como la subordinación de la autoridad a la ley. Ello tiene su complemento cuando ordena que “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho”.

Siendo así toda la actividad estatal debe encontrarse ajustada a las disposiciones normativas aplicables al caso concreto. El ámbito de la administración pública no es la excepción pues todos los actos de los órganos que integran el Poder Ejecutivo deben producirse en observancia de las disposiciones aplicables previamente emitidas por el Poder Legislativo.

La legalidad y validez de los actos administrativos deriva de una presunción que la ley les otorga, ello tal y como se desprende del artículo 42 de la aun reciente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se desprende que las resoluciones y actos administrativos se presumen legales, ello conforme a su artículo 42, en esos términos corresponde al actor probar su acción de nulidad en el juicio contencioso administrativo.

El maestro Delgadillo Gutiérrez ha establecido en alcance a este principio que

“(…) La voluntad general es la soberanía que reside en el pueblo y se plasma en las leyes, las cuales, como manifestación de la población crean la autoridad y facultan su actuación, por lo tanto las libertades individuales sólo pueden ser restringidas por disposición expresa de la ley. Lo anterior se basa en los principios de que los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, mientras que la autoridad sólo podrá hacer lo que le esté permitido. De esta manera se limita el arbitrio de la autoridad para impedir se abuse del poder, y que sólo actúe cuando la ley lo autorice”²⁶.

A mayor abundamiento la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia que “Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite” y, por otra parte, los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación han especificado en tesis jurisprudencial lo siguiente:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XI, Enero de 1993

Página: 263

Registro: 217,539

GARANTÍA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. La Constitución Federal, entre las garantías que consagra a favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de

²⁶ *op. cit.* 6, p. 123

audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.

1.4.4 SEGURIDAD JURÍDICA

Dentro de un régimen jurídico, la Administración Pública puede afectar en múltiples y variadas consecuencias a cada gobernado, por lo tanto, tiene correlativamente por obligación obedecer determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis, debe someter su actuación a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho.

Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye la garantía de seguridad jurídica. Ésta implica, en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho.

Como contenido de varias garantías individuales consagradas por la Ley Fundamental, la seguridad jurídica *in genere*, al conceptuarse se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos, individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tiene la obligación de acatarlos y observarlos. Esta obligación estatal y autoritaria es de índole activa en la generalidad de los casos tratándose de las diferentes garantías de seguridad jurídica, es decir, que el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para

cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.

La garantía de seguridad jurídica, por lo tanto, se traduce en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, etc., cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera del gobernado, que esté destinado a realizar.

Siendo así, el procedimiento administrativo debe analizarse como garantía constitucional de seguridad jurídica, ello considerando que se antepone al acto administrativo y que, si en él no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado.

1.4.4.1 IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY

Esta prohibición se encuentra contenida en el artículo 14, párrafo primero de la Constitución Federal.

El tratadista argentino Manuel María Díez, citado por Serra Rojas, define esta garantía del gobernado en el ámbito administrativo de la siguiente manera:

“... no debe confundirse el principio de la no retroactividad con el de la intangibilidad de los efectos individuales de los actos jurídicos. Este principio implica una interdicción para los órganos administrativos de afectar, aun para el futuro, los derechos adquiridos, mientras que el principio de la no retroactividad, comporta la imposibilidad de que la administración dé a sus decisiones un carácter retroactivo. Vale decir que uno de los principios se refiere únicamente al pasado, mientras el otro concierne también al futuro.

El acto administrativo no puede normalmente producir efectos retroactivos; esto quiere decir, que en la medida en que se establece una regla nueva o modifica una situación jurídica, él no produce sus efectos más que para el porvenir y no puede conducirlo a revisar los efectos pasados y ya adquiridos de la situación anterior”²⁷.

También el autor uruguayo Sayagués Laso expone su punto de vista con relación al presente:

“Generalmente el acto administrativo produce efectos para el futuro, es decir, no tiene efecto retroactivo. Es lo normal para los actos creadores de nuevas situaciones jurídicas. Pero esto no excluye que en ciertos casos pueda tener efectos hacia el pasado, cuando la ley expresamente lo autoriza o cuando la retroactividad es el efecto natural del acto. En este último caso, es lo que ocurre con los actos de revocación por razón de la ilegalidad. Los efectos de la revocación se proyectan generalmente hacia el pasado. Solución unánime en la doctrina. Los efectos de la revocación por ilegalidad se proyectan generalmente hacia el pasado *ex tunc*. Pero a veces los textos consagran distintas soluciones. Además hay que tener en cuenta los efectos definitivamente producidos desde la fecha en que se dictó el acto hasta su extinción”²⁸.

A manera de conclusión, consideramos que esta garantía significa que en ningún caso puede castigarse la violación de una disposición administrativa aplicando la sanción que establezca una ley expedida con posterioridad al hecho, o bien que no puede considerarse como infracción el hecho u omisión que no estaba tipificado como tal en la ley vigente en el momento en que se realizó, sino en un ordenamiento posterior. Esta visión coincide con la aplicación de la irretroactividad en el caso del Derecho Penal, que se explica en virtud de la naturaleza represiva de las sanciones administrativas.

²⁷ *op. cit.*, 12, p. 320

²⁸ *ibidem*, p. 321

1.4.4.2 AUDIENCIA

El segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la garantía de audiencia, cuyo origen remite al derecho anglosajón, específicamente a la figura del *debido proceso legal*, que tenía por visión la protección de la vida, la libertad y los derechos del particular contra de la arbitrariedad del poder público. De este modo, el texto constitucional en la parte que nos interesa refiere:

(...)

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

(...)

De tal forma, la garantía de audiencia adquiere relevancia pues implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del poder público. En la mayor parte de los casos en materia de sanciones administrativas, hallaremos que, como en los procedimientos judiciales, es necesario que se notifique al particular la incoación del procedimiento y se le dé la oportunidad de una audiencia antes de que pueda emprenderse la acción administrativa.

Así, la Tesis jurisprudencial número P.J.47/95 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, indica:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada

antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Viene a colación diferenciar lo que debe entenderse por acto de molestia y acto privativo. El primero se refiere a aquellas decisiones de autoridad que restringen de manera provisional o preventiva un derecho del particular con el objeto de proteger otros bienes jurídicos, a guisa de ejemplos podemos señalar la práctica de visitas de inspección, la imposición de medidas de seguridad, la solicitud de documentos, etc., por otro lado un acto privativo es aquella determinación de autoridad que produce como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de algún derecho del gobernado, verbigracia la imposición de cualquier sanción administrativa, la revocación de concesiones o licencias, etc.

No es óbice señalar que la regulación y observancia de las formalidades del procedimiento administrativo pretende conseguir dos finalidades: la eficacia máxima de la actividad administrativa; y la protección jurídica de los derechos e intereses de los administrados.

En principio esta garantía trascendía únicamente a la esfera de lo penal, su alcance se fue extendiendo primero a la materia civil y posteriormente al campo administrativo, en el cual se estableció que las autoridades administrativas, salvo casos excepcionales previstos en la Constitución y las leyes, tales como actos fiscales, decretos de expropiación de bienes, expulsión de extranjeros perniciosos, medidas de seguridad y sanciones de tránsito, no pueden privar a persona alguna de sus derechos sin previa audiencia, esto es, sin seguir un procedimiento en el que el afectado tenga derecho a presentar sus defensas y pruebas, y en el que se respeten ciertas formalidades esenciales.

Sin embargo, en dichos casos la garantía de audiencia se otorga en los medios de impugnación que se hagan valer en su contra, tal y como se desprende de la conclusión a que llegó el Pleno de nuestro máximo Tribunal al resolver el amparo en revisión 2496/71, fallado el 25 de junio de 1974, refiriendo que no se viola la garantía de audiencia en una ley si se establece un medio de defensa que puedan utilizar los particulares afectados contra su aplicación mediante un recurso de inconformidad para combatir los acuerdos que dicten las autoridades aplicadoras del ordenamiento combatido.

Como resultado de lo dicho en el párrafo anterior, no solamente se obliga a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino que también se obliga al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se escuche y se defiendan las partes.

Asimismo el Tercer y Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito ha sentado de forma homogénea en tesis jurisprudencial lo que debe entenderse por garantía de audiencia, en los términos siguientes, respectivamente:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VII, Enero de 1991

Página: 153

Registro: 223,722

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la

garantía de legalidad contenido en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa lo demuestre, y quien estime lo contrario cuente a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Enero de 2002

Página: 1254

Registro: 188,033

Tesis: I.7o.A.41. k

AUDIENCIA. CÓMO E INTEGRA ESTA GARANTÍA. De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un

acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo a tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia a favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite; que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

1.5 DEBERES DEL GOBERNADO FRENTE AL PODER PUBLICO

Ya que al Estado, y especialmente a la Administración Pública, se confirió toda un cúmulo de atribuciones tendientes a satisfacer el interés colectivo, lo cual implica obligaciones para aquélla en su condición de ente superior frente a los gobernados, a consecuencia de la observancia de las garantías constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, debe respetar todos los principios enunciados en el apartado que antecede. Contrariamente, resulta obvio que los particulares deben colaborar mediante el cumplimiento de deberes impuestos unilateralmente, originándose consecuentemente una obligación de naturaleza pública. Ello es entendible si consideramos que si los límites a la acción del poder público se encuentran impuestos en beneficio de la libertad de los particulares, éstos deben poder, en ejercicio de esa misma libertad, disponer de ella y adquirir obligaciones que la ley les impone.

Al respecto, Gabino Fraga expone que dichas obligaciones públicas pueden derivar directamente de la ley o bien de un acto jurídico especial, sin embargo advierte que el hecho de que surjan a consecuencia de este último, ello no desvirtúa el principio de legalidad por el cual se rige toda la actividad de las autoridades, en ese caso la obligación nace a través de un acto intermedio, es decir, cuando sobre la base de la ley recae una determinación de la autoridad administrativa.

Señala el maestro administrativista que “... la clasificación de las obligaciones públicas por razón de su contenido, pueden distinguirse en obligaciones personales y obligaciones reales (servicio militar, modalidades a la propiedad); positivas o negativas (pago de impuestos, abstención de actos que eviten o tiendan a evitar la libre concurrencia, y todas las restricciones en materia de policía)”²⁹

Siguiendo su estudio, existe otra división que agrupa en tres categorías, a saber:

- 1.- Obligaciones de policía en general;
- 2.- Obligaciones cívicas; y
- 3.- Obligaciones políticas.

Las obligaciones de policía, derivan del conjunto de atribuciones que al Estado corresponden y que tienden a mantener el orden y bienestar generales, a través de restricciones y reglamentaciones de los derechos del individuo, de tal forma que con ello se asegure la prevención y reducción de consecuencias perjudiciales que acontecen cuando se ejercen en forma absoluta. En efecto, esta restricción de las libertades individuales es necesaria para que el ejercicio de los derechos de los particulares no resulte perjudicial para los demás. Así, la reglamentación de actividades individuales se realiza imponiendo obligaciones

²⁹ *op. cit.* 5, p. 430

positivas, verbigracia dar aviso que se va a emprender determinada actividad, obtener una licencia para realizarla, proporcionar información de manera periódica, y en general, todos los medios de inspección y control necesarios para garantizar ese cumplimiento.

Las obligaciones cívicas y de orden administrativo se refieren a aquellas obligaciones que imponen los artículos 31 constitucional, mismo que señala

“Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II.- Asistir en los días y horas designadas por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar;

III.- Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Igualmente, son obligaciones cívicas las enunciadas por el artículo 5o. constitucional, que establece la obligación relativa a que “(...) En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale (...)”

Por último, las obligaciones políticas se refieren a todas aquellas atribuidas a aquellos individuos que tiene el atributo personal de la nacionalidad, vínculo entre el individuo y el Estado, que son miembros de él, es decir, que son sus ciudadanos. En tales circunstancias se consideran obligaciones políticas inscribirse en los padrones electorales, votar en las elecciones populares y desempeñar los cargos de elección popular.

CAPITULO II. LOS SERVIDORES PUBLICOS

En primer término, debemos establecer que los servidores públicos, elementos subjetivos de los órganos estatales, son todas aquellas personas físicas a quienes se encomiendan las atribuciones y deberes del Estado y, como lo expresa el autor español José A. Llorens Borrás, citado por Serra Rojas, aquellos son "... (las personas físicas) que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer, de obrar y estar en relación con otros sujetos de derecho"³⁰.

Ciertamente, sobre la base de lo reseñado en el capítulo primero, el Estado es un fenómeno político pues no surge de la nada, sino que es resultado de la racionalidad propia del hombre, misma que le otorga un orden normativo de tipo jurídico, con vigencia en un territorio y población determinada y que actúa, por conducto de servidores públicos.

Ahora bien, en la normatividad existe una semántica bastante diversa en cuanto a nuestro tema marco en este capítulo: los servidores públicos; así, el artículo 111 constitucional, hasta antes de la reforma de 1982, hablaba de "funcionarios y empleados de la federación", actualmente nos remite a los servidores públicos; el artículo 128 constitucional habla de "funcionario público"; el artículo 89 constitucional, fracción II, se refiere a los "empleados de la Unión" y el artículo 73 constitucional, fracción XI, habla de "empleos públicos de la Federación". Este bagaje semántico tan amplio ha dado lugar al estudio de los términos "funcionario público", "empleado público" y "titular", sin embargo muchos autores se han pronunciado actualmente por la inaplicabilidad de los mismos pues, tal y como quedó aseverado, con la reforma de 1982 se suprimieron las figuras de "funcionario público y empleado público" para integrarse en la de "servidor público", incluso desde la exposición de motivos de la misma se asentó que el cambio obedecía a que desde la denominación había que establecer la

³⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 20 edición, México, Editorial Porrúa, 1995, p. 376

naturaleza del servicio a la sociedad. Nosotros no estamos de acuerdo con la inaplicabilidad de los términos empleados y funcionarios, si bien es cierto las dos figuras son el contenido del término “servidores públicos”, tal parecería que a partir de la reforma constitucional ya no tiene razón doctrinal el establecer la distinción entre funcionario y empleado público, lo cual se niega dado que subsiste la importancia doctrinal de identificar conceptualmente al funcionario público, ya que tal y como analizaremos con posterioridad, es de vital importancia en la etapa de resolución del procedimiento administrativo disciplinario federal, pues constituye un elemento de individualización de la sanción, con toda razón la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos asienta que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta, entre otros elementos, el nivel jerárquico del infractor.

Abundando en tal división, el autor José María Boquera, citado por Delgadillo Gutiérrez, ha señalado que “(...) Los funcionarios públicos (...) tienen un marco legal y reglamentario específico, pero no propiamente administrativo, y por esto es necesario perfilar su concepto, pues la aplicación de aquel deberá hacerse a todos los que reúnan la condición de funcionarios. El concepto de funcionario público sirva para averiguar a quienes se aplica la legislación de funcionarios”³¹

Nuestros distinguidos administrativistas Gabino Fraga y Serra Rojas han establecido en torno a ello que el funcionario público “supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da al titular un carácter representativo”³² y que se distingue “por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos (...) y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura”³³, ello se traduce en que los funcionarios públicos son quienes actúan como titulares de los órganos del Estado.

³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, México, Editorial Porrúa, 1990, p.21.

³² Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 38 edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 130

³³ Op. cit. nota 1, p. 357

El tratadista argentino José Canasi ha concluido que funcionario público “es la persona física, cuyo cargo o competencia están comprendidos en la ley o en el reglamento -generalmente interno u orgánico- de la dependencia u órgano, lo cual le otorga un carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal, por lo que puede asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando”³⁴

Por otro lado, el concepto de empleado público “supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública”³⁵. De ello se desprende que la figura del empleado público evoque un recurso humano que, únicamente entrega su voluntad a la dirección del funcionario, por lo tanto no tiene facultades representativas, ni fuera ni dentro del organismo o dependencia, según el caso.

Serra Rojas abunda señalando que “el empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley...”³⁶, en ese tenor su trabajo en los órganos o dependencias del Estado es dirigido por el superior jerárquico, quien le asigna determinadas tareas.

Ahora bien, con respecto al término “servidores públicos”, el párrafo primero, del artículo 108 de la Constitución Federal, enuncia a quiénes se considera servidores públicos al señalar lo siguiente:

“Art. 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, 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

³⁴ Canasi, José, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial De Palma, 1981, T.1. p. 385

³⁵ Op. cit. nota 3, p. 130

³⁶ Op. cit. nota 1, p. 359

Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Si bien es cierto no se establece un concepto de servidor público, sí se establecen quienes tienen esta categoría jurídica para los efectos de responsabilidad. De este párrafo constitucional es importante destacar dos omisiones latentes: su contenido no hace referencia a los empleados administrativos del Poder Legislativo ni a los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin embargo esta cuestión es ajena a la presente investigación sin embargo es necesario dejar un precedente de ello.

