



# UNIVERSIDAD ALZATE DE OZUMBA

---

---

INCORPORADA A LA UNAM CLAVE 8898

“LA UNIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, AL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS”

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
**MARTHA PATRICIA RIVAS HERNANDEZ**

ASESOR DE TESIS: MARIA DACIA REGINA NERIA GONZALEZ

OZUMBA, MEXICO

DICIEMBRE DE 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

# DEDICATORIAS

## A DIOS:

A quien le agradezco la oportunidad de vivir y disfrutar, ésto con mis seres queridos, de brindarme el privilegio de tener a mi familia conmigo y por la estabilidad y protección que le brinda a mi familia y a mi, por el solo hecho de ser sus hijos, ¡Gracias Dios por darme esta bendición!

## A MI MAMÁ:

Josefina Hernández Galicia, por ser mi amiga, confidente y por estar siempre en el momento en que más la necesito; pero sobre todo por el respeto y admiración que siento por ella, pues me ha demostrado en todas las formas con el ejemplo de la entereza, persistencia y fortaleza por salir adelante a pesar de las circunstancias, por lo que ésta es sólo una manera muy humilde de darle las gracias por todo el amor que me ha brindado a mi y a mis hermanos. **¡Gracias por existir mami, la quiero mucho!**

## A MI PAPÁ:

Vicente Rivas de la Rosa, quien me inspira un gran respeto, pues a pesar de las circunstancias que ha pasado ha logrado salir adelante gracias a su fortaleza, lo cual es digno de admiración; también le agradezco por creer en mi, por apoyarme y quererme, es por eso y muchas cosas mas es que lo hago participe de la misma forma, de éste triunfo del cual formo parte durante todos estos años. **¡Gracias papá, lo quiero mucho!**

## A MIS HERMANOS:

**Martín** quien a pesar de la distancia me demuestra que se puede salir adelante por sobre todas las cosas, gracias hermano por brindarme ese ejemplo;

**Clau**, quien a pesar de su carácter supo apoyarme y brindarme las fuerzas y coraje suficiente para salir adelante, pues su alegría y entusiasmo me brindaron las ganas de salir adelante, cuídate mucho y espero te siga yendo tan bien como hasta ahora, por que eres súper!;

**Mary** quien siempre demostró esa emoción y orgullo por mi, ya que siempre me dio buena cara para apoyarme en los momentos en que

sentía caerme, espero en verdad tu vida vaya siempre para adelante, por que te lo mereces, cuídate mucho;

**Richard**, quien en ocasiones se desvelo y dejo de hacer sus actividades por apoyarme, ¡gracias! además de que aguanto mi soberbia y carácter, no sabes cuanto te quiero y admiro hermano, gracias por ser como eres, además que espero esto te sirva de algo, para seguir estudiando y lograr muchos triunfos en la vida, por que eres muy noble e inteligente;

Por lo que solo me queda decirles que me siento muy orgullosa de ustedes y sobre todo que **¡los quiero mucho, gracias por creer en mi!**

## **A MIS SOBRINAS**

**Per**, quien con su madurez, inteligencia, gracia y amor, que me ha dado todo el tiempo, forma parte del motor que me impulso para seguir adelante pues la quiero como si fuera mi hija, que Dios siempre te cuide y proteja, espero servir de algo en tu futuro profesional ¡confió mucho en ti chaparrita!

**Jaz**, quien con su alegría, inquietud, energía y amor, me brinda la fortaleza para salir adelante, ya que la quiero como si también fuera mi hija, que Dios te bendiga y proteja; que esto te sirva para tu propia superación, pues ¡confió mucho en ti traviesota!

**¡Las quiero mucho chaparritas!** y siempre serán el gran apoyo e inspiración para sus mamás, para seguir adelante, no las defrauden.

## **A MI PAREJA:**

Quien me mostró la vida desde una perspectiva diferente y que gracias a él soy quien soy ahora, de verdad te lo agradezco y espero en Dios no fallarte por que tquc tú tampoco lo hagas, por que de verdad que tengo mis esperanzas puestas en ti; ya eres parte de mi mundo, gracias por ser como eres, de verdad te admiro y respeto. **¡TQUC!**

## **A MI ABUELITA:**

Hilaria Galicia Valencia, por su amor, gentileza, credibilidad y confianza en mi de que saldría adelante y poder demostrarle de ésta forma que sí podía obtener lo que quería; de la misma forma hacerle

saber que la admiro y respeto mucho, además de que Usted también es parte de éste triunfo, gracias abuelita por estar siempre pendiente de mi

### **A MI ABUELITO:**

Ricardo Rivas Suárez, quien siempre estuvo pendiente de mi y de mi familia, procurando la estabilidad de cada uno de nosotros, pero sobre todo por los momentos de confianza y credibilidad que deposito en mi. Por lo que espero en algún momento se sienta orgulloso de su nieta

### **A MIS PRIMOS Y TIOS:**

Quienes en algún momento estuvieron pendiente de mi, por eso y muchas cosas más les hago participe de este triunfo que hoy obtengo

### **A MIS SINODALES Y PROFESORES:**

Quienes son parte fundamental en el desempeño y de mi examen profesional pero sobre todo por que durante el desarrollo de la licenciatura, me brindaron los conocimientos necesarios para mi vida profesional, ya que con el ejemplo de rectitud y responsabilidad, hicieron de mi lo que ahora académicamente soy, ¡gracias!