Retomando la noción de servidor público podemos advertir que, en términos llanos, servidor público “(...) es toda persona que presta sus servicios al Estado”³⁷. Quienes lo ven desde una perspectiva más cercana al Derecho del Trabajo, identifican al servidor público con toda persona física que, independientemente de su nivel jerárquico, presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un sueldo a los órganos del Estado.

Ahora bien, es importante establecer que nuestra investigación se limita a los servidores públicos que forman parte de los organismos e instituciones que comprenden a la Administración Pública Federal, entiéndase por ésta a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (Administración Pública Centralizada) y los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (Administración Pública Paraestatal), en términos de lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ello tomando en consideración la magnitud que representaría hacer un estudio de todos los servidores públicos estatales.

³⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo 1er curso*, México, Editorial Limusa Noriega Editores, 1998, p 146.

No es óbice, a fin de precisar de mejor manera nuestro concepto, que autores como Zúñiga García define al servidor público como “... cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”³⁸

Sin embargo nosotros consideramos incompleto su concepto pues, la voz “público”, implica a la totalidad de empleados estatales y no únicamente a los que prestan sus servicios en la Administración Pública, entendida ésta en los términos precisados en párrafos anteriores, razón por la cual el término “función pública” y su ubicación dentro del derecho administrativo podrían resultar incorrectos, en tanto que dicha rama del conocimiento estudia la organización, estructura y actividad de Poder Ejecutivo, más no de todo el Estado. También se ha llegado a considerar como servidor público a la persona “(...) que en virtud de la relación laboral establecida con el Estado mediante un nombramiento expedido por autoridad competente o contrato celebrado entre las partes, presta sus servicios en el desempeño de una función social, orientada de manera directa o indirecta al servicio de la sociedad, bajo principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, resguardo del interés colectivo, honradez y lealtad a la institución gubernamental y a la ciudadanía.”³⁹

Por último es de señalarse que el hecho de precisar y delimitar la figura del servidor público es de vital importancia para efectos de la presente investigación, pues el concepto se traduce en el ámbito personal de validez del régimen disciplinario.

³⁸ Zúñiga García, Luis Francisco, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Atenas del Anáhuac, 1997, p. 176.

³⁹ *Cómo Servir Mejor a los Ciudadanos*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, p.24.

2.1 LA FUNCION PUBLICA, SU NATURALEZA. TEORIAS QUE TRATAN DE EXPLICARLA.

Punto por demás importante es determinar la naturaleza jurídica de la relación del Estado con sus empleados, ello posibilitará la aproximación más certera a los principios que deben regir la relación jurídica Estado-empleado.

Contrariamente a lo señalado en el capítulo primero de esta investigación, la doctrina clásica ha identificado a la función pública como la relación jurídica que se forma con el conjunto de deberes, derechos, y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.⁴⁰ Al respecto, consideramos esta visión muy cercana al ámbito del Derecho del Trabajo con la cual no coincidimos, preferimos seguir los argumentos del Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el cual enseña que ello “Resulta incorrecto, ya que (...) el concepto (función pública) comprende la manifestación externa del poder del Estado, no su estructuración interna, ni la situación jurídica de sus partes, y menos el conjunto de funcionarios; por lo tanto, cuando se trata de la situación jurídica de los trabajadores del Estado, más que estudiar la función pública, lo que se debe estudiar es su régimen jurídico frente al Estado (como patrón)”⁴¹.

Con anterioridad se estableció que la función pública es toda actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares, sin embargo, gran parte de los tratadistas la limitan a las relaciones existentes entre la administración pública con sus funcionarios y empleados, citemos el caso del autor Luis Francisco Zúñiga García. Nosotros no coincidimos con este último criterio pues, tal y como ya se aseveró, el hecho de emplear la voz “pública”, con ello se evoca a la actividad estatal en su conjunto, integrada por las funciones legislativa, jurisdiccional y ejecutiva, atento a lo cual no podemos ligar únicamente nuestro tema con la administración pública. No obstante ello, es

⁴⁰ Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 26ª edición, México, Editorial Porrúa, 1987, p. 130 y Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 14ª edición, México, Editorial Porrúa, 1988, p. 345

⁴¹ Op. cit. nota 2, p. 10.

preciso manifestar que para efectos del presente trabajo preferimos abordar únicamente la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que desarrollan su actuación dentro de la esfera de la administración pública, lo cual ya fue expresado con anterioridad.

Establecido lo anterior, ha sido materia de muchos estudiosos del Derecho el análisis de la naturaleza del acto creador de la relación del Estado con sus servidores, vista desde la perspectiva de relación que nace específicamente con la administración. La doctrina ha elaborado algunas teorías para descifrar tal cuestión, las cuales a continuación analizaremos brevemente.

La primera es la “la Teoría del contrato”, la cual establece que la relación nace auspiciada por el Derecho Privado, refiriendo que se trata de un acuerdo de voluntades entre las partes contratantes, pues las mismas se establecen derechos y obligaciones mediando la voluntad del Estado y del servidor público, es decir, nace a través del concurso de voluntades. Esta teoría fue rebasada en atención a que la relación existente es de interés público, y por lo tanto existe un impedimento para sujetarse a lo que acuerden las partes. Por lo tanto, su explicación necesariamente debía derivar del Derecho Público.

Ya que la relación existente entre el Estado y sus servidores es de interés público, fueron desarrolladas en el campo del Derecho Público tres teorías que intentaron determinar tal naturaleza. Así, “la Tesis unilateral”, señaló que la relación de los servidores públicos obedece a un acto unilateral del Estado, sosteniendo que únicamente es el Estado el que fija y regula tal relación, sin que medie la voluntad del servidor público. Esta teoría fue rebasada pues resulta violatoria de la garantía constitucional de libertad de trabajo.

“La teoría de la representación” utiliza la figura civil del mandato, equiparándola de tal modo para argumentar que así funciona o se desarrolla la relación existente entre el Estado y sus servidores, caso en el cual éstos últimos

actúan por cuenta de aquel como sus representantes. Obviamente esta teoría al basar la relación en la celebración de un contrato civil, queda a todas luces superada pues no acontece tal formalidad para la prestación de servicios al Estado; asimismo, dicha teoría válidamente puede ser insertada dentro del campo del Derecho Privado. Delgadillo Gutiérrez critica esta teoría en los siguientes términos:

“La corriente representativa de esta teoría, también conocida como Teoría del Mandato, parte de los modelos jusprivatistas, según los cuales las personas morales obran por medio de los órganos que las representan, por lo que siendo el Estado una persona moral, considera que su actuación sólo puede darse a través de sus funcionarios, que son sus representantes legales. Los sustentantes de esta teoría olvidaron que en materia de ejercicio de potestades públicas, los principios e intereses son de naturaleza diferente de los que corresponden al derecho privado, por lo que las normas que regulan el convenio de mandato son completamente diferentes de las que integran el Derecho Constitucional y el Administrativo”.⁴²

La tesis conocida como “acto condición”, llamada por el Doctor Serra Rojas teoría mixta, “deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes que regulan la relación establecida”⁴³

Como complemento de la tesis anterior surgió la “teoría del estatuto legal o reglamentario”, sosteniendo que las relaciones del Estado con sus empleados se rigen por las normas jurídicas preexistentes a la relación, de tal formal es el Estado quien, mediante la expedición de dispositivos normativos, fija las condiciones necesarias para el servicio, sin que al efecto intervenga la voluntad del servidor público.

⁴² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 56.

⁴³ Op cit. nota 1, p. 381.

Por último, aparece la Teoría del Órgano como la más aceptada por la doctrina contemporánea, en la cual el Estado actúa a través de órganos de autoridad, integrados por un elemento objetivo –competencia-, y otro subjetivo –servidor público-, de modo que los actos y hechos emitidos por este último corresponden de manera directa al Estado.

Esta teoría “(...) parte de la idea de que los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del Estado, se incrustan en la organización estatal como una parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el Derecho impone al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia...”⁴⁴; los términos en que se expresa nos parecen los más adecuados pues establece una unidad entre el servidor público y el órgano estatal, ambos como presupuestos de la función pública.

2.2 PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA

Resulta lógico que el desempeño de la función pública se deba encontrar revestida por el respeto y observancia de los principios constitucionales de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia, los cuales son recogidos precisamente por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello atendiendo al carácter de interés público que reviste, pues a la población le interesa que la autoridad ajuste su actuación a valores superiores, ya que sólo de ese modo puede tener confianza en la autoridad del Estado.

Estos valores fundamentales deben estar previstos en todo ejercicio de poder público, pues como lo expresa el autor Delgadillo Gutiérrez “(...) Estos cinco valores: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, se consideran

⁴⁴ Op. cit. nota 13, p. 57

fundamentales para el ejercicio de la función pública, ya que el poder no se fundamenta en la fuerza sino en la voluntad soberana del pueblo, para la consecución de los fines del propio Estado, por lo que deben estar regidos por lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, en razón del interés general”⁴⁵.

Dichos valores son desarrollados en forma específica en el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a través de cada una de sus 24 fracciones, las que a continuación agrupamos en torno al principio fundamental que tienden a salvaguardar.

2.2.1 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La legalidad es lo contrario de la arbitrariedad, del capricho, del uso desmedido del poder; e implica el respeto y cumplimiento de la ley. En torno a este principio encontramos las siguientes causales en el referido artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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;

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;

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;

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

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría (de la Función Pública) o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegar a advertir respecto de cualquier servidor público que puede constituir responsabilidad

⁴⁵ Ibidem, p. 99

administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

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

2.2.2 EL PRINCIPIO DE HONRADEZ

La honradez entraña un comportamiento adecuado tanto legal como ético, tal principio se encuentra protegido en las siguientes fracciones del propio artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al imponer las siguientes obligaciones y deberes administrativos:

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;

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

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

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

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;

2.2.3 EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

La imparcialidad se refiere al trato conmutativo y distributivo de igualdad, es decir, dar un trato de igual a todos, sin soslayar y reconocer la necesidad de extender una igualdad adecuada a las relaciones sociales, pues las diferencias culturales y económicas imponen a todo servidor público mayor diligencia con el desfavorecido en el saber, entender y tener. Este principio está tutelado por las siguientes fracciones del multicitado artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

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;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en las 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

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 los 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;

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 puede derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

2.2.4 EL PRINCIPIO DE LEALTAD

La lealtad se identifica con el cuidado de los intereses o fines institucionales por encima de cualquier interés personal. Por lo que toca a este principio encontramos como obligaciones previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas las siguientes:

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 indebidas;

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 las 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;

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;

2.2.5 EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA

La reforma legislativa de 1982 suprimió el vocablo eficacia por eficiencia, dicho cambio obedeció a que en tanto la eficiencia es la causa, la eficacia es el efecto, en esos términos el legislador buscó asegurar el medio para llegar al fin, así también dicho cambio se basa en que el principio de la eficiencia

recoge un valor propio de la ciencia administrativa, la cual con anterioridad ya se había pronunciado en cuanto al alcance de este principio reseñando que es “el resultado de contar con medios humanos y materiales racionales y adecuados para alcanzar un objetivo y dar satisfacción a los individuos que intervienen en sus labores”. Este principio identifica la adecuada administración y se desarrolla en las siguientes fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas:

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;

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 las 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;

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;

No debe pasar por inadvertido que la catalogación hecha en esta parte respecto de las obligaciones de los servidores públicos, no excluye que no pueda relacionarse con algún otro principio, pues cada causal está íntimamente relacionada con los cinco valores constitucionales, sin que se pueda establecer que cada obligación corresponde sólo a uno de ellos, pues al faltar a la imparcialidad se atenta correlativamente en contra de la lealtad y la legalidad.

2.3 OBLIGACIONES A CARGO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Todas las obligaciones vertidas en cada uno de los principios mencionados en la parte que antecede son aplicables a la totalidad de servidores públicos estatales, sin importar su nivel jerárquico, forma de nombramiento, o tareas específicas conferidas, contrario a lo que acontece en el derecho burocrático, en el cual existen diversos regímenes jurídicos aplicables a los trabajadores públicos, no obstante, el Estado posee una potestad disciplinaria interna por la cual debe y puede aplicar un procedimiento disciplinario con total independencia del estatuto laboral al que puede estar sujeto un trabajador a su servicio.

Este conjunto de obligaciones impuestas por la normatividad a los servidores públicos como consecuencia de desempeñar tareas propias y por cuenta del Estado, y específicamente su protección ha dado lugar a lo que en la actualidad se conoce como derecho disciplinario, mismo que ha sido definido como

“Una rama del derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública, establecida conforme a valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los servidores públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y procedimientos para su aplicación e impugnación.”⁴⁶

Estas obligaciones administrativas ya transcritas, persiguen garantizar la buena marcha institucional del Estado en aras del cumplimiento de los más altos de sus cometidos a través del correcto actuar de los servidores públicos. Sobre este catálogo de obligaciones el Doctor José Luis Soberanes señala una crítica muy interesante respecto a la misma:

⁴⁶ Op. cit. nota 2, p. 162

“Han sido redactadas en forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar, prácticamente sin una razón de peso, a cualquier servidor público. Por ejemplo, ¿qué se debe entender por máxima diligencia, buena conducta o debidas reglas de trato?”⁴⁷

Es un argumento muy sólido que puede atentar, en algún momento dado, contra el principio de tipicidad, propio del procedimiento disciplinario, a que nos referiremos en el siguiente capítulo.

2.4 EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En términos generales, “responsabilidad es la situación en que se encuentra aquel que debe sufrir las consecuencias de un hecho que le es imputable y que causa un daño”⁴⁸. La misma autora al hablar del término responsabilidad, cita al Doctor Ignacio Galindo Garfias quien alude que “el concepto de responsabilidad, es de una gran amplitud, pues tiene un contenido de orden moral, social, político y jurídico a la vez (...) Así, el concepto responsabilidad significa en el sentido más amplio del vocablo, compromiso u obligación de acatar los deberes que impone el cargo, como significa también en otro respecto estar a las consecuencias del incumplimiento de la conducta debida o legítimamente esperada del servidor público, por el grupo social, por la Nación, como colectividad jurídica organizada y que redundan en un daño o perjuicio causado a otro”⁴⁹.

En el ámbito de los servidores públicos existe todo un régimen o sistema de responsabilidades, el cual tiene como propósito sancionar las conductas de los agentes del Estado que se aparten de la ley o afecten la función pública y se constituye como expresión del estado de Derecho, al racionalizarse el poder estatal posibilitando que se combata el uso patrimonialista del poder. Estas realidades normativas tienen un peso muy grande dentro de nuestro orden

⁴⁷ Varios Autores, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Editorial Jus, 1995, p. 133

⁴⁸ Lomelí Cerezo, Margarita, *Derecho Fiscal Represivo*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 195.

⁴⁹ Idem.

jurídico, su dimensión es tan grande que el maestro constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa lo cataloga como el cuarto elemento indispensable para la democracia⁵⁰. Ello es entendible si consideramos que en un estado de Derecho, al cual aspiramos, el ámbito de la acción de los poderes públicos está determinado por la ley, y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere; la irresponsabilidad sólo puede generar ilegalidad y corrupción, consecuentemente se lastima al estado de Derecho.

Ahora bien, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos es complemento fundamental para la presente investigación, por los efectos que tiene respecto a la misma, a continuación daremos un estudio de cada una de ellas.

2.4.1 RESPONSABILIDAD POLITICA

La responsabilidad política surge como consecuencia de los actos u omisiones en que incurren altos funcionarios en el desempeño de sus funciones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, con la peculiaridad de que es determinada a través del juicio político, sustanciado por la Cámara de Diputados (órgano instructor) que, hace la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, la cual funge como Jurado de Sentencia y aplica la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión.

Los sujetos a que nos referimos cuando hablamos de “altos funcionarios” son los que enuncia el artículo 110 constitucional, primer y segundo párrafos, al tenor de lo siguiente:

“Art. 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura

⁵⁰ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 5ª edición, México, Editorial Porrúa, 1984, p. 549.

Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

En el mismo tenor se pronuncia el artículo 5º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respecto a los sujetos de responsabilidad política.

Ahora bien, qué conductas u omisiones redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, al respecto el artículo 7 de la ley mencionada en el párrafo que antecede, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, establece que se consideran como tal a las siguientes:

- I.-El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

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

Ahora bien, tal y como se desprende del texto constitucional el juicio político en tratándose de Gobernadores de las entidades federativas, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales y Consejeros de las Judicaturas Locales, es procedente por actos u omisiones que constituyan violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La simple lectura de las ocho causales por las cuales procede el juicio político nos remite a pensar en la amplitud que encierra términos como “instituciones democráticas”, “formas de gobierno”, “violaciones graves y sistemáticas”, pues no tienen la precisión jurídica requerida para la imposición, lo cual puede dar lugar a diversas críticas al no existir conductas tipificadas como en el caso del Derecho Penal, sin embargo a la apreciación personal las causales son correctas pues tiene un contenido “político”.

Brevemente nos referiremos al procedimiento en el juicio político. Se inicia con la presentación de la denuncia que realice cualquier ciudadano ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, dicha denuncia deberá ser

ratificada y estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción; una subcomisión legislativa denominada “de Examen Previo”, comprueba los requisitos de procedibilidad de la denuncia, pudiendo resolver desecharla o bien, declararla procedente, en dicho supuesto la remite al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, la cual emite la resolución correspondiente y ordena se turne a la Sección Instructora de la Cámara; esta última practica todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho imputable al servidor público, informa al denunciado sobre la materia de la denuncia, le hace sabedor de su garantía de defensa y le otorga 6 días naturales para comparecer ante la Cámara o informar por escrito lo que a su derecho convenga; posteriormente, abre un plazo de 30 días naturales para recibir pruebas del denunciante y del servidor público; acontecido lo anterior, se pone el expediente a la vista del denunciante por un plazo de 3 días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a efecto de que tomen los datos que requieran para formular alegatos por escrito dentro de los 6 días naturales; fenecido dicho plazo la Sección Instructora formulará sus conclusiones, pudiendo resolver entre declarar que no ha lugar a proceder en contra del servidor público o a determinar su responsabilidad señalando la sanción que deba imponérsele, dichas conclusiones las entrega a los secretarios de la Cámara de Diputados a efecto de dar cuenta de ellas al Presidente, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los 3 días naturales siguientes, haciéndosele saber dicha determinación al denunciante y al servidor público; la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación, se da una lectura a las constancias procedimentales del expediente concediéndosele la palabra al denunciante y en seguida, al servidor público o a su defensor, posteriormente se votan las conclusiones de la Sección Instructora. Si se resuelve la votación a favor de las conclusiones se pone a disposición de la Cámara de Senadores, la cual una vez recibida la acusación, la turnará a la Sección de Enjuiciamiento a efecto de que emplace a la Cámara de Diputados, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los 5 días

naturales siguientes, fenecido el plazo la Sección de Enjuiciamiento formula sus conclusiones, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público; emitidas las conclusiones se entregarán a la Secretaría de la Cámara de Senadores, acto seguido el Presidente del Senado anuncia que dicha Cámara deberá erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes, citándose a una comisión de la Cámara de Diputados (acusador), así como al acusado y a su defensor. El día de la audiencia, se concede la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos, desahogado lo anterior, son retirados del recinto legislativo el servidor público y su defensor, se discute y se votan las conclusiones, finalmente el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Cabe señalar que las sanciones que se pueden imponer derivado de la responsabilidad política son la destitución así como la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años, de conformidad con el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

2.4.2 RESPONSABILIDAD PENAL

El Código Penal Federal contiene un Título dedicado a los delitos cometidos por los servidores públicos, estructurado de la siguiente forma:

- 1.- Ejercicio indebido de servicio público
- 2.- Abuso de autoridad
- 3.- Coalición de servidores públicos
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades
- 5.- Concusión
- 6.- Ejercicio abusivo de funciones
- 7.- Tráfico de influencias
- 8.- Cohecho

9.- Peculado

10.- Enriquecimiento ilícito.

Esta clasificación no es limitativa al grado de pensar que los servidores públicos no puedan ser denunciados por la comisión de otros delitos, las figuras delictivas arriba enunciadas, en todo caso, sólo pueden ser cometidos por servidores públicos (sujeto activo). Lo peculiar de la responsabilidad radica en el fuero constitucional con el que cuentan algunos servidores públicos tales como los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; en cuyo caso por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados deberá declarar si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Es lógico que exista una protección constitucional para los funcionarios del nivel indicado en el párrafo que antecede, ello a efecto de proteger el ejercicio de la función pública, impidiendo proceder penalmente contra el servidor público hasta ante de la declaración de procedencia, que dicte en su caso la Cámara de Diputados.

Sobre el fuero constitucional es pertinente transcribir el siguiente criterio de nuestro máximo Tribunal que señala:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un

impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.”

La declaración de procedencia por responsabilidad penal, en términos breves se desarrolla de la siguiente forma:

Una vez que el Ministerio Público haya satisfecho los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal, requerirá a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados practique todas las actuaciones tendientes a determinar la integración de la conducta con el delito, así como la existencia de protección constitucional cuyo retiro se solicita. Concluida la investigación, la Sección Instructora determinará si ha lugar o no para proceder en contra del servidor público inculpado.

En el supuesto de que se estime improcedente, se comunicará tal determinación a la Cámara de Diputados a efecto de que ésta resuelva si continúa o no con el procedimiento. La resolución correspondiente de la Sección Instructora deberá emitirse dentro del plazo de sesenta días hábiles siguientes a la solicitud del Ministerio Público; recibido el dictamen por la Cámara de Diputados, el Presidente de ésta deberá convocar a la misma a efecto de que se erija en Jurado de Procedencia al días siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, corriendo traslado de ésta al inculpado, a su defensor, al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, según corresponda.

Erigida en Jurado de Procedencia, concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público al que se atribuya el delito o a su defensor; posteriormente se retirarán del recinto legislativo el denunciante, el imputado y su defensor, procediendo los Diputados a discutir y votar las conclusiones expuestas por la Sección Instructora. En el caso de declarar que ha lugar a proceder en contra del inculpado, éste quedará inmediatamente retirado de su empleo, cargo o comisión y a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. En caso contrario, no podrá procederse penalmente en su contra en tanto subsista la protección constitucional, aunque concluido el empleo, cargo o comisión del que derive el fuero no se prejuzga que no puede continuarse el procedimiento. El efecto de la declaración de procedencia será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función, debiendo ser restituido en la plenitud del disfrute de sus derechos, por otro lado, si la sentencia fuese condenatoria no se concederá al reo la gracia del indulto.

En lo tocante a la figura del Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 Constitucional. En tal caso, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable. Además, únicamente puede ser acusado por el delito de traición a la patria o por delitos graves, tales como homicidio con agravantes, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías generales de comunicación, uso ilícito de aeropuertos, delitos contra la salud, corrupción de menores, lenocinio, falsificación de moneda, salteador de caminos, secuestro, robo calificado, extorsión, tortura, trafico de indocumentados, posesión o uso de armas prohibidas y defraudación fiscal.

Tratándose de delitos federales imputados a los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades fedetrativas, se seguirá el mismo procedimiento ya señalado, sin embargo el efecto de la declaración de procedencia será comunicar tal situación a

las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Es importante destacar que en esta materia las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

2.4.3 RESPONSABILIDAD CIVIL

El artículo 111 constitucional, en su octavo párrafo, alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos. La misma consiste en la obligación a cargo de éstos de reparar el daño que causen en el ejercicio de sus funciones, cuando no procedan con el cuidado, honestidad y eficiencia con la diligencia, debidos. Su justificación, refiere el autor Delgadillo Gutiérrez, parte del principio de que “nadie tiene derecho a dañar a otro”, atento a lo cual “si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad, tal es el sentido del artículo 1910 del Código Civil Federal”⁵¹. Dicho numeral prevé lo siguiente:

“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

La responsabilidad civil encuentra su sustento en que no basta desde una perspectiva jurídica, la aplicación de una sanción o pena al servidor público infractor, es preciso proveer en la normatividad una adecuada vía para que los particulares obtengan la reparación del daño causado por el incumplimiento de los deberes que incumben al servidor público.

La teoría civilista en materia de responsabilidad ha reconocido que la responsabilidad civil puede originarse contractual y extracontractualmente.

⁵¹ Op cit. nota 13, p 27.

La primera se produce cuando la obligación de reparar el daño proviene del incumplimiento de obligaciones convenidas, plasmadas en un contrato celebrado dentro del marco de una relación jurídica entre particulares.

A su vez, la responsabilidad extracontractual la ilustraremos con el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

“RESPONSABILIDAD CIVIL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL. LOS ACTOS QUE LE DAN ORIGEN SON INDEPENDIENTES DEL VÍNCULO EXISTENTE ENTRE EL SERVIDOR PÚBLICO Y LA VÍCTIMA, POR LO QUE TIENE UNA CONNOTACIÓN EXTRA CONTRACTUAL”. Tratándose de responsabilidad civil de los servidores públicos o del Estado (forma subsidiaria), prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal, que deriva de un acto ilícito, dolo o culpa, no tiene como fundamento el incumplimiento de un contrato, porque esos actos trascienden al contenido y alcance de cualquier convención, es decir, el servidor público encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado o impericia o que intencionalmente causa un daño a una persona, es responsable de esos actos independientemente de que exista entre él y la víctima un vínculo contractual, pues los actos que dan origen a este tipo de responsabilidades colocan al causante en la condición de un tercero extraño; por ende, la responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 antes señalado, tiene una connotación extracontractual.”

Al caso resulta conveniente transcribir el contenido del artículo 1927 del Código Civil Federal que reza lo siguiente:

“Art. 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores”.

2.4.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En forma homogénea la doctrina define a la responsabilidad administrativa como aquella que fundada en un poder o facultad disciplinaria consustancial al superior jerárquico, está facultado para imponer a un subordinado una sanción de tipo correctiva o expulsiva, como resultado de la conculcación de los deberes inherentes al cargo, produciendo con ello un daño a los fines institucionales.

En efecto, la función pública implica el ejercicio de las atribuciones del Estado a través de personas físicas, éstas últimas empleados públicos identificados con el órgano al que se encuentran adscritos, cuya voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del propio Estado, ante tal circunstancia surge o se justifica la creación de normas especiales que fije responsabilidad de aquellos al encontrarse revestidos de tal investidura.

En este sentido, tal y como lo hemos visto con anterioridad, la función pública se encuentra regida por los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, siendo así los actos u omisiones de los servidores públicos llevados a cabo con motivo de sus empleos, cargos o comisiones, que afecten tales principios, hace necesario el surgimiento de la responsabilidad administrativa que, de ser acreditada implica el fincar sanciones a aquellos, ello también con la visión de obligarlos a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, tal ha sido el criterio de nuestros órganos jurisdiccionales federales como a continuación se ilustra con la tesis que se transcribe:

Novena Epoca
Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVII, Marzo de 2003
Tesis: I.4o.A.383 A
Página: 1769

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

(lo subrayado es nuestro)

No podemos pasar por alto que la naturaleza de estas sanciones escapa del ámbito de lo penal, como se le ha querido ver por algunos autores, en atención a que los fines que busca tutelar la responsabilidad administrativa así como la naturaleza de las sanciones que de ésta se desprenden son distintos a las del Derecho Penal.

Ahora bien, tal y como ha sido enunciado, nosotros abordaremos únicamente la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que desarrollan su actuación dentro de la esfera de la administración pública, que compete a la Secretaría de la Función Pública, toda vez que como se desprende de la ley reglamentaria de Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidades y sanciones administrativas, en la especie la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son autoridades para la aplicación de ella en el ámbito de su competencia, los siguientes:

- 1.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- 2.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- 3.- La Secretaría de la Función Pública;
- 4.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- 5.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- 6.- El Instituto Federal Electoral;
- 7.- La Auditoría Superior de la Federación;
- 8.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- 9.- El Banco de México; y
- 10.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

En ese sentido, tal y como se desprende del artículo 11 del propio ordenamiento en cita, las autoridades señaladas con los números 1, 2, y 4 a 10, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 del mismo cuerpo normativo, así como para imponer las sanciones previstas en la misma ley, ello es lo que nos mueve a únicamente abordar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que desarrollan su actuación dentro de la esfera de la administración pública, en aras de realizar una investigación más específica y concreta.

CAPITULO III.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO FEDERAL

La importancia de determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos es de vital importancia, tomando en consideración que todo ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte de la población.

El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos servidores públicos que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer fines distintos a los de la colectividad, y aun cuando la población, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los servidores públicos desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida, la libertad o los derechos de los gobernados, esa sanción popular, por más enérgica que a sí misma sea, no puede considerarse bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia.

La actuación de los malos servidores públicos cuando queda indebidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para liberarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia; o bien, produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver a sus autoridades no como las entidades instituidas para su beneficio, respetables y orientadoras, que habrán de conducirlo al bienestar y progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota.

Para abordar este tema, en primer término resulta indispensable establecer lo que entendemos por procedimiento administrativo, pues en muchas ocasiones el lenguaje apresurado nos hace confundirlo con el proceso administrativo y se utilizan como sinónimos, cuando distan mucho de serlo. El autor Nava Negrete considera al procedimiento administrativo como "(...) el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa"⁵², aseverando que el proceso 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."⁵³

En su acepción común la palabra "procedimiento" remite a la forma en que se realizan las cosas, a su vez el vocablo proceso es el avanzar hacia un fin a través de diversos actos; ello aplicado al campo jurídico trae como consecuencia que el procedimiento se refiera al sentido formal que debe revestir la actuación del poder público y al proceso como ese conjunto de actos tendiente a resolver una controversia de intereses.

Premisa del presente capítulo, resulta ser el hecho de señalar que la doctrina ha dividido a la administración en estática y dinámica, en tanto la primera implica la estructura orgánica, es decir, la pluralidad de entes que componen la Administración Pública, la segunda se refiere al ejercicio de la función administrativa expresada a través de actos en virtud de los cuales aquella externa su voluntad, siendo así el procedimiento administrativo se constituye como la parte dinámica, activa, de la administración.

En esos términos "Procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo

⁵² Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1959, p. 300.

⁵³ *Idem*.

(procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internos o externos.”⁵⁴

Por otra parte, para el mismo Acosta Romero, el proceso “(...) es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.”⁵⁵

Lo anterior nos lleva a concluir que el procedimiento administrativo tiene como propósito ser antecedente de la emisión de un acto administrativo, es su apoyo, su sustento, es decir, “... constituye la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa”⁵⁶ y, en todo caso, en el proceso administrativo, lo que se busca es la obtención de una sentencia o resolución que resuelva sobre la legalidad de un acto administrativo.

Aterrizando lo anterior en el aspecto material que rige esta investigación, podemos aseverar que la voluntad administrativa se expresa a través de los actos administrativos, los cuales requieren para surgir a la vida jurídica, de un cauce, sirviéndose para tal fin del procedimiento administrativo, que es de manera formal, la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin; por otro lado, la ley administrativa debe establecer el procedimiento administrativo como una garantía de carácter constitucional, la ausencia del mismo repercute en una violación al orden constitucional. Desde este momento quisiéramos dejar asentado la importancia del procedimiento disciplinario, para cuya ilustración utilizaremos el siguiente precedente:

Novena Epoca
Instancia: Segunda Sala

⁵⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14ª edición, México, Editorial Porrúa, 1989, p. 182.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 184.

⁵⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 20 edición, México, Editorial Porrúa, 1995, p. 256.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVI, Octubre de 2002
Tesis: 2a. CXXVII/2002
Página: 473

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

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

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

Analizado lo anterior, el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé el procedimiento administrativo diseñado con la finalidad de imponer las sanciones administrativas y pronunciarse, en su caso, por la inexistencia de responsabilidad. Por ser materia de estudio del presente capítulo procederemos a su análisis en lo particular.

3.1 BASE CONSTITUCIONAL

Tomando en consideración el principio de supremacía constitucional que se halla enunciado en el artículo 40 de nuestra ley fundamental, que determina la jerarquía superior de ésta respecto de todo el orden normativo que existe en el país, que le da el atributo de ser fundamental y que asigna a todo lo que no sea aquella el carácter de derivado o reglamentario de ella, es de vital importancia conocer lo que nuestra Constitución Federal establece sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, al respecto se encuentra prevista en el Título Cuarto constitucional, específicamente en los artículos 109, fracción III y 113, que señalan lo siguiente:

“Art. 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

(...)

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

(...)”

“Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos

de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

En lo relativo a la base constitucional del procedimiento administrativo tendiente a determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en forma genérica la encontramos en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, y de forma específica en el ya transcrito 113, que disponen respectivamente:

“Art. 14.- (...)

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, **en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento** y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

“Art. 16.- 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”.

(énfasis añadido)

3.2 BASE LEGAL

La base legal de la responsabilidad administrativa y del procedimiento administrativo disciplinario encuentra su fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En efecto, por disposición del artículo 8, último párrafo del mismo ordenamiento, el incumplimiento al catálogo de obligaciones impuestas a los servidores públicos que el mismo numeral contempla, dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, pues conductas u omisiones contrarias a éstas atentan contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen la función pública.

En esos términos señala como obligaciones de los servidores públicos a las siguientes:

“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 los 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 indebidas;

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 las 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 los socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

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

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

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

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 puede 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

enajenaciones 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 forman 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 muebles 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 conferido. 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”.