### **LIC. MARIA DACIA REGINA NERIA GONZALEZ:**

Quien gracias a su desvelo, esfuerzo, compromiso y preocupación, ésto ahora es una realidad, gracias por los conocimientos que me brindo durante la licenciatura, los cuales lograron ampliar mi admiración y respeto hacia Usted, gracias por aceptar ser parte de este esfuerzo, del cual le estaré eternamente agradecida; ¡Dios la bendiga!

## INDICE

La unificación de los procedimientos administrativos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

INTRODUCCIÓN..... I

### I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1 Nociones de los tres sistemas procesales romanos.....	1
1.1.2 Sistema de las acciones de Ley .....	3
a) Desenvolvimiento del proceso en las legis acciones.....	3
b) Características.....	4
c) Fases en que se desarrolla.....	5
d) Desaparición del sistema.....	8
1.1.3 Sistema del procedimiento formulario.....	9
a) Desarrollo de la instancia.....	10
b) Procedimiento in iudicio.....	12
c) La litis contestatio y efectos.....	13
d) Las pruebas.....	14
e) La sentencia.....	15
f) Supresión del sistema.....	16
1.1.4 Sistema del procedimiento extraordinario.....	17
a) Desenvolvimiento del proceso.....	17
b) Comparación con el sistema formulario.....	17
1.2 Responsabilidad de los servidores públicos en México.....	21
1.2.1 Juicios de residencia en los tiempos de la colonización.....	22
a) Juicios de residencia.....	23
b) Sujetos de residencia.....	24
c) Primera instancia.....	25
1.3 Época independiente (Constitución de 1917).....	26
1.4 Leyes de responsabilidades en México.....	27

## II. NOCIONES GENERALES DE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

2.1 Proceso y procedimiento en general.....	30
2.1.1 Proceso. Significación gramatical.....	30
2.1.2 Concepto doctrinal.....	31
2.1.3 Etapas.....	33
2.1.4 Multiplicidad de ordenamientos procesales en México.....	37
2.1.5 Principios procesales.....	40
2.2. Nociones generales.....	46
2.2.1 Derecho administrativo y sus elementos.....	46
2.2.2 Hecho Jurídico y hecho administrativo.....	48
2.2.3 Acto jurídico y acto administrativo.....	50
2.2.4 Características del acto administrativo.....	54
2.2.5 Requisitos o elementos del acto administrativo.....	55
2.2.6 Clasificación del acto administrativo.....	58
2.3 Procedimiento administrativo.....	61
2.3.1 Nociones conceptuales.....	61
2.3.2 Distinción entre proceso y procedimiento administrativo.....	64
2.3.3 Principios del procedimiento administrativo.....	66
a) Legalidad.....	67
b) Audiencia.....	67
c) Oficialidad.....	69
d) Sencillez.....	69
e) Celeridad.....	70
f) Gratuidad y eficacia.....	70
g) Publicidad.....	70
h) Escrituriedad.....	71
i) Decoro.....	71
2.3.4 Procedimiento administrativo para servidores públicos.....	72

## III. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, PARA SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES

3.1.- Procedimientos administrativos para los servidores públicos federales....	74
3.1.1 Base Constitucional.....	75
3.1.2 Ley federal de Responsabilidades administrativa de los Servidores Públicos Federales.....	77
a) Responsabilidad administrativa.....	77
b) Obligaciones.....	78
3.1.3 Procedimiento administrativo de los Servidores Públicos Federales.....	82
3.1.4 Sanciones.....	84

3.2 Procuraduría General de la República.....	86
3.2.1 Antecedentes.....	86
a) Fundamentos para considerarlo como parte de la organización centralizada federal.....	87
3.2.2 Carácter político y administrativo del Procurador.....	88
3.2.3 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.....	89
3.2.4 Terminación del Servicio de Carrera de Procuración de justicia federal..	90
3.2.5 Procedimiento especial de remoción.....	91
3.2.6 Procedimiento especial de separación.....	94
3.3 Derecho comparado.....	101
3.3.1 Similitudes y Diferencias.....	101
a) Argentina.....	102
b) Venezuela.....	102
c) Brasil.....	103
d) EAU.....	103
3.4 Órganos internos de control en México.....	104
IV.- CONCLUSIONES.....	108
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	114

# INTRODUCCIÓN

A través de los años el proceso y procedimiento han cambiado invariablemente sin embargo, los diferentes sistemas de las acciones de la ley, el sistema formulario y el procedimiento extraordinario establecidos en Roma formaron parte de los antecedentes o referencias que se puedan tener sobre lo que conforma un proceso y/o procedimiento en general, tomando así como punto de partida los diferentes conceptos que establecieron los romanos para determinar diferentes situaciones de carácter legal, que se les presentaban y, que, con el paso del tiempo se fueron subsanando y perfeccionando para un mejor desempeño de las autoridades, así como también para el buen cumplimiento de éstas disposiciones. De la misma forma se establecen los primeros indicios procedimentales y procesales en México, así como de su desarrollo a lo largo del historial jurídico que envuelve a nuestro país, hasta llevarlo poco a poco a la actualidad, en la cual se desarrollan los diferentes conceptualizaciones de lo que proceso, procedimiento y su diferenciación entre cada una de éstas, así como sus fases, etapas y características de éstas, para poder obtener una mejor visión de lo que es la materia procedimental y de las variaciones que existen entre un procedimiento en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y otro en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dando como resultado una diferenciación mínima.