Como ya se refirió, el artículo 21 del ordenamiento en cita constituye la base legal del procedimiento administrativo disciplinario federal, aunado a ello, la propia ley otorga en su arábigo 20 a la Secretaría de la Función Pública, a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de

responsabilidades, atribuciones para llevar a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorias respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, y que de considerarlo necesario, pueden requerir a demás servidores públicos, dependencias y entidades, información y documentación para tal efecto. Asimismo se faculta a la Secretaría y a los contralores internos para realizar operativos específicos de verificación, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la ley a los servidores públicos.

3.3 AUTORIDADES COMPETENTES

En estricto apego y respeto al principio de división de poderes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son autoridades para la aplicación de ella en el ámbito de su competencia, los siguientes:

- 1.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- 2.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- 3.- La Secretaría de la Función Pública;
- 4.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- 5.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- 6.- El Instituto Federal Electoral;
- 7.- La Auditoria Superior de la Federación;
- 8.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- 9.- El Banco de México; y
- 10.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Ahora bien, por disposición del artículo 11, las autoridades a que nos referimos con los arábigos 1, 2 y 4 a 10, por lo que hace a su competencia, tienen

la atribución de establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el ya referido artículo 8, así como para la imposición de las sanciones que correspondan.

Establecido ello, tomando en consideración que para efectos del presente trabajo nos interesa la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que presten sus servicios dentro de la esfera de la administración pública, la autoridad competente para conocer de las quejas y denuncias en contra de dichos servidores públicos será la Secretaría de la Función Pública, cuya anterior denominación era Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), de quien dependerán las contralorías internas y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, a que se refieren el artículo 4 del ordenamiento a que nos venimos refiriendo.

Lo anterior tiene su sustento legal en las siguientes consideraciones. En primer término, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como ordenamiento que establece las bases de organización de ésta, contempla como dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión a la Secretaría de la Función Pública, otorgándole en el artículo 37 su ámbito material de competencia, de cuya fracción XVII se desprende su atribución de “Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que corresponden 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”.

Ahora bien, esa dependencia jerárquica a que nos referimos respecto de las contralorías internas y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, encuentra su fundamento legal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente en su artículo 37, fracción XII, el cual se transcribe a continuación:

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

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 la Función Pública, 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”.

A mayor abundancia dicha relación jerárquica queda de manifiesto pues, los artículos 17 y 18 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, este último numeral al prever la figura jurídica de la avocación, señalan:

“Art. 17.- La Secretaría (de la Función Pública) impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa”.

“Art. 18.- Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes”.

Asimismo, queda más clara tal jerarquía con la lectura que se realice del artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el cual señala que "... para los efectos de esta Ley se entenderá por (...) Contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades: A los titulares de las contralorías internas y a los de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades, **designados por la Secretaría (de la Función Pública).**

Por otra parte, también el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública se pronuncia en cuanto a la competencia material de la misma, específicamente en tratándose de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, señalando en su artículo 1º lo siguiente:

“Art. 1. La Secretaría de la Función Pública como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; **la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia**; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República”

Es importante destacar de igual forma, quiénes son los encargados de ejecutar las sanciones administrativas impuestas con motivo de la inobservancia de alguna(s) de las obligaciones señaladas en el catálogo del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ante tal caso es necesario remitirnos al artículo 16 de la ley que señala:

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

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y **ejecutada por el jefe inmediato**;

II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y **ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente**;

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y **ejecutada en los términos de la resolución dictada; y**

IV.- Las sanciones económicas será impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y **ejecutadas por la Tesorería de la Federación.**
(...)"

3.4 LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento administrativo disciplinario federal tiene como finalidad "mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes y sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas; en suma, el mantenimiento de la disciplina"⁵⁷ Sin embargo, debe ceñir su actuación a los artículos 14 y 16 constitucionales, que ya señalamos con anterioridad, es decir, debe cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho de que se trate y emitir sus resoluciones debidamente fundadas y motivadas.

Las investigaciones para determinar la responsabilidad administrativa pueden iniciar de dos formas: por queja o denuncia que presenten los ciudadanos, o bien, de forma oficiosa por la Secretaría de la Función Pública, los contralores internos o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, en el ámbito de su competencia.

⁵⁷ Bueno Arus, Francisco, *El procedimiento sancionador de funcionarios públicos*, Documentación Administrativa, núm. 56-57, agosto-septiembre de 1962, Madrid, pág. 53 en Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 99..

Respecto a la presentación de quejas y denuncias a instancia de parte, el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos expresa lo siguiente:

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

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

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

En esos términos, dado que la responsabilidad administrativa busca corregir la conducta indebida de los servidores públicos que dañan o perjudican el quehacer institucional, cuando la ley hace alusión a “cualquier interesado” se persigue que no haya mayor impedimento respecto a la legitimidad del denunciante o quejoso.

Por otro lado, es el numeral 20 de la propia ley quien establece el inicio del procedimiento administrativo disciplinario federal de forma oficiosa, cuando la Secretaría de la Función Pública, los contralores internos o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevan a cabo investigaciones o auditorías respecto de diversos aspectos derivando en conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas.

Asimismo, en la fracción XVIII, del artículo 8 de la ley, se impone como obligación de todo servidor público “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”.

En este punto se considera muy importante establecer los principios que rigen al procedimiento administrativo disciplinario, a efecto de conocerlos y desarrollar de mejor manera la presente investigación, para tal fin utilizamos el precedente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es del rubro y texto siguientes:

Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVI, Octubre de 2002
Tesis: 2a. CXXVI/2002
Página: 475

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS. El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que **el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente** y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; que **la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público**, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "... que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones..."; que **la autonomía del procedimiento**, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que **la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos**, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica,

derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla.

Énfasis añadido

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

Tratadistas españoles tales como Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, han establecido que los principios del derecho sancionatorio administrativo son los siguientes:

1.- Principio de legalidad. Se refiere a que el procedimiento disciplinario que se instaure con motivo de la responsabilidad administrativa debe ser sustanciado ante autoridad competente; deberá sujetarse a las etapas y formalidades establecidas en la ley respectiva y deberá iniciar por la identificación de la conducta u omisión del servidor público infractor con la hipótesis normativa.

2.- Principio de tipicidad.- Este aspecto se refiere a que la conducta del servidor público coincida con la descripción que se realiza en el texto legal. Queda explicada en la forma que lo entendemos con la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época.

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Septiembre de 2001

Tesis: 2ª. CLXXXIII/2001

Página: 718

Registro: 188,745

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA.- La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto

de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación.

3.- Principio de culpabilidad.- Implica la imputación por el dolo o culpa con que se realizó la conducta sancionable.

4.- Principio de proporcionalidad.- Se refiere a que la sanción que en su caso se dicte en el procedimiento administrativo deberá ser individualizada, en el caso específico de nuestra legislación a lo ordenado por el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

5.- Principio de presunción de inocencia.- Es entendible si tomamos en consideración que la autoridad administrativa es quien debe acreditar la responsabilidad del servidor público, como se desprende del siguiente criterio del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

Quinta Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año I. No. 7. Julio 2001.

Tesis: V-P-SS-44

Página: 33

**SERVIDORES PÚBLICOS.- LA AUTORIDAD DEMANDADA
EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,**

ESTÁ OBLIGADA A ACREDITAR LOS HECHOS QUE MOTIVAN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, CUANDO ÉSTE NIEGUE QUE SE HAYAN REALIZADO.-

En el procedimiento contencioso administrativo el actor está obligado a acreditar los extremos de su pretensión y el demandado sus excepciones. Ello atendiendo al deber jurídico de la carga de la prueba -onus probandi-, que es la condición impuesta por la Ley para que cada una de las partes proponga y proporcione los medios de prueba que justifiquen sus afirmaciones. Por lo tanto, en el procedimiento contencioso administrativo en que se resuelva una controversia en materia de responsabilidades de servidores públicos - cuando el actor niegue los hechos que motivan la irregularidad que se le atribuye en la resolución impugnada - corresponde a la autoridad acreditar con las pruebas idóneas, que se realizaron los hechos que constituyen la conducta infractora del servidor público. Esto es así, ya que en nuestro orden jurídico toda persona se presume inocente, cualquiera que sea la sospecha o cargo que sobre ella recaiga, en tanto su culpabilidad no haya sido probada ante un tribunal competente y declarada por el mismo. (6)

Juicio No. 98/98-10-01-2/152/99-PL-06-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 7 de julio del 2000, por mayoría de 8 votos a favor y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretario: Lic. José Juan Rangel Hernández.
(Tesis aprobada en sesión de 2 de febrero del 2001)

EN EL MISMO SENTIDO:

V-P-SS-45

Juicio No. 102/98-10-01-2/99-PL-06-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 7 de julio del 2000, por mayoría de 8 votos a favor y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretario: Lic. José Juan Rangel Hernández.

6.- Principio de incompatibilidad. Se refiere a que la norma constitucional en su artículo 109 prevé la existencia de las responsabilidades política, penal y administrativa estableciendo que “los procedimientos para la aplicación de las sanciones (...) se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

7.- Principio de prescripción. Éste se detallara posteriormente con mayor profundidad, sin embargo debe señalarse que su existencia obedece a la necesidad de otorgar seguridad jurídica a los servidores públicos y, a los gobernados, en general. Su alcance se explica con la tesis de jurisprudencia del rubro y tenor siguientes:

Quinta Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año II. No. 21. Septiembre 2002.

Tesis: V-P-SS-158

Página: 114

PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD PARA IMPONER SANCIONES DISCIPLINARIAS.- SU CÓMPUTO CORRE INDEPENDIENTE PARA CADA INFRACCIÓN.- Conforme al artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad, o a partir del momento en que hubiese cesado ésta, si fue de carácter continuo, de lo que se desprende que cada conducta infractora debe ser computada por separado, de tal forma que no deben sumarse los elementos de cada infracción, máxime si cada una de ellas se produce en diferente momento. Por tanto, si el plazo de prescripción puede cambiar según la cuantía del daño producido o el beneficio obtenido, éste deberá computarse respecto de cada hecho infractor, a partir de la fecha en que se cometió, o en que cesó, y de acuerdo con la cuantía del daño causado o del beneficio obtenido. (9)

Juicio No. 372/99-05-01-4/609/00-PL-01-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 8 de agosto de 2001, por mayoría de 8 votos a favor y 1 voto con los puntos resolutive.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Martha Elizabeth Ibarra Navarrete. (Tesis aprobada en sesión de 26 de abril de 2002)

3.5 LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

En la doctrina no existe uniformidad por cuanto hace a la identificación y división de las etapas que integran al procedimiento disciplinario, de tal suerte el

Doctor Delgadillo Gutiérrez ha señalado que el mismo consta de cuatro etapas, a saber: investigación, instrucción, decisión y ejecución. La etapa de investigación, como ya se refirió puede iniciar de dos formas: a instancia de parte o de oficio.

La etapa de instrucción se refiere a los aspectos esenciales del procedimiento, es decir, la observancia y respeto de la garantía de audiencia de los servidores públicos, dándoles la oportunidad de ofrecer pruebas, de alegar y nombrar a su defensor. Visto en otros términos, estamos refiriéndonos al procedimiento disciplinario en *strictu sensu*, el cual está previsto por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y que se puede dividir en las siguientes etapas:

1. Citación a la audiencia al presunto responsable.
2. Audiencia.
3. Etapa de resolución.

Ciertamente, las dos primeras constituyen propiamente la etapa de instrucción, mediante la cual se permite a la autoridad sancionadora “la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se ha dicho, que el juez o tribunal esté en posibilidad de dictar sentencia”⁵⁸

Todas estas etapas son de gran importancia, pues no debe pasar por desapercibido que la autoridad administrativa está obligada, según se desprende del principio de presunción de inocencia, a comprobar la responsabilidad del servidor público, tal es el sentido de la ley y que ha trascendido a la jurisprudencia como a continuación se indica:

Quinta Época.
Instancia: Pleno
R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año I. No. 8. Agosto 2001.

⁵⁸ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del Proceso*, 5ª edición, México, UNAM, 1998, p. 128

Tesis: V-P-SS-76

Página: 65

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-
CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ACREDITAR LA
COMISIÓN DE LA CONDUCTA IMPUTADA.-**

Los artículos 18 a 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen un principio general de derecho, consistente en que una persona es inocente hasta que se demuestra su culpabilidad, principio que si bien tiene su origen en el ámbito del derecho penal, ha trascendido a otras ramas, pues a manera de ejemplo, tenemos los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que prevén, respectivamente, que quien afirma está obligado a probar lo que afirma y que quien niega, sólo tiene la obligación de probar cuando su negativa implica la afirmación expresa de un hecho. Por su cuenta, los artículos 168 y 180 del Código Federal de Procedimientos Penales, prevén reglas paralelas a las citadas, al precisar que corresponde al Ministerio Público Federal la integración de la averiguación previa que servirá de base para el ejercicio de la acción penal. Con algunas variantes, este principio se reproduce en el ámbito del derecho fiscal, ya que el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación establece que, si bien los actos de autoridad se presumen legales, cuando el particular afectado niegue los hechos que los motivan, corresponderá a la autoridad probar su existencia. En resumen, el principio comentado establece categóricamente las bases que sustentan las reglas que rigen las cargas probatorias en nuestro sistema jurídico que, desde luego, alcanzan a la materia de las responsabilidades de los servidores públicos y, por ello, es claro que corresponde a la autoridad administrativa demostrar fehacientemente la existencia de la conducta que se constituye como la causa eficiente de la imposición de la sanción disciplinaria a un servidor público, y no a éste probar que no incurrió en la responsabilidad que se le imputa, pues dado el caso, se le sometería a la realización de algo imposible, como lo es el demostrar un hecho negativo. (11)

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

(Tesis aprobada en sesión de 28 de marzo de 2001)

3.5.1 CITACIÓN A LA AUDIENCIA AL PRESUNTO RESPONSABLE

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos en tratándose de este apartado especifica:

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

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

Resulta de gran trascendencia establecer que la notificación de la citación deberá realizarse de manera personal y contener expresamente los siguientes requisitos:

1. Lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia.
2. La autoridad ante la cual se desarrollará la audiencia.
3. Los actos u omisiones que se le imputen al servidor público (en forma específica, no genérica).
4. El derecho que tiene de comparecer asistido de un defensor.

Es importante destacar que el órgano disciplinario, previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, tiene la atribución de suspender temporalmente al servidor público del empleo, cargo o comisión que desempeñe, aun sin satisfacer previamente las garantías de audiencia y defensa de éste, sin que ello prejuzgue sobre la responsabilidad que se le impute. Esta suspensión temporal tiene la peculiaridad de que suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y surtirá efectos a partir de que le sea notificada al interesado, así también en el supuesto de que este último no resulte responsable administrativamente de los hechos que

se le imputan, deberá ser restituido en el goce de sus derechos y cubrirse las percepciones que haya dejado de recibir durante el tiempo que se halló suspendido.

3.5.2 AUDIENCIA

En esta etapa procedimental se garantiza al servidor público presunto responsable sus derechos de audiencia y defensa.

Ordena el último párrafo de la fracción primera del artículo 21 de la multicitada ley de responsabilidades administrativas, que entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Practicada la notificación de citación al servidor público, si éste dejare de comparecer a la audiencia, la autoridad tendrá por ciertos los actos u omisiones que se le imputen. La audiencia deberá desarrollarse el día y hora señalados en la citación, concluida la misma deberá concederse al servidor público un plazo de cinco días para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyan, desahogadas las pruebas que se hubieren admitido se resolverá el expediente. Puede darse el caso de que la autoridad no cuente con elementos suficientes para resolver el asunto, o bien, advertir nuevas causales de responsabilidad administrativa, en ese supuesto se le faculta para realizar otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.

Durante toda la sustanciación del procedimiento la autoridad administrativa que conozca del asunto, podrá practicar todas las diligencia tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público, así como a requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relaciona con la presunta responsabilidad, para tal efecto

se le confieren medios de apremio que se encuentran contenidos en el artículo 32 de la ley en estudio.

Es muy importante establecer que es aplicable supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario federal el Código Federal de Procedimientos Civiles, según se desprende de la lectura que se realice al arábigo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.5.3 RESOLUCION

Esta es la etapa de decisión a que ya nos referimos con anterioridad. En la misma, encontrándose debidamente integrado el expediente administrativo, la autoridad resolutora basándose en los elementos de convicción correspondientes se pronunciará en tal o cual sentido. Cabe advertir que el sentido de la resolución de la autoridad administrativa puede darse en dos vertientes: declarando la inexistencia de responsabilidad o imponiendo la sanción administrativa correspondiente. Esta resolución puede emitirse con objetividad tomando en consideración que la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.

Recordemos que la sanción viene aparejada con el concepto de obligatoriedad jurídica, toda vez que el cumplimiento de un deber jurídico respecto de la Administración Pública viene asegurado o mediante la potestad de coerción directa, o bien, con efectos jurídicos sancionatorios.

3.5.3.1 ELEMENTOS DE INDIVIDUALIZACION DE LA SANCION

Ordena el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que las sanciones por responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se impondrán considerando las siguientes circunstancias: la gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que transgredan, en cualquier forma, las disposiciones de dicho ordenamiento o las que se dicten con base en él; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución de la infracción; la antigüedad del servidor público en el empleo o cargo; la posible reincidencia del infractor en el incumplimiento de sus obligaciones, y en su caso el monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado de la falta de cumplimiento de las obligaciones respectivas.

En tal virtud, para la correcta aplicación de dichas sanciones por responsabilidad administrativa, no es suficiente que las autoridades competentes citen en sus resoluciones las circunstancias a que alude el mencionado precepto jurídico, sino que es necesario que las razonen suficientemente, mediante manifestaciones específicas que justifiquen su adecuación al caso concreto.

La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, cobrando significancia como una especie del *ius puniendi*, estudiado en materia penal y que consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que se tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva).

Es decir, para fijar la sanción que corresponda al servidor público por la infracción cometida, debe comprenderse tanto los elementos de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa.

Lo anterior pone de relieve, que la atribución conferida a la autoridad sancionadora no puede ser producto de una actuación caprichosa o arbitraria, sino justificada por la evaluación de todas las circunstancias que rodean la situación de hecho advertida por la autoridad y que se concretizan mediante los elementos de convicción aportados en el curso del procedimiento respectivo, en el que el servidor público tiene oportunidad de rendir las pruebas que estime pertinentes, en concordancia con las normas que regulan el ejercicio de esa facultad sancionadora, pues de acuerdo con el margen legislativamente impuesto a la autoridad, su actuación tendrá que ser el resultado de la ponderación objetiva de los elementos relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que previene el citado artículo 14 para acotar su actuación y así permitir la fijación de una sanción acorde con la infracción cometida, especificada como tal en la propia ley.

3.5.3.2 PLAZO PARA EMITIRLA

Esta parte es la que origina la presente investigación. Resulta de explorado derecho que las resoluciones de las autoridades deben emitirse en un plazo determinado por la ley, a efecto de otorgar seguridad jurídica a los gobernados, así como a cumplir precisamente el principio de eficiencia que rige a la función pública y la obligación de emitir las resoluciones en los plazos y términos que fijen las leyes, de manera pronta, rápida y expedita. Señala la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que:

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

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

Sin embargo, no se prevé sanción alguna ante el exceso del plazo para el dictado de la resolución respectiva, figurando únicamente la figura prescripción. En el capítulo cuarto se analizará de forma más detallada este vacío legal y se planteará una posible solución, por lo pronto nuestra intención es dejar como precedente el hecho de que no exista sanción específica al hecho de dictar la resolución fuera del plazo de ley.

3.5.3.3 MEDIOS DE DEFENSA

Como es lógico, en el caso de que los servidores públicos resulten responsables de los actos u omisiones que se les imputen en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones, en perjuicio de los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia que rigen la función pública, imponiéndoseles como consecuencia alguna de las sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicha resolución administrativa es susceptible de impugnación y, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la propia ley, el servidor público sancionado puede optar entre interponer el recurso de

revocación, o bien el impugnarla vía juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En lo tocante al recurso administrativo de revocación, debe interponerse ante la propia autoridad administrativa emisora de la resolución, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación correspondiente. En el escrito de interposición del recurso, el servidor público expresará los agravios que le cause la resolución respectiva y deberá ofrecer las pruebas que estimen convenientes. Recibido su escrito, la autoridad deberá acordar su admisión así como las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución; desahogadas las mismas, la autoridad procederá a emitir resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes.

Por otro lado, el juicio contencioso administrativo deberá interponerse directamente ante la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de los 45 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la sanción administrativa, o bien, de la resolución recaída al recurso de revocación. En el escrito de demanda, el actor deberá expresar conceptos de impugnación y deberá ofrecer pruebas; admitida la demanda se emplazará a las autoridades demandadas para que la contesten dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento, debiendo ofrecer las pruebas que estime pertinentes. En su caso, puede haber ampliación de la demanda y contestación a la misma. Sustanciado el juicio, se otorgará a las partes un plazo de cinco días para formular alegatos por escrito, vencido tal plazo, formulados o no aquellos, el Magistrado Instructor dictará auto que declarará cerrada la instrucción.

La sentencia deberá fundarse en derecho, pudiendo pronunciarse por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala del conocimiento, debiéndose emitir dentro de los sesenta días siguientes a aquel en

que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Las cuestiones específicas del juicio contencioso administrativo se encuentran contenidas en la reciente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de 2005, misma que entró en vigor el 1º de enero de 2006.

Contra la sentencia que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será procedente el amparo directo tratándose del servidor público actor, en el caso de la autoridad administrativa, podrá interponer el recurso de revisión, ambos se interponen ante la Sala Regional que dictó la sentencia dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la misma, para proceder posteriormente a su remisión al Tribunal Colegiado de Circuito competente del Poder Judicial de la Federación para la sustanciación y resolución de los mismos.

3.6 SANCIONES

La sanción ha sido definida por García Máynez como la “consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado”⁵⁹; la sanción es el contenido de la coactividad, y ésta constituye un elemento inherente de lo jurídico. Al caso, resulta aplicable la frase kelseniana “Si A es, debe ser B; si B no es, debe ser C”, en la que “C” se constituye precisamente como la sanción.

A diferencia de las sanciones laborales, las sanciones disciplinarias no derivan de la relación personal de trabajo y no pretenden obtener el servicio para el cual fue contratado el servidor público infractor, su visión es precisamente responder a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de la función pública, la cual debe desarrollarse apegada a valores fundamentales.

⁵⁹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 20 edición, México, Editorial Porrúa, 1990, pag. 295.

Se ha considerado que la sanción administrativa “(...) Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.”⁶⁰

En esta parte de la investigación revisaremos las sanciones que pueden ser aplicadas a los servidores públicos que resulten responsables en la comisión de actos u omisiones que atenten contra los principios y las obligaciones inherentes a la función pública. Es importante destacar que desde el orden constitucional se prevén como sanciones “además de las que señalen las leyes, (...) suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas”, en la ley reglamentaria dichas sanciones están contenidas en el artículo 13.

3.6.1 AMONESTACIÓN

La amonestación podrá ser pública o privada. Consiste en la advertencia o llamada de atención, escrita o verbal, dirigida al servidor público que incurrió en el incumplimiento de obligaciones propias de la función pública, haciéndole saber las consecuencias de la infracción que cometió, conminándolo a su enmienda y estableciéndole que en caso de reincidir se hará acreedor a una sanción administrativa más severa.

Esta sanción adquiere el carácter de pública cuando en la resolución del órgano disciplinario se ordena su publicación en algún medio de comunicación o difusión.

Ortiz Soltero la considera como una “prevención que dirige el órgano competente al servidor público para que se abstenga de cometer con sus actos u

⁶⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 6ª edición, México, Editorial Porrúa/UNAM, 1993, p. 2872.

omisiones una conducta irregular, so pena de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor.”⁶¹

3.6.2 SUSPENSIÓN

Es diferente a la suspensión temporal impuesta al servidor público, a que nos referimos en la etapa de sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario como medida para facilitar el desarrollo de aquel, la cual no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute al servidor público, y no constituye formalmente una sanción, en cambio la suspensión, propiamente como sanción administrativa a que nos estamos refiriendo en esta sección, es la prevista por el artículo 13, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En efecto, la suspensión como sanción administrativa consiste en el cese temporalmente al servidor público de su empleo, cargo o comisión, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones que rigen la función pública, su duración no puede ser menor a tres días ni mayor a un año. Para el autor Sánchez Gómez “... se trata de la separación temporal del servidor público de las actividades públicas que tiene encomendadas, ya sea por nombramiento o por elección popular, mediante una resolución expedida por el superior jerárquico o por un órgano especial competente de la Federación, entidad federativa respectiva o municipio, quedando por lo tanto suspendidos temporalmente los efectos de su nombramiento o elección que dio origen a la función de que se trate.”⁶²

3.6.3 DESTITUCIÓN

Mediante esta sanción disciplinaria “... un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeña en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de la ley.”⁶³

⁶¹ Montserrat Ortiz Soltero, Sergio, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 152.

⁶² Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 385.

⁶³ Idem.

En esos términos la destitución viene a configurarse como la separación permanente del servidor público del empleo, cargo o comisión que venía desempeñando, dicha sanción es aplicable en el caso de que aquel haya incurrido en una infracción grave, según se desprende del contenido del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades. Se considera que se trata de una infracción grave cuando se incumplen las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya transcrito íntegramente con anterioridad. Esta sanción es ejecutada por el titular de la dependencia o entidad que correspondiente.

3.6.4 SANCIÓN ECONÓMICA

Resulta prudente señalar que las sanciones económicas son procedentes cuando por el incumplimiento a las obligaciones que señalan el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Más que resarcir el daño causado por el servidor público, el objeto de la sanción económica es sancionarlo e inhibir futuras conductas ilícitas que pudieren cometer los demás servidores públicos. Así lo ha establecido el Poder Judicial de la Federación en el criterio publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo VI, julio de 1997, página 430 que indica:

“SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA SU IMPOSICIÓN NO SE REQUIERE DAÑO AL FISCO. Es inexacto estimar que la sanción económica prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tienda específicamente a resarcir al fisco del daño causado por la conducta reprochable del servidor público, pues tal sanción

tiene por objeto tanto sancionar al infractor, como prevenir conductas ilícitas de los funcionarios públicos en general; por tanto, la imposición de dicha sanción no requiere la existencia de un daño al fisco o la obtención de un beneficio patrimonial del infractor, máxime que incurren en responsabilidad administrativa no sólo los servidores públicos que a través de actos u omisiones obstaculizan la percepción de impuestos, sino también aquellos funcionarios que actúan con descuido o negligencia en el desempeño de sus funciones.”

Es importante establecer que el monto de la sanción económica impuesta, en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

La multa respectiva se convierte en un crédito fiscal de conformidad con lo que dispone el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación, el cual reza lo siguiente:

“Art. 4. **Son créditos fiscales** los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, **incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos** o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena”.

El hecho de que la ley actualmente fije un mínimo y un máximo respecto a la sanción económica, obliga a la autoridad impositora a graduar la cuantía de la sanción, caso contrario se le impediría ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de aquella, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible.

El antecedente de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establecía que tratándose de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarían dos tantos del lucro obtenido y

de los daños y perjuicios causados; dicha redacción atentaba contra la regla de establecer un mínimo y un máximo y consecuentemente de posibilitar la individualización de la sanción, ya que en todos los casos se aplicaría invariablemente en dos tantos, por lo que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

“SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible.”

Actualmente este problema de constitucionalidad ha sido subsanado en la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Por otro lado, las multas se hacen efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución por la Tesorería de la Federación y se actualizarán

para efectos de su pago conforme al artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

3.6.5 INHABILITACION

La inhabilitación "... es la prohibición temporal de ejercer un empleo cargo o comisión en el servicio publico, decretada por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial."⁶⁴ Puede variar de uno a diez años si el monto del beneficio o lucro o los daños o perjuicios causados con la infracción disciplinaria no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede dicho límite; así también este último plazo de inhabilitación será aplicable cuando se trate de conductas graves.

Esta sanción administrativa llegó a considerarse violatoria de la garantía individual de libertad de trabajo, sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió tal cuestión determinando lo siguiente:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 56, FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE LA INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO, CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL. El artículo 56, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece que la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, impuesta como sanción administrativa, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, no transgrede la garantía de libertad de trabajo tutelada por el artículo 5o. de la Constitución Federal. Ello es así, porque dicha garantía no debe entenderse en el sentido de que el legislador impida que la autoridad competente tenga facultades para restringir, de manera temporal, la capacidad de un servidor para ocupar un cargo público, pues lo que prohíbe la referida garantía es que se limite a las personas, en forma absoluta, el ejercicio de la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo lícitos,

⁶⁴ Ibidem, p. 388

imperativo que no se vulnera cuando la ley prevé una sanción por tiempo determinado de acuerdo con la gravedad de la infracción, el monto del daño causado y las demás situaciones previstas por la propia ley, cuya regulación es necesaria, en virtud de que las garantías individuales no pueden ejercerse en forma irrestricta y sin ningún control cuando se presente la situación de que un funcionario no prestó óptimamente el servicio público, tanto desde un punto de vista jurídico o legal, como moral, en cuanto a la honradez, lealtad e imparcialidad y, en su caso, material en lo que se relaciona con la eficiencia, supuestos que de actualizarse justifican la citada regulación, por ser de destacado interés social que los servidores públicos se conduzcan con estricto apego a las normas que rigen su actuación a fin de asegurar para la sociedad una administración pública eficaz. Además, de conformidad con el precepto constitucional mencionado, la libertad de trabajo no sólo puede vedarse por determinación judicial, sino también por resolución gubernativa, como la dictada por la autoridad administrativa para el efecto de decretar la inhabilitación de los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa.”

La *ratio legis* de la sanción en comento obedece a la necesidad de proteger los intereses públicos, pues con el hecho de únicamente destituir a un servidor público del empleo, cargo o comisión que desempeñare, se posibilitaría que éste pueda seguir haciéndolo desde otra posición similar.

CAPITULO IV.- PROPUESTA DE REFORMAS A LA FRACCION III, DEL ARTICULO 21 y 34 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Con anterioridad establecimos que la resolución que recaiga al procedimiento administrativo disciplinario en el ámbito federal, debe emitirse en un plazo previamente determinado por la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la especie 45 días hábiles siguientes al desahogo de las pruebas que le fueren admitidas al servidor público presunto infractor, destacando que el procedimiento administrativo seguido, así como el plazo a que nos referimos, se instituyen con la finalidad de otorgar seguridad jurídica a aquel la cual, tal y como analizamos en el capítulo 1, se traduce en la observancia y respeto irrestricto de parte de las autoridades de todas aquellas modalidades, requisitos y formalidades que prevengan las leyes, cuando están en posibilidad de causar una afectación a los intereses de los particulares, es decir, para que la actividad estatal pueda desarrollarse válidamente debe efectuarse con la autorización de la ley (principio de legalidad), vigente (irretroactividad de la ley) y observándola puntualmente (seguridad jurídica). Todo ello se traduce en el sometimiento de la autoridad al Derecho.

Ahora bien, para los efectos procedentes consideramos necesario transcribir el contenido del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, base de todo el procedimiento disciplinario, que reza:

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

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

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

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

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

Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo o menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

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

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades 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, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

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

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

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

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

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

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

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

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

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si

la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría”.

Visto su contenido, se desprende que en este procedimiento el legislador no sancionó el hecho de exceder el plazo para el dictado de la resolución respectiva, pues únicamente señaló en la fracción III del artículo transcrito que la autoridad administrativa “... **resolverá** dentro de los cuarenta y cinco días siguientes hábiles sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes”, atentando consecuentemente contra la garantía de seguridad jurídica; la razón en que se sustenta esta aseveración es que la disposición de referencia resulta de aquellas a las que doctrinalmente se denomina imperfectas, al no establecerse sanción alguna en caso de incumplimiento.

Ciertamente creemos que esta disposición, en la fracción y artículo transcritos, contiene una facultad reglada cuando usa en su texto el término "resolverá" en lugar de "podrá resolver", es decir, establece un deber jurídico a la autoridad administrativa, en virtud del cual éstas cuentan con un plazo perentorio de 45 días, para emitir la resolución respectiva que determinará, en su caso, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes. Siendo así, el propósito de la norma es obligar a la autoridad a dictar su resolución dentro de un plazo máximo, de tal forma que brinde seguridad jurídica al servidor público sujeto al procedimiento disciplinario, al tiempo que evita la discrecionalidad de la autoridad para sancionarlo en cualquier tiempo.

En efecto, por nuestra parte consideramos que la autoridad administrativa al encontrarse en la posibilidad de afectar la esfera o ámbito jurídico del servidor público, debe observar puntualmente el principio de seguridad jurídica, es decir, en términos del primer capítulo de esta investigación, debe dar cumplimiento a los requisitos que establezca la normatividad, es decir, debe someter su actuación a ese conjunto de modalidades jurídicas, condiciones,

elementos, etc., que es lo que constituye a aquella, sin cuya observancia no puede ser válida desde el punto de vista del Derecho, en el caso particular, debe emitir su resolución dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles siguientes al desahogo de las pruebas que se admitan al servidor público.

Ya con anterioridad habíamos establecido que la Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica, y que esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las vías que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica, la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.