Por lo que para efectos de la misma tesis se establecen una serie de conceptos respecto de lo que es un acto y hecho jurídico, dejando muy en claro a lo que se refiere cada uno de estos, los cuales son de gran ayuda para el desarrollo del presente tema ya que determinan de gran manera, al acto administrativo que es el que nos interesa en el presente tema, ya que de ahí parte la materia procedimental administrativa federal, pues con la acción u omisión de alguna de las disposiciones legales, bajo las que se rigen, producen dicho acto administrativo, que como tal provocan una consecuencia jurídica de

derecho, la cual da paso al procedimiento administrativo al que se hacen acreedores dichos servidores públicos. Por lo que se toman en cuenta las diferentes bases legislativas que se encuentran vigentes en nuestro derecho administrativo vigente, y que nos demuestran los pasos a seguir, para llegar a la sanción correspondiente, que serán aplicadas por el órgano de control interno, que corresponda a dicha dependencia federal.

Por lo que para el efecto la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sirve como base, ya que en su título cuarto, de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del estado establece en su párrafo primero una de las referencias principales del tema, ya que hace mención de los servidores que estarán sujetos a algún procedimiento administrativo en caso de alguna acción u omisión cometida durante su cargo, comisión o empleo dentro de la Administración Pública Federal y que para el mismo efecto crea disposiciones legales específicas que desarrollan los derechos y obligaciones de los servidores públicos, así como también los procedimientos y sanciones en caso de incumplimiento de éstos, por lo que en el tercer y último capítulo de la presente tesis resulta muy interesante ya que especifica las diferentes legislaciones, como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establecen sus propios lineamientos en cuanto a materia procedimental administrativa, en relación con las responsabilidades administrativas en que incurren los servidores públicos que laboran dentro de las dependencias gubernamentales federales. De la misma forma se establecerán las comparaciones, diferenciaciones y conexidades entre cada una de ellas, y con las cuales se da una idea de lo que se quiere obtener, con el presente tema de investigación.

Por lo que, me es muy grato presentar el presente trabajo de investigación, ya que espero en algún momento contribuya de alguna reforma a las disposiciones legales administrativas que rigen el desempeño de los servidores públicos federales, que están a cargo de las dependencias gubernamentales federales en México.

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS**

#### 1.1.- Nociones de los tres sistemas procesales romanos.

Tres sistemas generales de procedimiento se sucedieron en Roma: las acciones de la ley, el sistema formulario y el procedimiento extraordinario. Las acciones de la ley aparecen en pleno vigor desde las doce tablas y es probable que se remonten a una época aún más antigua; como sistema general reinaron exclusivamente hasta la ley Aebutia, siglo VII de Roma. Desde entonces y en la misma medida en que esa ley las abroga, son remplazadas por el sistema formulario, cuyo dominio se extiende y perfecciona en los siguientes siglos y que tuvo la fortuna de concurrir, con el más grande desarrollo del Derecho Romano (época clásica). Más tarde, bajo Dioclesiano, ese sistema desaparece dejando sitio a un procedimiento menos docto, quizás y menos riguroso, procedimiento que por lo demás no tenía nada de nuevo, pero que hasta entonces no había funcionado más que a un título excepcional, de ahí el nombre de procedimiento extraordinario que la fuerza de la costumbre conservó, aunque se convirtió en el derecho común.

El primer sistema se caracteriza por la solemnidad de los actos y de las palabras que tienen lugar con el curso del magistrado, son éstas solemnidades a las que se les llama legis acciones. La palabra acción no designa aquí más que el primer acto de procedimiento. En el segundo sistema el papel del magistrado consiste en redactar un instructivo que lleva la designación del juez y la determinación de sus poderes. A ese instructivo se le llama fórmula, y la acción no es otra cosa que, el derecho que pertenece al actor de dirigirse al juez así designado para requerirle una decisión conforme a la fórmula. Así lo entiende Celsus cuando define la acción como el derecho de perseguir ante un juez aquello

que no es debido. En el procedimiento extraordinario la palabra acción necesariamente no tiene más que el tercer significado general ya indicado, pues este procedimiento excluye toda clase de solemnidades y no distingue al magistrado del juez.

En la exposición general de estos tres sistemas de procedimiento no es posible dar a cada uno una parte igual. Bajo las acciones de ley, ya que lo escaso de los textos, obliga a ser breves e incompletos. Bajo el procedimiento extraordinario, simple en sí mismo (y que a demás corresponde a la decadencia del derecho), bastara con señalar las diferencias que los separan del sistema formulario. En cuanto a este, hace falta describirlo en detalle, por que penetra todo el derecho: bajo su influencia el lenguaje se fija, por así decirlo, en el molde donde los jurisconsultos elaboraron todas sus teorías y nunca la unidad del fondo y de la forma fue más estrecha que bajo el reinado de ese procedimiento, de manera que sin conocimiento profundo de su mecanismo no se comprenderá ni el derecho clásico, ni el del bajo imperio, heredero necesario del lenguaje de las edades precedentes.

Antes de estudiar el desenvolvimiento del proceso antes mencionado, se detallará como comparecerían las partes. La instancia *in iure* principia por la *in ius vocatio* (citación ante el magistrado), por una promesa llamada *vadimonium* (garantía), y por la *litis denuntiatio* (declaración del actor al demandado). La primera se remonta a la época de las doce tablas, parece haber sido la única conocida en el tiempo de las *legis actiones* y sigue siendo la más usual aún después de la desaparición de ese sistema. La segunda tiene su origen en el derecho pretorio y la tercera fue obra de Marco Aurelio. La *in ius vocatio* es un requerimiento que hace el mismo acto al demandado para comparecer ante el magistrado; el demandado debe seguir a su adversario o presentar un *vindex* (fiador), daba la caución *in iure sistendi* (de presentarse ante el magistrado), el *vadimonium*, es la promesa de comparecer, garantizada por el demandado, con la *cautio in iure sistendi* (fianza de presentarse ante el magistrado). La *litis*

denuntiatio (declaración de actos al demandado) se conoce gracias a unos pasajes de Aurelius Víctor, y no es otra cosa que una notificación dirigida por el actor al demandado en la que se indica el objeto de la demandada y se señala el día para comparecer ante el magistrado, dándose así el desarrollo de los diferentes procedimientos que se detallan enseguida.

#### 1.1.2.- Sistema de las acciones de la Ley.

Desenvolvimiento del proceso en las acciones.

En la etapa *in iure* (ante el magistrado) las partes alegan los argumentos que a sus intereses convengan, y una vez que el magistrado concede y admite la acción, las partes realizan una serie de pantomimas (formalismos orales y solemnes), que constituyen lo típico de este procedimiento innovando a los testigos que las han presenciado para que después puedan dar testimonio al juez si este lo solicitare. Señalan las partes al juez a quien deberá someterse la decisión del asunto. Los actos solemnes hechos ante la presencia de testigos en los que delimitan los términos de la controversia, suponen un verdadero contrato, por el cual las partes se someten a la decisión del juez nombrado por ellas, reciben por esto el nombre de *litis contestationes*. Aquí termina la primera fase del proceso llevada ante el magistrado. Se inicia la segunda etapa ante el juez privado (*in iudicio*) quien verifica o constata los hechos y pruebas aportadas y a tenor de su examen el juez emite su opinión o sentencia sobre el asunto sometido a su consideración.

Este es el primer sistema que forma el *ordo iudicium in re privatorum* (el orden de los juicios privados, es decir las acciones que usaron los antiguos se llamaban acciones de ley, bien por que dimanasen de las leyes, pues entonces no existían los edictos del pretor que introdujeron otras muchas acciones, o bien por que estando acomodadas al texto mismo de la ley, eran invariables y tan observadas

como ellas así es que supuesto el caso de que uno al reclamar sus cepas cortadas, hubiese usado en la acción la palabra cepas, han decidido los jurisconsultos que han perdido la cosa reclamada, fundados en que debiera ver empleado la palabra árboles, por que la ley de las doce tablas en donde este caso procedía la acción, habla en general de árboles cortados (*arboribus succisis*) con este sistema principal el derecho procesal Romano; contiene en alto grado los caracteres de una civilización ruda y en su infancia; el simbolismo material, un ritual de pantomimas y palabras consagradas lo caracterizan. En este sistema priva la denominación patricia y la influencia pontifical dura desde el principio de Roma hasta la ley *Aebutia*, en el año 126 a. C.

a) Así las acciones de la ley presentan estas características:

1) Implican la pronunciación de palabras solemnes (*certaverba*) y estas deben estar adaptadas a aquellas que emplea la ley. A cada acción de la ley correspondía cierto número de fórmulas parecidas por algún carácter general, pero distintas en su detalle. El carácter general de estas fórmulas, hasta donde las fuentes nos lo permiten conocer, es que contenían una afirmación o una negación referente al derecho o al hecho de la persona misma que las pronunciaba, de donde se seguía que este procedimiento excluía toda presentación: *nemo alieno nomine lege agere potest*.

2) Las acciones de la ley exigen la presencia de las dos partes, sin duda alguna, porque una y otra debían dirigirse las palabras solemnes, no permitían el juicio en ausencia ni la representación como se ha dicho, salvo en casos raros: *pro libertate*, *pro tutela*, etc.

3) Las acciones se cumplen *in iure*, es necesario la presencia del magistrado quién habla y obra, pero no podía, fuera de estas acciones, dar o rehusar una acción. Si la ley no preveía el litigio, no había fórmula legal que se pudiera pronunciar en justicia, por tanto, no había acción.

4) Finalmente, para obrar (*lege*) las partes no podían elegir un día cualquiera, era necesario obrar en día fasto.

b) Fases en que se desarrolla.

Dos son las fases en que se desarrolla la instancia en este procedimiento: uno ante el magistrado y que termina con la *litis contestatio*, la otra ante el juez, cuyo papel termina al dictar la sentencia. Ante el magistrado (*in iure*) las partes pronunciaban las palabras, hacia las pantomimas como la ley lo ordenaba, sin variar nada; el magistrado no es el que juzga, da simplemente por su concurso una especie de autenticidad a los actos de las partes especialmente a los del actor. El actor es el que ejercita la acción correspondiente a su derecho cumpliendo con la *legis actio*, misma que no puede cumplir más de una vez, con respecto a un mismo derecho. Al terminar esta primera fase las partes se dirigían a los presentes diciéndoles: *testes estote litis* (ser testigos del juicio), a fin de que posteriormente el juez pudiera aclarar alguna duda con estos testigos. En seguida el asunto pasaba al juez, quien tenía la parte más laboriosa: hacer el examen de las pruebas y testigos, para finalmente dictar la sentencia; por lo general la pena era pecuniaria.