En tal sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes, que los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetados por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre e los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable esa atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a las que debe sujetarse al ejercer dicha potestad. Así, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos respetará los referidos principios constitucionales, cuando fije el marco legal al que debe sujetarse la autoridad administrativa para ejercer el arbitrio sancionador que

tiene, en el que se precise el grado de certeza y concreción constitucionalmente exigible, el núcleo básico de las conductas calificadas como infractoras y las sanciones que les corresponden, encause la actuación de la autoridad administrativa para imponer las sanciones relativas en el ámbito de su competencia, al limitar su atribución mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe ajustarse para decidir el tipo de sanción que corresponde a la infracción cometida en cada caso concreto, sólo así, con el contenido de tales disposiciones, el servidor público no queda en estado de incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas de su conducta.

Ahora bien, nosotros consideramos que en nuestro tema en estudio, al encontrarnos en presencia de normas que confieren atribuciones a una autoridad para sancionar las conductas contrarias a los principios constitucionales que rigen la función pública, afirmamos, no se acota totalmente, en la medida necesaria y razonable esa atribución, en forma tal que se permite a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa, pues válidamente puede sancionar al servidor público en cualquier tiempo, es decir, fuera del plazo de cuarenta y cinco días posteriores al desahogo de las probanzas que se hayan admitido al servidor público, como consecuencia de no sancionar el exceder el plazo para el dictado de la resolución correspondiente, con la única limitante de la prescripción, cuyo plazo reinicia una vez notificado al servidor público el citatorio a la audiencia dentro del procedimiento administrativo disciplinario federal, mismo que puede variar de 3 a 5 años, dependiendo de la gravedad de la infracción, plazo sumamente excesivo en nuestra consideración; por lo anterior, se considera que es la ley quien debe sujetar a la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad, debe obligarla a encausar su actuación a las formalidades, plazos, requisitos y elementos que en ella misma se establecen, a efecto de colmar el principio de seguridad jurídica, obligando consecuentemente a la autoridad a la observancia del principio de legalidad que debe regir, por mandato constitucional, toda su actuación.

El tema total a que nos referimos en la presente investigación, es precisamente establecer que al no sancionarse el exceder el plazo otorgado para dictar la resolución respectiva en el procedimiento administrativo de mérito (cuarenta y cinco días hábiles siguientes al desahogo de las pruebas ofrecidas por el servidor público en el procedimiento administrativo), se está propiciando inseguridad jurídica para el servidor público sujeto al procedimiento disciplinario, toda vez que válidamente la autoridad administrativa resolutora puede emitir una resolución en la que determine sancionar al servidor público aun vencido el término de referencia sin que esté afectada su legalidad por tal motivo; correlativamente se pretende denunciar tal vicio el cual también afecta al principio de eficiencia que rige a la función pública y la obligación de emitir las resoluciones en los plazos y términos que fijen las leyes, de manera pronta, rápida y expedita.

Tal y como se mencionó en líneas anteriores, la única limitante que existe entonces para la autoridad administrativa respecto al momento oportuno de dictado de resolución en el procedimiento disciplinario federal resulta ser la prescripción, al respecto, dicha figura jurídica se encuentra contenida en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo contenido por su importancia a continuación transcribimos:

“Artículo 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé, **prescribirán en tres años**, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

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

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

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

Acorde con lo expuesto, nuestros tribunales federales han establecido en diversas tesis jurisprudenciales que la prescripción es el único límite a la facultad sancionadora de la autoridad administrativa, no obstante que en el texto legal de los ordenamientos que sirvieron como antecedente de nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas ya se disponía que se debía emitir la resolución correspondiente dentro de un plazo establecido, que varió de 3 a 30 días, incluso el autor Delgadillo Gutiérrez reseña que en el antecedente inmediato de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, caso concreto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su texto originario el legislador había fijado plazos de tres días y veinticuatro horas, respectivamente, para dictar la resolución y notificarla, ello no obstante la idea de gran eficiencia administrativa, era reflejo de un total desconocimiento de los procedimientos y del volumen de asuntos, por lo que resultaban utópicos tales plazos, ya que es prácticamente imposible su cumplimiento.

Visto lo anterior procederemos a transcribir los precedentes a que nos referimos en el párrafo inmediato anterior:

La jurisprudencia emitida por contradicción de tesis número 2ª/j 206/2004, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó con el número 206/2004-SS, visible en la página 576, del Tomo XIX, enero de 2005, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son del siguiente tenor:

**“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD
ADMINISTRATIVA NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO
EL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO POR EL**

ARTÍCULO 64, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002. El procedimiento de responsabilidad administrativa, en cuanto tutela los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público, es de pronunciamiento forzoso, pues su materia la constituye una conducta respecto de la cual existe el interés general en que se determine si resulta o no contraria a los deberes y obligaciones del servidor público. Por tanto, **la omisión de la autoridad sancionadora de dictar la resolución dentro del plazo de treinta días hábiles siguientes al cierre de la instrucción, previsto en el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no produce la caducidad de la facultad para emitir aquélla, por no preverlo así alguna disposición y porque el único límite a la potestad sancionadora administrativa del Estado es la prescripción contenida en el artículo 78 de la ley mencionada**, sin que lo anterior signifique que la autoridad tenga la facultad arbitraria de alargar indefinidamente su actuación, pues el plazo de prescripción reinicia a partir de que se notifica al servidor público la incoación del procedimiento disciplinario relativo”.

Asimismo la jurisprudencia emitida por contradicción de tesis número 2ª/J.203/2004, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó con el número 203/2004-SS, visible en la página 596, del Tomo XXI, enero de 2005, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son del siguiente tenor:

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

De los artículos 78 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se concluye que el único acto que interrumpe el plazo de la prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad es el inicio del procedimiento administrativo, no las actuaciones siguientes, y que una vez interrumpido aquél debe computarse de nueva cuenta a partir del día siguiente al en que tuvo lugar dicha

interrupción con conocimiento del servidor público, lo que acontece con la citación que se le hace para la audiencia, aun cuando en el mencionado artículo 78 no se establece expresamente, puesto que del análisis de las etapas que conforman tal procedimiento se advierte que en caso de que la autoridad sancionadora no cuente con elementos suficientes para resolver, o bien, advierte que en caso de que la autoridad sancionadora no cuente con elementos suficientes para resolver, o bien, advierta algunos que impliquen nueva responsabilidad administrativa, podrá disponer la práctica de investigaciones, citándose para otra u otras audiencias, lo que produciría que el procedimiento se prolongue, sin plazo fijo, a criterio de la autoridad sancionadora. Esto es, al ser la prescripción una forma de extinción de las facultades de la autoridad administrativa para sancionar a los servidores públicos que realizaron conductas ilícitas, por virtud del paso del tiempo, la interrupción producida al iniciarse el procedimiento sancionador mediante la citación a audiencia del servidor público deja sin efectos el tiempo transcurrido, a pesar de no disponerlo expresamente el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que fue la misma autoridad sancionadora la que lo interrumpió al pretender probar la conducta ilícita del servidor público y ser de su conocimiento el procedimiento sancionador que debe agotar a efecto de imponerle una sanción administrativa, evitándose con ello el manejo arbitrario de la mencionada interrupción en perjuicio de la dignidad y honorabilidad de un servidor público. En consecuencia, la única actividad procedimental que ofrece certeza en el desenvolvimiento del procedimiento sancionador sin que exista el riesgo de su prolongación indefinida, es la citación par audiencia hecha al servidor público, con que se inicia dicho procedimiento, por lo que a partir de que surte efectos la notificación de la mencionada citación inicia nuevamente el cómputo del plazo de la prescripción interrumpida, sobre todo considerando que si la referencia al inicio del procedimiento sirvió para determinar el momento de interrupción del plazo de prescripción, aquélla puede ser utilizada para establecer el momento a partir del cual se vuelve a computar el citado plazo, sin que esto deje en estado de indefensión a la autoridad sancionadora, toda vez que antes de iniciar el procedimiento sancionador tuvo tiempo para realizar investigaciones y recabar elementos probatorios”.

El precedente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación que establece:

Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Agosto de 2001

Tesis: I.2o.A.27 A

Página: 1410

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS UNA VEZ INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE. COMIENZA A COMPUTARSE NUEVAMENTE DESPUÉS DE LOS TREINTA Y TRES DÍAS QUE TIENE LA AUTORIDAD PARA DICTAR RESOLUCIÓN Y NOTIFICARLA. Si bien es cierto que el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no hace mención alguna acerca de que el plazo para la prescripción de las atribuciones para imponer sanciones, se deba contar a partir del día siguiente al en que concluyan las investigaciones que lleven a determinar si el servidor público incurrió o no en responsabilidad administrativa, esa circunstancia no significa que la autoridad pueda ejercer sus facultades sancionadoras en cualquier tiempo, pues eso equivaldría a dejar en estado de incertidumbre jurídica al gobernado. Tan es así, que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, fracción II, establece que una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor la sanción administrativa correspondiente, y que notificará la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, dentro de las setenta y dos horas posteriores. De ahí que la facultad de las autoridades para imponer al servidor público las sanciones correspondientes no sea atemporal, en tanto que debe estar sujeta a los plazos y términos fijados por la propia ley, por lo que de aceptar que la prescripción no pueda operar una vez instaurado el procedimiento administrativo, implicaría conceder a la autoridad un plazo indefinido para dictar la resolución correspondiente, lo cual, independientemente de violar lo dispuesto en el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haría nugatoria la disposición contenida en el artículo 78 de la propia ley, que establece la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer sanciones. Por lo tanto, el cómputo del plazo para la prescripción de las facultades sancionadoras deberá reiniciar no el día siguiente a

aquel en el que se celebró la audiencia de ley, sino después de los treinta y tres días que tiene la autoridad para dictar resolución y notificarla, de acuerdo con una interpretación sistemática de los artículos 64, fracción II y 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Revisión fiscal 882/2000. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Iturbe Rivas. Secretaria: Eva L. Cervantes Caballero.

Por otro lado la jurisprudencia V-J-SS-18, del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la página 7, febrero de 2003, Año III, Quinta Época, de la Revista del propio Tribunal, se transcribe a continuación:

“EMISIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN POR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.- EL INCUMPLIMIENTO A LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN II DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICO, NO OCASIONA LA NULIDAD DE LA SANCIÓN IMPUESTA. El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula el procedimiento que debe aplicarse para la imposición de las sanciones por responsabilidad administrativa, y específicamente en su fracción II establece que, una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado, dentro de las setenta y dos horas siguientes. De la lectura del numeral de referencia, se puede concluir que el legislador no prevé como sanción, para el caso de que la resolución objeto del procedimiento disciplinario se emita y/o notifique fuera de los términos aludidos, la pérdida de la facultad sancionadora de la autoridad, toda vez que, de la lectura integral de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se desprende tal interpretación, motivo por el que, aun vencidos los términos de referencia, la autoridad puede legalmente emitir y/o notificar la resolución sancionadora, sin que esté afectada su legalidad por tal motivo”.

Quinta Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año II. No. 21. Septiembre 2002.

Tesis: V-P-SS-158

Página: 114

PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD PARA IMPONER SANCIONES DISCIPLINARIAS.- SU CÓMPUTO CORRE INDEPENDIENTE PARA CADA INFRACCIÓN.-

Conforme al artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad, o a partir del momento en que hubiese cesado ésta, si fue de carácter continuo, de lo que se desprende que cada conducta infractora debe ser computada por separado, de tal forma que no deben sumarse los elementos de cada infracción, máxime si cada una de ellas se produce en diferente momento. Por tanto, si el plazo de prescripción puede cambiar según la cuantía del daño producido o el beneficio obtenido, éste deberá computarse respecto de cada hecho infractor, a partir de la fecha en que se cometió, o en que cesó, y de acuerdo con la cuantía del daño causado o del beneficio obtenido. (9)

Juicio No. 372/99-05-01-4/609/00-PL-01-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 8 de agosto de 2001, por mayoría de 8 votos a favor y 1 voto con los puntos resolutive.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Martha Elizabeth Ibarra Navarrete.
(Tesis aprobada en sesión de 26 de abril de 2002)

Quinta Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año I. No. 7. Julio 2001.

Tesis: V-P-SS-54

Página: 86

PRESCRIPCIÓN DE LA FACULTAD PARA IMPONER SANCIONES POR FALTA ADMINISTRATIVA.- INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO RESPECTIVO.-

A fin de constatar si ha operado la prescripción de las facultades de la autoridad competente, para imponer sanciones por falta administrativa, debe estarse a lo dispuesto

por el artículo 78, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el sentido de que el plazo, que en su caso corresponda, "(...) se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fuere de carácter continuo (...)", por lo que no es dable interpretar que el cómputo deba iniciarse hasta que dicha autoridad tenga conocimiento de la conducta infractora, dado que los términos empleados por el legislador no dejan margen alguno para ello. (15)

Juicio No. 239/98-04-01-3/84/99-PL-11-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 4 de agosto de 2000, por unanimidad de 9 votos.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretaria: Lic. Luz María Anaya Domínguez.

(Tesis aprobada en sesión de 2 de febrero de 2001)

Juicio No. 1798/98-01-01-2/99-PL-01-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 31 de mayo de 2000, por mayoría de 8 votos a favor, un voto con los puntos resolutiveos y dos votos en contra.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretario: Lic. César Octavio Irigoyen Urdapilleta.

(Tesis aprobada en sesión privada de 2 de febrero de 2001)

EN EL MISMO SENTIDO:

V-P-SS-36

Juicio No. 726/98-04-01-3/99-PL-03-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 9 de agosto de 2000, por mayoría de ocho votos a favor, uno en contra y uno más con los resolutiveos.- Magistrada Ponente: Alma Peralta Di Gregorio.- Secretaria: Lic. Esmeralda Reyes Durán.

En igual sentido encontramos el siguiente precedente de la Primera Sala Regional Noroeste, del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

Cuarta Época.

Instancia: Primera Sala Regional Noroeste (Cd. Obregón)

R.T.F.F.: Año II. No. 21. Abril 2000.

Tesis: IV-TASR-VII-290

Página: 288

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA POR CUYO CONDUCTO SE DEFINE LA SITUACIÓN LEGAL DEL SERVIDOR PÚBLICO.- CUANDO ÉSTA SE EMITE FUERA DE LOS TREINTA DÍAS O SE NOTIFICA A LAS PARTES INTERESADAS CON POSTERIORIDAD A LAS 72 HORAS DE SU EMISIÓN, ELLO NO GENERA SU NULIDAD.-

Si bien es cierto que el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días siguientes la situación legal del presunto infractor (servidor público), notificando la resolución al interesado dentro de las 72 horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, no menos cierto es también que la disposición de referencia resulta de aquellas de las que doctrinalmente se les denomina imperfectas, al no establecer sanción alguna en caso de incumplimiento, ni mucho menos, que tal omisión traiga consigo la nulidad del acto que al efecto se dicte fuera de dicho plazo; por lo que al no establecerse en el dispositivo de cuenta que de no emitirse el acto de autoridad o en su caso su notificación dentro de los plazos legales que ahí se establecen, ello generaría su nulidad, la circunstancia de que se emita fuera de los plazos establecidos no encuadra en ninguna de las causales de ilegalidad que prevé el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, y por otro lado las facultades de la autoridad para imponer las sanciones que esta Ley prevé, únicamente se ven limitadas por lo que establece el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habida cuenta de que este Órgano Colegiado resulta un tribunal de mera anulación y no de plena jurisdicción, cuyo actuar se debe ajustar estrictamente a la aplicación de las leyes contenidas en los ordenamientos legales de las materias que resultan de su competencia, no estándole permitido ir más allá de lo establecido en la ley que se pone a su consideración. Apuntalando además que el dispositivo de cuenta establece un deber jurídico a la Contraloría Interna de cumplir con la resolución de procedimiento de responsabilidades instaurado en contra del servidor público denunciado, **pero no significa que sea un término fatal de 30 días (para su emisión) o de 72 horas (para su notificación), porque en ninguna forma determina la preclusión de las facultades de la autoridad administrativa sancionadora, precisamente porque no existe un dispositivo legal que así lo establezca**, de tal manera que debe entenderse que de resultar un incumplimiento en los plazos previstos en dicho numeral, esto sólo provocará la responsabilidad administrativa de la autoridad omisa, que es la que está obligada a acatar la disposición legal y no para el

interés público que es el que está interesado en que las resoluciones se cumplan. No debiéndose perder de vista además que el plazo de los treinta días para determinar la responsabilidad del servidor público, resulta inoperante porque aun desahogadas las pruebas ofrecidas por el presunto infractor, la autoridad demandada se encuentra en aptitud de realizar otras diligencias (audiencias, auditorías, peritajes, solicitud de informes, etc.) tendientes a demostrar la culpabilidad o corroborar la inexistencia de responsabilidad del servidor público, según se desprenda de las pruebas que oportunamente se valoraron, lo que hace nugatorio el plazo que prevé el citado numeral. (13)

Juicio No. 730/99-01-01-7.- Sentencia de 10 de septiembre de 1999, aprobada por mayoría de votos.- Magistrado Instructor: Carlos Miguel Moreno Encinas.- Secretario: Lic. Ricardo Moreno Millanes.