*Sacramentum*. La acción sacramento era general por que se aplicaba a todos aquellos casos en que no había otra acción establecida por la ley. El *sacramentum* ya era conocido en la época de las doce tablas y puede ser que sea tan antiguo como la Roma misma. En un sentido restringido el *sacramentum* era una pena pecuniaria que el postulante que pierde paga al *erarium*, para los sacrificios públicos. En un principio cada parte entregaba a los pontífices una suma de cincuenta o de quinientos ases; esta, cuando el valor de lo objetos en litigio, llegaba a mil o más ases; aquella, cuando eran de menor valor; pero si la controversia giraba sobre la libertad de un hombre por más que esta fuese de

mucho precio el depósito era de cincuenta ases, a fin de que la caución no fuera onerosa. Terminando el proceso el ganador retiraba su depósito, después este se substituye por una promesa recíproca, hecha ante el magistrado y garantizada por las cauciones.

Si la acción era real y eran muebles los objetos sobre los que versaban, la reivindicación *in iure* se hacía así: el que la proponía tomaba en la mano una varita (festuca) y haciendo la cosa que era objeto del litigio, pronunciaba estas palabras “afirmo que este (hombre) me pertenece por derecho quiritario según su condición como ya he dicho en prueba de ello te he tocado con esta vara”. Por su parte el adversario hacia otro tanto a continuación el pretor decía: “soltad ambos al esclavo” y las partes previa provocación, depositaban la apuesta en manos del pontífice. Después, si la acción era personal, seguían algunas otras formalidades. En la acción real el pretor pronunciaba la adjudicación provisional del objeto a uno de los contendientes, quien debía dar fianza a la otra para responder el litigio. Cuando ya la apuesta no se depositaba previamente, las partes ofrecían fiadores que garantizaban su pago. El juez hacia el examen de la pruebas y oía las pretensiones recíprocas de las partes, limitándose a indicar quien había ganado la apuesta.

*Iudicis postulatio* tenemos muy pocos datos sobre esta acción de la ley, pues las instituciones de Gayo, la principal fuente de esta materia, en este pasaje son del todo ilegibles. Parece que no requería un procedimiento solemne como la anterior y las partes se limitaban a pedir al magistrado un juez o árbitro al decir de Valerius probus: *arbitum iudicemve postulo uti des* (pido que des un árbitro o un juez).

Por lo que hace a la aplicación de esta acción de la ley, tampoco tenemos datos ciertos. No es aceptable la hipótesis de algunos autores que dicen que era aplicable a las acciones de buena fe, pues éstas no existían antes de la ley

aebutia; más bien esta acción era aplicable con el sacramentum, era inoperante por no poder resolver el negocio con una simple declaración: utriusque iustum sit sacramentum (cual de los dos ha ganado). Pero en estos casos se aplicaría en la acción de regla límites, en el procedimiento arbitral de objetos litigiosos y en aquellas cuya condena pecuniaria tasaba un perjuicio causado.

Condictio. Bravo González dice: “esta acción se llamaba con toda propiedad condictio, por que el actor intimaba a su adversario para que a los treinta días se presentase a tomar un juez. Más hoy ya no se hace ninguna intimación de este genero, llamamos condictio impropriamente a la acción personal en cuya virtud sostenemos que otro esta obligado a darnos alguna cosa. Esta acción de la ley fue establecida por las leyes silia y calpurnia: por la primera si se trata de una suma determinada de dinero y por la segunda si de otra cualquiera cosa determinada”. [Bravo González: 94.282]

Por la introducción de la Iudicis postulatio y la condictio el sacramentum perdi gran parte de su importancia, aunque se sigue aplicando a las acciones reales entre las personales a aquellas que resultan de un delito y cuando el juicio se lleva ante los centurios.

Manus iniectio. Ese legis actio nos aparece ante todo como un procedimiento de ejecución de los juicios que se aplica directamente a la persona del condenado y que no atañe a sus bienes más que por vía de consecuencia. Vista en esta aplicación principal, que también es la más antigua la manus iniectio se da:

- a) contra el condenado a una pecuniaria
- b) contra el deudor que ha reconocido su deuda pecuniaria in iure, de donde viene la maxima confesio in iure pro iudicato habetur (quien ha confesado ante el magistrado se le tiene por juzgado). Leyes especiales extendieron la manus iniectio a deudores que no habían sufrido condena ni confesado en juicio. Hubo desde luego la manus iniectio pura, a la cual el deudor pudo sustraerse sin

necesidad de dar un vindex, con solo negar la existencia de la deuda, pero si sucumbía en la instancia era condenado al doble. Encontramos dos aplicaciones de la manus inectio pura: una ley Marcia la daba al deudor contra el usurero y la ley furia testamentaria al heredero contra toda persona que a título de legado o de otro modo, había recibido mortis causa una cantidad superior a mil ases.

Hubo en segundo lugar la manus in ectio pro iudicato, aquí el deudor, como si ya hubiere sido condenado estaba en la alternativa o de seguir al acreedor, o de proporcionarle un vindex. Esta manus inectio tuvo antiguamente muchas aplicaciones; por la ley furia se daba contra aquel que hubiese elegido de un sponsor más de su parte viril.

Pignoris capio. Se llama así al acto por el cual el acreedor toma a título de prenda bienes del deudor. Para que sea válida debe ser autorizada por la costumbre o por la ley y en razón de un interés público. Se introdujo por la costumbre en los asuntos militares por que era lícito al soldado que no recibía su paga apoderarse de una prenda perteneciente al pagador, también cuando no recibía dinero para la compra de un caballo o para la alimentación del mismo.

Algunos juristas dudaban en considerara a la pignoris capio como la acción de la ley, pues podía celebrarse sin la presencia del pretor y sin la del adversario, y la toma de prenda podía hacerse en días nefastos durante los cuales no era lícito entablar las acciones de la ley.

### c) Desaparición de este sistema

Bravo González, se apoya en las instituciones de Gayo y sus instituciones que dicen:

“empero todas estas acciones de la ley llegaron a hacerse poco a poco odiosas, por que resultaba de toda la excesiva sutileza con que las redactaron los antiguos legisladores, que el más ligero error en entablar y proseguir la acción, podía acarrear la perdida del pleito. Por tanto esas acciones fueron abolidas por la ley Aebutia y las doce leyes Iuliae estableciendo que en adelante se procediese en los litigios por

ciertas y determinadas palabras, esto es por medio de formulas. Solo en dos casos se permitió hacer uso de las acciones de la ley: cuando se teme que sobre venga un daño y cuando el juicio se lleva ante los centunviri..."[Bravo González: 94.284]

El carácter formalista y riguroso de las legis acciones fue lo que motivo su caída para ser substituido por un procedimiento más expedito: el formulario. En las legis acciones el papel del pretor era meramente pasivo y no le permitía elaborar el derecho para los nuevos problemas que se presentaban además era un procedimiento eminentemente quiritarario. Todo esto contribuyo a que fuera ganando popularidad el sistema formulario que tiene su origen en el tribunal del pretor peregrino. Sin embargo, como hemos visto, perduraron restos de las legis acciones.

### 1.1.3.- Sistema del procedimiento formulario

En este procedimiento se substituyen las solemnidades orales con la que se realiza la litis contestatio, en las legis acciones, por la redacción de un documento escrito llamado fórmula en el cual se hace un resumen de la controversia y se señala el juez, quien ha de emitir su fallo apegándose a las instrucciones de la fórmula y a la comprobación de lo alegado por el actor. En este procedimiento parece que la litis contestatio consistía en el acto por el cual actor entregaba o dictaba al demandado la fórmula escrita que había autorizado previamente el magistrado. No obstante que la fórmula daba una fuerza probatoria mayor al contrato arbitral los testigos seguían siendo utilizados para acreditar ante el juez la realización de los hechos por ellos presenciados.

Éste es le segundo sistema de procedimiento que forma el ordo iudiciorum privatorum y que es una verdadera obra maestra del Derecho Romano. Se caracteriza frente al anterior sistema por la substitución de las solemnidades orales con la que se realizaba la litis contestatio, por la redacción de una fórmula escrita donde se resumían los términos de la controversia y se hacía la

designación del juez, a la vez que se le daban las instrucciones para que emitiera su sentencia una vez examinadas las pruebas y oídos los alegatos de las partes.

Tiene su origen el sistema formulario en la imposibilidad de aplicar el sistema de la legis acciones a los asuntos que se suscriban entre peregrinos o entre estos y los ciudadanos romanos. Su autor fue el pretor peregrino quien en su tribunal conocía de esas controversias y tiene principalmente estos rasgos:

a) El proceso se basaba en el imperium del magistrado, por lo que éste podía conceder o denegar libremente la tutela jurídica que se le impetraba, si la concedía, dentro de sus facultades estaba señalar la forma y los límites dentro de los cuales otorgaba su protección;

b) Apegándose al sistema establecido por las legis acciones, el magistrado encarga la decisión del negocio a un juez, dando instrucciones escritas que contenían la concesión de la acción y la orden de juzgar.

Es grande la importancia del sistema formulario por estar despojado de los ritos y solemnidades del anterior sistema y además por ser aplicable tanto a los ciudadanos como a los peregrinos y finalmente por la huella que dejó en el derecho procesal moderno.

a) Desarrollo de la instancia.

Procedimiento in iure. El objetivo es la organización de la instancia, lo que se consigue con la redacción y entrega de la fórmula. Principia con la actionis editio, después viene un debate más o menos extenso entre las partes y como conclusión el magistrado rehúsa o concede la fórmula, quedando libre el demandado de aceptarla. Por la actionis editio, el actor hace saber a su adversario que acción pretende invocar y en que términos desea que la fórmula sea redactada.

Después de la *actionis edictio* siguen algunos debates, los principales y más frecuentes se refieren a la competencia del magistrado, a la selección del juez, a la existencia de una acción que se adapte a los hechos alegados y sobre todo a la redacción y al contenido de la fórmula, inserción de excepciones y de prescripciones. Además pueden surgir incidentes relativos a las cauciones que se ofrecerán a los interrogatorios *in iure*, a las declaraciones del demandado a los medios de defensa que ponga. Por todo esto el procedimiento *in iure* no podrá cerrarse siempre el mismo día en que se inicia de ahí la necesidad de tomar medidas para asegurar su continuación a este efecto el magistrado obliga al demandado a que se presente ante él, determinado día.