Una vez transcritos algunos antecedentes del asunto en cuestión, de ellos podemos concluir que el hecho de no establecer sanción alguna al hecho de exceder el plazo para dictar la resolución de mérito en el procedimiento disciplinario, ha orillado a los Magistrados de nuestros Tribunales federales a reconocer la validez de las resoluciones impugnadas en que se ha hecho valer este agravio; también se puede rescatar que el plazo para el dictado de la resolución en el procedimiento administrativo disciplinario federal no es preclusivo para la actuación de la autoridad, y consecuentemente no afecta la legalidad del procedimiento, y que en todo caso solo sirve para determinar la eficiencia de quienes tiene a su cargo el desarrollo de aquel, ya que si no justifican el retraso en su actuación incumplen con la obligación de diligencia que establece la fracción I del artículo 8 de nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ahora bien, el objeto del presente trabajo es, precisamente, crear una figura que sancione tal exceso.

En efecto, consideramos que la figura de la prescripción no limita por sí sola el actuar de la autoridad además de que no colma el principio de seguridad

jurídica a que nos hemos venido refiriendo. A mayor abundamiento establecemos que el artículo 34 transcrito, que contiene a la prescripción, hace nugatorio lo preceptuado en la también transcrita fracción III del artículo 21, pues no tiene sentido que el legislador imponga a la autoridad administrativa un plazo de 45 días para dictar la resolución respectiva en el procedimiento administrativo disciplinario federal si en este último artículo establece que el único límite a su facultad sancionadora es el plazo de prescripción, es contradictorio por tanto que fije un plazo de 45 días para el dictado de la resolución, incluso es más contradictorio el hecho de que otorgue a la autoridad administrativa la atribución de duplicar el mismo cuando señala en el texto vigente de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que “(...) La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades”. No tiene sentido, en todo caso, conceder a la autoridad el derecho de duplicar el plazo para dictar su resolución, se hace innecesario que se otorgue su ampliación si de todas formas no existe una sanción ante tal exceso, por lo tanto, es ilógico que únicamente la prescripción sea el límite a la facultad sancionadora del órgano administrativo.

Resta hacer notar que, si bien es cierto, la materia de responsabilidades administrativas es una cuestión de interés público, consecuentemente el procedimiento respectivo es de pronunciamiento forzoso, cuyo objetivo lícito y deseable es sancionar a aquellas personas en quienes se ha depositado la confianza de representar y actuar a cuenta del Estado mismo y que, presumiblemente, han contrariado el sistema de responsabilidades propio de su estatus personal, sin embargo, consideramos que de todos modos, es un valor más alto el orden constitucional de garantías individuales, en específico de seguridad jurídica en cuyo contenido acoge a la legalidad.

Al ser la prescripción el único límite a la potestad sancionadora administrativa del Estado, proponemos implementar la figura jurídica de la

caducidad y, no pasando por desapercibido que estamos en presencia de un procedimiento de pronunciamiento forzoso, consideramos que paralelamente se debe ampliar en el texto legal vigente el plazo señalado (a seis meses, término que podrá duplicarse por única vez cuando exista causa justificada que la propia normatividad prevea, debidamente motivada por la autoridad administrativa y notificada al servidor público sujeto al procedimiento); consideramos que es un plazo suficiente para que la autoridad emita una resolución cuya validez sea reconocida en caso de impugnación futura. Por nuestra parte creemos que ambas figuras se encuentran contenidas en el texto vigente de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, únicamente que en ella sólo se hace mención literal de la prescripción, no así de la caducidad.

Con esta propuesta, de ninguna forma pretendemos defender al servidor público presunto infractor de la probable responsabilidad administrativa en que haya incurrido, nuestro único objetivo es otorgar a todo servidor público la certeza de que, de ser el caso, se llegara a instaurar un procedimiento administrativo disciplinario en su contra, en el texto de la ley se obligue a la autoridad sancionadora a dictar la resolución que corresponda dentro de un plazo cierto, que sea diligente, garante y respetuosa de la garantía de seguridad jurídica

Por otro lado, trasladándonos a la legislación local, caso específico del Estado de México, por ser la entidad federativa en que se encuentra ubicada nuestra Facultad de Estudios Superiores, su ley actual de la materia denominada “Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios”, cuyo texto en lo esencial es concordante a lo que determina su homóloga ley federal respecto a la emisión de la resolución respectiva dentro de un plazo establecido, únicamente variando el mismo, determina en su arábigo 59 lo siguiente:

“Artículo 59.- Las sanciones administrativas disciplinarias se impondrán mediante el siguiente procedimiento:

I.- El procedimiento administrativo disciplinario se inicia cuando se notifica al presunto responsable el oficio por el que se le da a

conocer el lugar, día y hora en que se realizará la audiencia, la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma, por sí o por medio de defensor. A la audiencia, podrá asistir el representante de la dependencia de adscripción que para tal efecto se designe.

(...)

II.- **Al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, se resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o se impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes**, notificándose la resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico

(...)

(el resaltado es nuestro)

Consecuentemente, los particulares afectados con alguna resolución en materia de responsabilidades administrativas en este ámbito local, han invocado como causal de invalidez este agravio a que nos estamos refiriendo, sin embargo la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, también acorde a los precedentes referidos por los órganos jurisdiccionales federales, ha sentado en la Jurisprudencia número 97 lo siguiente:

CADUCIDAD POR INACTIVIDAD PROCESAL. ES INAPLICABLE AL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. Al regularse la prescripción en el numeral 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, como la extinción, por falta de ejercicio en un determinado tiempo, de las facultades de la Secretaría de la Contraloría del Estado y de otras autoridades competentes, para aplicar sanciones a los servidores públicos que hayan incurrido en algún motivo de responsabilidad administrativa, no hace referencia a la caducidad, que es una figura totalmente diferente de aquélla, ya que conforme a los artículos 255 fracción IV y 258 del Código de Procedimientos Civiles de la Entidad es la extinción del procedimiento por no haberse verificado ninguna actuación ni promoción durante un plazo fijo. Así pues, es ajena al procedimiento disciplinario la caducidad por inactividad procedimental, tanto porque dicha institución no se consagra en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, como porque en el caso es

imposible invocar supletoriamente el citado Código Adjetivo Civil, por implicar la creación de una figura jurídica en el área. En suma, la caducidad por inactividad procedimental es inaplicable al procedimiento disciplinario, por no contemplarse en la Ley de la materia.

Asimismo en la Jurisprudencia SE-38, resolvió:

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. PUEDE DICTARSE DESPUÉS DE TRANSCURRIDO EL PLAZO SEÑALADO POR LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.- Es cierto que la fracción II del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios indica que al concluir la audiencia del procedimiento disciplinario o dentro de los treinta días hábiles siguientes, la autoridad competente resolverá sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad administrativa del servidor público inculcado, debiendo notificarle la decisión en las cuarenta y ocho horas posteriores. Pero también es verdad que dicho precepto jurídico no prevé ninguna sanción para el caso de que la resolución se dicte fuera del plazo legal, y menos aún señala que transcurrido tal plazo se extingan las facultades sancionadoras de la autoridad. Ahora, a pesar de que el incumplimiento del plazo de decisión del procedimiento disciplinario transgrede el principio de celeridad que prevé la fracción III del numeral 3 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, esta violación sólo pudiera dar lugar a la probable responsabilidad del servidor público infractor, a la luz del artículo 2 del propio Código Procedimental Administrativo, pero no a la invalidez de la determinación que se haya emitido en forma extemporánea. De lo que deriva que la resolución del procedimiento administrativo disciplinario puede dictarse después de que hubiesen transcurrido los treinta días hábiles siguientes al desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos.

Plasmada la idea primordial de la presente investigación a continuación abordaremos los conceptos de prescripción y caducidad, enlistaremos sus diferencias doctrinales y jurisdiccionales, analizaremos el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como precedente de esta investigación y por último detallaremos nuestra propuesta para la solución del vicio y contradicción que hemos denunciado.

4.1 CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. CONCEPTOS

Acorde con lo dispuesto por el artículo 1135 del Código Civil Federal la “prescripción es un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones establecidas por la ley”.

Asimismo, el artículo 1136 del mismo ordenamiento legal dispone que: “La adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva; la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa”.

De lo anterior se colige que en el ámbito civil la prescripción es de dos tipos, a saber: adquisitiva o positiva y extintiva o negativa. Ahora, prescindiendo de la positiva y centrándonos en la prescripción negativa, única que aquí interesa, debe destacarse que motiva la extinción de un derecho por permanecer inactivo.

El fundamento de esta figura no es otro que el de servir a la seguridad jurídica, evitando la protección indefinida de aquellos derechos que ni se ejercitan por su titular ni se reconoce su existencia por el obligado. Trata, en definitiva, de eliminar la incertidumbre en el tráfico jurídico o, lo que es lo mismo, procurar la certeza del derecho.

En materia de responsabilidades administrativas, específicamente por lo que respecta al procedimiento disciplinario, debemos señalar que la prescripción se instituye como un dispositivo que pretende eliminar la incertidumbre en los servidores públicos de que se les inicie válidamente un procedimiento de tal naturaleza, es decir, que la autoridad no tenga una protección indefinida de sus facultades de iniciar procedimientos disciplinarios en cualquier tiempo.

En efecto, tal y como se desprende de una tesis jurisprudencial que en párrafos posteriores enunciaremos, **la prescripción es la pérdida de la facultad de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario en contra de los servidores públicos**, de tal forma que si aquella pretende sancionar a éstos debe ejercer sus atribuciones antes de que se agote el plazo que al efecto le otorga la ley, so pena de verse afectada su actuación y resolución de nulidad, para exponer de mejor este punto a continuación se transcribe el siguiente precedente del rubro y texto siguientes:

Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Marzo de 2002

Tesis: I.4o.A.343 A

Página: 1427

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO. INICIO DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DE IMPONER SANCIONES, PARA EFECTOS DE LA PRESCRIPCIÓN. Los procedimientos administrativos en general tienen su origen a partir de que el acto de inicio es notificado. Así las cosas, el ejercicio de las facultades de la autoridad para imponer sanciones en el procedimiento administrativo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe entenderse iniciado a partir de que se notificó al servidor público la existencia del procedimiento administrativo disciplinario, lo que debe actualizarse antes de que se consuma el plazo de prescripción, pues si no se notifica al afectado dentro de dicho plazo, las referidas facultades prescriben, en virtud de que lo que interrumpe la prescripción es la notificación del acto de inicio.

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.

En lo tocante al término “caducidad”, conforme al Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se desprende medularmente lo siguiente:

I.- Esta expresión ha tenido y sigue teniendo diversos significados. Es voz anticuada y se formó de la latina *caducitas*. Caducar el legado o el fideicomiso, es una frase forense.

En la 2ª edición del Diccionario de la Real Academia Española impresa en Madrid en 1783, se define esta palabra en la siguiente forma: “caducidad es la calidad que constituye caduca alguna cosa y caduco significa decrépito, muy anciano”.

II.- La prescripción negativa libera de sus obligaciones al deudor; sin embargo, se considera que muchos de estos plazos de prescripción no tienen este carácter específico y que existe otra figura jurídica a la que se denomina *déchéance* en Francia; *decadenze* en Italia, y *caducidad* en el derecho de habla hispana.

Generalmente se atribuye esta calidad jurídica a las denominadas en la legislación francesa y de otros países: “prescripciones de corto tiempo”.

III.- El origen del vocablo “caducidad”, empleado para designar estos plazos breves de prescripción, al parecer se encuentra en las traducciones al español que, a principios del siglo pasado, se hicieron de algunas ediciones de derecho civil alemán, en especial de las obras de Enneccerus, Kipp y Wolf, en donde se dio este calificativo a esta figura jurídica.

VI.- En conclusión, la legislación, la jurisprudencia y la doctrina atribuyen a la palabra caducidad diversos significados, tal y como se advierte a continuación:

- En derecho sucesorio se denominan testamentos caducos a aquellos que siendo válidos pierden después su eficacia (Art. 1336 y 1498 del Código Civil).
- Se da también esta designación a los plazos especiales cortos y que difieren de la prescripción negativa.
- La legislación procesal denomina “caducidad de la instancia” a la extinción del proceso por inactividad de las partes durante cierto lapso (Art. 137 bis, Código de Procedimientos Civiles)
- El artículo 1946 del Código Civil Federal considera la “caducidad de obligaciones condicionales”.
- Los artículos 3029 a 3035 del Código Civil Federal han dado a la expresión caducidad un nuevo significado al referirse a la “caducidad de los registros”. Según el cual el artículo 3035, “la caducidad produce la extinción del asiento respectivo por el simple transcurso del tiempo”.
- El artículo 655 del Código Civil se refiere a la caducidad del poder conferido por el ausente. Se trata de la extinción del poder por expiración del plazo de duración.
- Los artículos 139 a 149 y 160, fracción II, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito se refieren a la caducidad de la letra de cambio. Dispone el último de ellos: “la acción cambiaria del último tenedor de la letra de cambio contra los obligados en vía de regreso caduca por no haberse levantado el protesto en los términos de los artículos 139 a 149”.
- El artículo 48 de la Ley de Invenciones y Marcas dispone: “la patente caducará si vencido el plazo a que se refiere el artículo 41 transcurre más de un año sin que el titular de la patente inicie la explotación, ni dentro de este último lapso se hubiere solicitado licencias obligatorias”.

Por otra parte, existe la denominada “caducidad de la instancia”, la cual representa la extinción del proceso debido a la inactividad procesal de las partes, y en ocasiones, de una de ellas, durante un periodo amplio, si se encuentra paralizada la tramitación. En la primera instancia quedan sin efecto los actos

procesales; en segundo grado se declaran firmes las resoluciones impugnadas. En el ordenamiento mexicano se regula esta institución en materias civil, laboral y en el derecho de amparo.

La extinción del proceso por caducidad afecta sólo a los actos procesales, pero no a las pretensiones de fondo de las partes, las cuales pueden ser exigidas en un proceso posterior y produce en la primera instancia la ineficacia de todos los actos procesales, con excepción de las resoluciones firmes sobre competencia, litispendencia, conexidad, personalidad y capacidad de las partes; las pruebas rendidas en el proceso caduco pueden ser ofrecidas en otro posterior. Cuando tal institución opera en segunda instancia deja firmes las resoluciones de la primera que hubiesen sido impugnadas, y cuando se produce en los incidentes, afecta exclusivamente a los actos procesales desenvueltos con motivo de ellos, pero no tiene repercusiones en el juicio principal.

Esta figura no opera en los juicios sucesorios, de concurso, de alimentos y de mínima cuantía, tampoco en los procedimientos de jurisdicción voluntaria.

Asimismo existe la caducidad en materia fiscal, prevista por el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, que representa la extinción de las facultades de las autoridades fiscales para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales por parte de los contribuyentes, determinarles contribuciones omitidas y sus accesorios, e imponerles sanción por infracción a dichas disposiciones, en razón de su no ejercicio en el plazo que la ley concede para tal efecto.

Aunque el Código Fiscal de la Federación no utiliza literalmente el término “caducidad”, al referirse a la extinción de las facultades de las autoridades fiscales, tal acepción ha sido unánimemente utilizada por la doctrina y la jurisprudencia para designar a la extinción de las facultades aludidas. Ahora bien, la caducidad consta básicamente de dos elementos: el primero de ellos lo

constituyen las facultades de las autoridades fiscales que son susceptibles de extinguirse por su no ejercicio y, el segundo, el plazo que la ley establece para que se extingan dichas facultades.

Por lo que toca al primer elemento, las facultades que son susceptibles de extinguirse por caducidad son básicamente tres: las de comprobación, las de liquidación y las sancionadoras.

Las facultades de comprobación se integran con una serie de derechos y atribuciones que las leyes fiscales, y particularmente el Código Fiscal de la Federación, les otorgan a las autoridades fiscales para poder cerciorarse de si los contribuyentes han cumplido correctamente con sus obligaciones fiscales, en especial la obligación fundamental de pagar las contribuciones a su cargo. Dichas facultades, también denominadas “de revisión” o “de fiscalización”, abarcan, desde la revisión llamada de escritorio, que se ejerce sobre las declaraciones periódicas formuladas por el propio contribuyente y a través de las cuales se autoliquida y realiza el pago de sus contribuciones, hasta las visitas domiciliarias y compulsas con terceros, que son ejercidas por las autoridades fiscales a fin de poder contar con todos los datos necesarios para definir la situación fiscal que guarda el contribuyente, respecto del cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

La segunda facultad consiste en la posibilidad de determinar los créditos fiscales a cargo del contribuyente, derivados de la omisión en que ésta incurriera en el pago de sus contribuciones previstas en la ley. El ejercicio de las facultades de liquidación implica la transformación de la obligación fiscal principal, en crédito fiscal.

Esta facultad descansa en los resultados obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación, y se concreta a través de una resolución liquidadora que constituye el crédito fiscal y que le es debidamente notificada al interesado, a efecto de que pague o ejerza sus defensas legales.

La tercera y última de las atribuciones es la correspondiente a la posibilidad de sancionar al contribuyente que hubiere infringido con su conducta de hacer, o de omitir, alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o de las leyes fiscales. Esta facultad normalmente deriva y descansa en cuanto a su fundamentación y motivación, en el ejercicio de las dos anteriores, ya que, por ejemplo la omisión en el pago de las contribuciones a cargo de un contribuyente entraña, además de la posibilidad de establecer un crédito fiscal a su cargo, la violación de las disposiciones fiscales que precisan la obligación de efectuar el pago de tales contribuciones.

Ahora bien, en leyes recientes se han dado nuevos usos a esta expresión, especialmente en relación con las “extinciones de pleno derecho” de facultades y obligaciones legales de las autoridades. Esta es precisamente la acepción que pretendemos dar en nuestra propuesta, es decir, concebimos a la caducidad como la pérdida de la facultad para resolver de la autoridad que se da, de acuerdo a lo que establece el propio artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual otorga a la Secretaría de la Función Pública, al titular del órgano interno de control o al titular del área de responsabilidades y quejas que haya instrumentado el procedimiento de responsabilidad, un plazo de cuarenta y cinco días hábiles siguientes al desahogo de las pruebas admitidas al servidor público presunto infractor; para imponer o no al infractor sanciones administrativas; así, se concluye que esta figura jurídica represente **la pérdida de la facultad de la autoridad para sancionar a los servidores públicos** en los términos que dicho precepto prevé.

4.2 CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. DIFERENCIAS

Comúnmente han sido confundidas estas dos figuras jurídicas, lo cual resulta obvio si tomamos en consideración la diversidad de acepciones que se ha dado sobre todo al término de caducidad, en otros casos se ha llegado a

considerar que representan lo mismo, considerando que tiene un elemento común, que es el transcurso del tiempo, sin embargo la doctrina, siempre interesada en explicar toda institución jurídica, es quien se ha encargado de dilucidar sus aspectos diferenciales, y lo ha hecho de la siguiente forma:

- La prescripción produce sólo efectos cuando es invocada por el beneficiario; la caducidad, en cambio, opera de pleno derecho por el solo vencimiento del plazo.
- La prescripción puede renunciarse, la caducidad por su naturaleza misma es irrenunciable.
- La prescripción no puede declararse de oficio por el tribunal; en cambio, la caducidad debe serlo.
- La prescripción se suspende entre cónyuges, la caducidad no.
- La prescripción no corre en contra de los incapacitados, en los casos que la ley señala. Los plazos de caducidad no se suspenden.
- Las obligaciones prescritas adquieren la calidad de naturales. En la caducidad desaparece todo vínculo posterior.
- Las prescripciones pueden ser de corto o largo plazo, en la caducidad regularmente son de corto plazo.

Esas son básicamente las diferencias doctrinales entre ambos conceptos. Ahora bien, en la materia que nos interesa, específicamente materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, deseamos evidenciar nuestra afinidad con la conclusión a que arribó el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, aprobando una tesis jurisprudencial que es del texto y rubro siguientes:

Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Enero de 1999

Tesis: I.4o.A.253 A

PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SÍ.

De conformidad a lo establecido por el artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se refiere a la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer las sanciones que esa ley prevé, se desprende que caducidad y prescripción son dos figuras jurídicas diferentes, ya que **la caducidad es la pérdida de la facultad para resolver de la autoridad que se da, de acuerdo a lo que establece el artículo 64, fracción II, del mismo ordenamiento legal, que le otorga a la secretaría que haya instrumentado el procedimiento de responsabilidad, un plazo de treinta días hábiles; para imponer o no al infractor sanciones administrativas; o sea la pérdida de la facultad de la autoridad para sancionar a los funcionarios en los términos que ese precepto prevé**, es decir es la abstención de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios; en cambio **la prescripción es la pérdida de la facultad de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios.**
(énfasis añadido)

Amparo en revisión 1364/97. Jorge Enrique Padilla López. 18 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: Ramón E. García Rodríguez

Criterio que consideramos correcto, pues evidencia que hay dos momentos distintos en tratándose de responsabilidad administrativa, el primero de ellos referido al plazo que tiene la autoridad administrativa para iniciar el procedimiento disciplinario en contra de los presuntos infractores y el segundo, el plazo que tiene para que, una vez iniciado el procedimiento respectivo y desahogadas las pruebas admitidas al servidor público, resuelva el mismo. El primero de dichos plazos precluye y el segundo, caduca. Ambos constituyen la “extinción de pleno derecho” de facultades y obligaciones legales distintas, que son propias de las autoridades; consecuentemente, de resultar fundado algún agravio relacionado con estos temas, el acto administrativo en el que se determina imponer alguna(s) sanción(es) al servidor público debe ser declarado nulo por los órganos jurisdiccionales.

En este punto consideramos importante destacar que actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano jurisdiccional que conoce en primera instancia de la impugnación de este tipo de actos administrativos, adopta un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, a saber: a) Objetivo o de mera anulación; y b) Subjetivo o de plena jurisdicción. El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. En el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos es materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida a favor del gobernado.

En otro orden de ideas, consideramos que tales vicios de ilegalidad no se pueden equiparar con simples violaciones a las normas que rigen al procedimiento disciplinario, máxime si como ya se ha advertido son agravios que de resultar fundados, generan la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, por extinguir de pleno derecho el acto administrativo, por tal situación son cuestiones de estudio preferente, pues, insistimos, de resultar fundados hacen innecesario el estudio de los restantes conceptos de impugnación; contrariamente, si se tomaran como simples vicios de procedimiento sería aplicable por analogía la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XV, Marzo de 2002
Tesis: I.12o.A.19 A
Página: 1426
Registro: 187,432

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. LA NULIDAD DECRETADA POR VIOLACIÓN A LAS NORMAS QUE LO RIGEN DEBE SER PARA EFECTOS Y NO LISA Y LLANA, DE MODO QUE NO IMPIDA RESOLVER UNA CUESTIÓN QUE ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL.

Cuando resulta procedente declarar la nulidad de una resolución emitida en un procedimiento administrativo de responsabilidad de servidores públicos, en virtud de una violación procedimental en que hubiese incurrido la autoridad administrativa, la nulidad que se decreta debe ser para efectos y no lisa y llana. Lo anterior obedece a que no existe en tales circunstancias razón alguna que exima a la autoridad de la obligación de emitir un pronunciamiento definitivo mediante el cual determine la responsabilidad de los servidores públicos y la aplicación de la correspondiente sanción, o bien, que no existe la responsabilidad imputada, según lo que en derecho proceda, y resultaría contrario a derecho que se tuviese que abstener la autoridad de resolver lo procedente, dado que el único obstáculo para el efecto lo es una violación de procedimiento que debe ser subsanada. Considerar lo contrario, atentaría contra el orden público y el interés social en todo procedimiento de tal naturaleza, ya que interesa al Estado y a la sociedad misma que se determine la responsabilidad en que, en su caso, incurran los servidores públicos y que se apliquen las sanciones procedentes; asimismo, atentaría contra la seguridad jurídica de los propios servidores públicos al quedar sin resolver un procedimiento que les afecta; finalmente, debe tenerse presente que la nulidad que en tales casos se decreta, debe afectar solamente el acto procesal viciado y los que de él deriven, pero no a aquellos que le preceden y que no han sido materia de revisión.

4.3 EL ARTICULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Resulta ser un antecedente de la caducidad en los procedimientos administrativos, de conformidad con el artículo 57, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la declaración de caducidad pone fin al procedimiento administrativo. Sin embargo, el sentido que se da en esta ley a nuestra figura jurídica no es acorde a los términos que le conferimos en el

apartado que antecede, su visión es similar a la caducidad de la instancia que opera en materia civil y de amparo, en la cual se verifica la ausencia de actos procesales del tribunal y de las partes en cierto tiempo, a la cual se hizo alusión en párrafos anteriores. Con esto queremos evidenciar la pluralidad de conceptos con que se ha identificado a la institución de la caducidad. A continuación transcribimos tal numeral:

“Art. 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpe ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución”.

Asimismo el arábigo 61 especifica que en aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en la propia ley, condicionando tal situación a la observancia de las garantías individuales.

Ahora bien, tal y como se desprende del artículo 1 de dicho cuerpo normativo, esta Ley no es aplicable a las materias de carácter fiscal, de responsabilidades de los servidores públicos, de justicia agraria y laboral, ni al

ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales, por tal situación no es aplicable al procedimiento disciplinario federal.

4.4 PROPUESTA DE REFORMAS A LA FRACCION III, DEL ARTICULO 21 Y 34 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Tal y como ha quedado de manifiesto en líneas anteriores, nuestro propósito en la presente investigación es sancionar el hecho de exceder el plazo para el dictado de la resolución correspondiente en el procedimiento administrativo disciplinario federal.

Hemos señalado que el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, otorga a la autoridad un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, siguientes al desahogo de las pruebas ofrecidas por el servidor público para dictar resolución, de ello se colige que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a determinar lo conducente en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular. Sin embargo, al no establecerse en el texto legal de forma literal sanción alguna ante tal exceso, ello ha motivado que la autoridad tenga como única limitante a la figura de la prescripción, situación que ha tenido que ser reconocida por nuestros órganos jurisdiccionales.

Por otro lado, toda vez que ha quedado evidenciado que la prescripción, por sí misma, no colma el principio de seguridad jurídica que en su contenido abraza al principio de legalidad, y el cual debe regir la actuación de toda autoridad, es necesario modificar el texto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, proponiendo la implementación literal de la figura jurídica de la caducidad, quedando en los siguientes términos:

“Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones

administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

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

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

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

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

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

Dice:

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades 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, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez,

hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

Deberá decir:

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas y practicadas las diligencias que se estimen convenientes para investigar los actos u omisiones imputadas al presunto infractor, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, emitirán acuerdo en el que harán constar tal situación y resolverán **dentro de los seis meses 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.

Las facultades de las autoridades para imponer sanciones a los presuntos infractores, caducarán si no se verifica la resolución que corresponda al procedimiento disciplinario dentro del plazo señalado en el párrafo anterior.

Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo de caducidad para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por seis meses más, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades, debidamente motivada y notificada al presunto infractor;

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

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán

disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias; y

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

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

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

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

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

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

(Lo subrayado es nuestra propuesta)

Dice:

“**Artículo 34.-** Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé, prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

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

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

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

Deberá decir:

“**Artículo 34.-** Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para iniciar el procedimiento disciplinario contemplado en la Ley **prescribirán en tres años**, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

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

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

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

De tal forma, se estará en presencia de una facultad reglada, a cuyo incumplimiento, en caso de impugnación deberá recaer la nulidad de la resolución impugnada, posibilitando la visión del siguiente precedente que es acorde al sentido que nosotros pretendimos dar a lo largo de esta investigación:

Cuarta Época.

Instancia: Sala Regional Peninsular.(Mérida)

R.T.F.F.: Cuarta Época. Año III. No. 29. Diciembre 2000.

Tesis: IV-TASR-XVI-380

Página: 390

SERVIDORES PÚBLICOS.- PLAZO PARA DICTAR LA RESOLUCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONSTITUYE UNA FACULTAD REGLADA.-

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, fracción II, le señala a la autoridad que desahogadas las pruebas, si las hubiere, resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico. Esta disposición contiene una facultad reglada cuando usa en su texto el término "resolverá" en lugar de "podrá resolver"; es decir, establece un deber jurídico, en virtud del cual las autoridades cuentan con un plazo perentorio de 30 días, para emitir la resolución referida que determinará, en su caso, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes. De lo anterior, se entiende que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular. En consecuencia, si la autoridad administrativa dicta su resolución fuera del plazo señalado por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por estimarlo lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado.

(8)

Juicio No. 1624/98.- Sentencia de la Sala Regional Peninsular, de 22 de marzo del 2000, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Manuel Carapia Ortíz.- Secretario: Lic. Jorge Gabriel Tzab Campo.

CONCLUSIONES

1.- El estatuto de servidor público conlleva una manifestación de confianza en favor de quien, bajo un cargo político o administrativo recibe la encomienda de servir a la sociedad administrando los recursos que con sacrificios de los patrimonios personales, aportan los contribuyentes para la satisfacción de las necesidades generales.

2.- Si es prerrogativa de la administración pública expedir leyes en sentido material (reglamentos), emitir actos administrativos y ejecutarlos sin intervención de la autoridad judicial, celebrar contratos con los privilegios inherentes a su situación jurídica, utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus disposiciones e imponer sanciones a los administrados cuando infringen la normatividad administrativa, correlativamente le conciernen restricciones de entre las cuales destaca la sujeción de su actividad a procedimientos formales y trámites precisos, con la finalidad de garantizar la legalidad de sus actos, su imparcialidad y la igualdad de trato a los administrados.

3.- El principio de seguridad jurídica exige que las actuaciones de la Administración Pública y, en general de toda autoridad, se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa.

4.- El papel fundamental de la ley –expresión de la voluntad general-, dimensiona el propósito de la garantía de seguridad jurídica: dar certeza a los ciudadanos y evitar a toda costa la arbitrariedad de las autoridades.

5.- El poder disciplinario es la facultad conferida al titular del órgano superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por los actos u

omisiones que transgredan los principios constitucionales que rigen la función pública: legalidad, honradez, lealtad, eficiencia e imparcialidad.

6.- El régimen disciplinario responde a los fundamentos del derecho público, marcha institucional a través de la adecuada conducta personal del servidor público.

7.- Nuestro régimen legal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos debe ser objeto de adecuaciones que fortalezcan la seguridad jurídica tanto de la sociedad, al puntualizar de manera clara las obligaciones que su cargo impone a los servidores públicos, como a éstos a quienes el ejercicio de la función pública puede repercutir en su ámbito personal.

8.- Nuestro propósito en la presente investigación fue sancionar el hecho de exceder el plazo para el dictado de la resolución correspondiente en el procedimiento administrativo disciplinario federal, por contrariar el principio de seguridad jurídica.

9.- El artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, otorga a la autoridad un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, siguientes al desahogo de las pruebas ofrecidas por el servidor público para dictar resolución, de ello se colige que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a determinar lo conducente en un plazo máximo.

10.- Al no establecerse en el texto legal de forma literal sanción alguna ante tal exceso, ello ha motivado que la autoridad tenga como única limitante a la figura de la prescripción, situación que ha tenido que ser subsanada por nuestros órganos jurisdiccionales, reconociendo consecuentemente la validez de las resoluciones impugnadas en que se hace valer este concepto de impugnación.

11.- Toda vez que quedó evidenciado que la prescripción, por sí misma, no colma el principio de seguridad jurídica que en su contenido abraza al principio de legalidad, y el cual debe regir la actuación de toda autoridad, es necesario modificar el texto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, proponiendo la implementación, en forma literal, de la figura jurídica de la caducidad.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2ª edición, 1975.
- 2.- Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 1999.
- 3.- Arteaga Nava, Elisur y Trigeros Gaisman, Laura, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Oxford, 2000.
- 4.- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 12ª edición, Editorial Porrúa, 1999.
- 5.- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho*, México, Editorial Porrúa, 5ª edición, 1998.
- 6.- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, Editorial Porrúa, 30 edición, 1998.
- 7.- Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Constitucional*, Cárdenas Velasco Editores, México, 2004.
- 8.- Cortiñas Peláez, León, *Introducción al Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1992.
- 9.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, Editorial Porrúa, 1996.
- 10.- Diccionario Jurídico ESPASA, Madrid, España, Editorial ESPASA, 1999.
- 11.- Diccionario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- 12.- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, Colección Panorama del Derecho Mexicano, Mc Graw Hill, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997.
- 13.- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 38ª edición, 1998.
- 14.- Lomelí Cerezo, Margarita, *Derecho Fiscal Represivo*, México, Editorial Porrúa, 2ª edición, 1997.

15.- Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, Primer y Segundo cursos, México, Oxford, 4ª edición, 2003.

16.- Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa, 32ª edición, 1999.

17.- Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, México, Editorial Porrúa, 19ª edición, 2003.

18.- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 11ª edición, 1982.

19.- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., 8ª edición, México, 1967.

Legislación consultada.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

5.- Código Civil Federal.

6.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (Estado de México)