Hay ocasiones en que el magistrado se rehúsa a entregar la fórmula:

a) Cuando a los hechos que expone el actor no corresponde ninguna acción prevista por el edicto, o la hay, pero subordinada a cierta condición que en ese caso falta;

b) Cuando la pretensión del actor le parecía inadmisibles según las explicaciones del demandado;

c) Cuando el demandado da u ofrece satisfacción al actor;

d) Cuando el actor alega un hecho generador de la acción y el demandado opone bien un medio de defensa sacado del fondo del asunto, bien una excepción;

e) Cuando el demandado reconoce un derecho, del actor en presencia del magistrado;

f) Cuando debiendo jurar el demandado rehusaba hacerlo.

Fuera de estos casos el magistrado consentía en entregar la fórmula, pero ésta no vale en tanto no es aceptada por las partes; de ahí estas excepciones son de uso tan común, que se aplica al actor y señala que él ha tomado la iniciativa y en una cierta medida la dirección del debate; que se indica al demandado y señala que ha respondido a la provocación de su adversario y acepta la lucha en los términos que le han sido propuestos. Gracias a ésta conocimiento recíproco la fórmula constituye un verdadero contrato entre las partes. La aceptación de la fórmula por el demandado cierra el procedimiento *in iure*. Si el demandado no

aceptaba la fórmula o no asistía, era llamado indefensus (indefenso) y no podía seguir el juicio, pero para evitar esta situación desfavorable al actor el pretor le concede la *missio in possessionem*, esto es, lo pone en posesión de los bienes del demandado.

b) Procedimiento in iudicio.

El papel del juez consistía en apegarse rigurosamente a los términos de la fórmula y ese papel varía considerablemente según sea la naturaleza de la acción ejercitada: real o personal de buena fe o de derecho estricto. Hemos dicho que el juez para normar su actuación debe ceñirse a los términos de la fórmula, aunque ésta por error o mala fe del magistrado viole la ley, esto explica:

1) Por que las inexactitudes cometidas en su redacción ligan al juez hasta tal punto que ni las peticiones de las partes pueden hacer que las ratifique;

2) Por que también las excepciones que no fueron insertas en ella no pueden aunque estén fundadas.

La fórmula limita el objeto del litigio y determina las atribuciones o facultades del juez; ante él se desarrollan los debates referentes al fondo del procedimiento y las partes ofrecen sus pruebas, mismas que evalúa el juez, para después oír los alegatos de las partes. El procedimiento in iudicio termina cuando se pronuncia la sentencia la cual debe ser motivada, dicha en alta voz ante las partes. Puede ser pura y simple, salvo en casos raros en que puede ser condicional.

En relación con lo anteriormente mencionado se pueden distinguirse tres disposiciones, con respecto del papel tan importante que tenían los representantes de la justicia y cuales eran sus limitaciones para juzgar:

1) En los casos en que antes los presidentes de provincia nombraban a los iudices pedanei (jueces delegados), por que les estaba prohibido juzgar a ellos mismos, debían en adelante retener el asunto, verlo sin reenviarlo a ningún juez.

2) Para los asuntos que sus ocupaciones administrativas o el gran número de procesos no se los permitía juzgar por sí mismos, los presidentes de provincia podían enviar a las partes ante los jueces delegados. En los casos en que el magistrado nombra a un juez, no le entrega fórmula por que el juez no es más en adelante que su delegado.

3) La excepción que precede no será admitida y el magistrado deberá decidir, él mismo en todos los casos que anteriormente pertenecían al dominio de la cognitio extraordinaria aún en aquellos que era meramente facultativos, como en las cuestiones de ingenuidad.

#### c) La litis contestatio

Antiguamente en el momento en que se habían cumplido las solemnidades de la legis actio (acción de la ley), los contendientes se dirigían en estos términos a los ahí presentes testes estote (ser testigos), de ahí la expresión litis contestatio para señalar que la organización del iudicium era cosa hecha. Este llamado a los testigos se hizo inútil bajo el procedimiento formulario, pero el término sobrevivió al uso que le había dado nacimiento. En adelante sigue expresando de una manera general la terminación del procedimiento in iure, solo que anteriormente esta terminación coincidía con la de la legis actio y ahora concuerda con la entrega de la fórmula. La litis contestatio no es otra cosa que el contrato que se forma en el instante en que la fórmula es aceptada por las partes.

#### Efectos de la litis contestatio

Su efecto principal es el que transforma el derecho primitivo del actor; por un lado crea una obligación nueva entre las partes, por el otro el anterior derecho del actor se agota, no pudiendo ya deducirlo en un nuevo proceso. Este antiguo

derecho, cuando el actor lo pretende deducir nuevamente, casi siempre se paraliza por una excepción y a veces se distingue ipso iure. El anterior derecho al ser deducido en justicia daba uno nuevo; el derecho a una condena pecuniaria, por eso se le comparo con la novación y se dice que la litis contestatio produce efectos novatorios. La extinción del derecho anterior opera ipso iure, cuando la acción es personal, la formula esta concepta in ius y es un iudicium legitimum, opera per exceptionem todas las veces que falte una de estas tres condiciones.

La litis contestatio fija tanto los elementos personales como los reales del proceso. Esto significa aquellos litigantes no podrán ni de común acuerdo, cambiar a las personas que deban figurar en el iudicium sea a título de jueces o de partes, salvo caso excepcionales como por muerte o si el derecho litigioso cambia de sujeto activo o pasivo. Una acción popular abierta a todos, por efecto de la litis contestatio se hace del actor, por eso se dice que el procurador es dominus litis.

El juez designado para fallar sobre la obligación nueva, debe referirse al momento en que esta obligación ha nacido, es decir debe colocarse en el día de la litis contestatio para decidir si la pretensión del actor es fundada y para determinar, si procede el importe de la condena.

#### d) Las pruebas

Al juez es a quien incumbe la tarea de apreciar las pruebas ofrecidas por las partes. Al actor le corresponde probar su derecho (necessitas probandi incumbit illi qui agit). Al demandado se le considera como actor cuando opone una excepción, lo que significa que una vez establecidos los hechos sobre los cuales se apoya la pretensión, el demandado debe probar a su vez aquellos que alegan para empezar a destruirla. Hay que decir que en la excepciones debe el demandado hacer actor y demostrar la excepción como si fuera la pretensión del demandante, por ejemplo, si se hace valer la excepción del pacto, debe probar que se hizo realmente un pacto.

Los dos modos principales de prueba son la escrita y la testimonial, siendo esta la más usual en un principio. A fines de la época clásica los particulares adoptaron la costumbre de redactar sus convenios utilizando los servicios oficiales públicos llamados tabelliones, desde entonces se distinguieron los instrumenta privata (instrumentos privados) y los instrumenta pública (instrumentos públicos). Además de la prueba escrita y la testimonial, los romanos admitieron como medios de prueba la confesión, el juramento y las presunciones.

El uso de los testigos es frecuente y necesario, debiendo ser requeridos como tales aquellos que son de plena confianza. Pueden usarse testigos no sólo en las causas criminales, sino también en los litigios patrimoniales, cuando lo pida el asunto entre aquellas personas a las que no se les prohíbe dar testimonio y están excusadas de ello por ninguna ley. Unas veces el número de los testigos, otra su dignidad y autoridad, otras su buena fama, pueden confirmar la verdad del caso. Por lo que respecta a la prueba testimonial, el juez debe aquilatar los testimonios y no contarlos. Se puede pues perder una causa a pesar de ofrecer varios testigos, como ganarla con uno sólo. En los testigos debe tenerse en cuenta, como dijimos la dignidad, la veracidad, las buenas costumbres y la gravedad y por ello no deben ser admitidos en el juicio los testigos que vacilen en la exactitud de su testimonio.

#### e) La sentencia.

El fin natural del juicio es llegar a una sentencia que debe absolver o condenar al demandado. La sentencia debía ser dictada en alta voz, en presencia de las partes; en la época clásica en latín, aunque en el año 397 se permitió el uso del griego; debe ser pura y simple salvo en casos raros en los que puede ser condicional; debe ser motivada y fundada, la sentencia es ley para las partes por lo que excluye toda búsqueda ulterior de la verdad, en sí misma es tenida pro

veritate, da al actor la actio iudicati cuando probo su acción, cuando no fue así se absolvió al demandado, da a ésta una exceptio iudicati.

Dictada la sentencia las partes debían acatarla, en cuyo caso se daban treinta días para que fuera cumplida, de lo contrario había una amenaza de ejecución forzada. El juez deja de serla tan pronto dicta la sentencia y en la práctica seguimos el principio de que el juez que ha condenado en mayor o menor cantidad, no puede ya enmendar su sentencia, pues bien o mal se ha cumplido ya con su deber. Esta declaración del juez se llama cosa juzgada, pues pone fin a la controversia, tanto si absuelve como si condena.

El que ha sido condenado debe pagar la cantidad a su contraria. La razón de que se exija una suma de dinero es que no quiso el pretor que las obligaciones dieran lugar a otras obligaciones y por eso dice: “que pague la cantidad de la condena”. Debemos entender que ha pagado no sólo el que propiamente paga, sino todo aquel que se ha liberado de la obligación de la que depende la acción ejecutiva.

Se entiende por condenado el que lo ha sido conforme a derecho, de forma en que sea en sentencia válida, pues si la sentencia es nula por algún motivo, debe decirse que no es aplicable el término condena. Lo que el pretor ha dispuesto o ha prohibido puede, con un mandato contrario de su imperio, dejar de ordenarlo o prohibirlo, pero esto no es así con las sentencias, las cuales deben ser respetadas. Los que deben hacer cumplir las sentencias de los jueces o árbitros, son aquellos magistrados que los nombraron.

#### f) Supresión del sistema formulario

La distinción de la etapa in iure e in indicio después de haber durado casi ocho siglos y de haberse acomodado con flexibilidad a las formas distintas de los dos procedimientos, legis acciones y formulario fue suprimida por una constitución

de los emperadores Dioclesiano y Maximiliano, promulgada en el año 294 d.C., para el imperio de Oriente y en el año 305 para el Occidente, lo que entrañó necesariamente la desaparición del sistema formulario, y la cognitio extraordinaria, que hasta entonces era la excepción, llegó a ser la regla absoluta.

#### 1.1.4.- Sistema del Procedimiento Extraordinario.

##### a) Desarrollo del proceso

Este procedimiento comenzó a producirse en el anterior sistema formulario, se originó en los casos en que no podía tener lugar una instancia regular, bien por la razón de la naturaleza del litigio o bien por el carácter del funcionario que intervenía. Así en pleno sistema formulario, sin evitar las partes ante un iudex privatus, el magistrado conocía de las disputas relativas a los fideicomisos, las persecuciones contra los republicanos y en general las controversias sugeridas, entre el paterfamilias y las personas que le estaban sometidas. Al final de la época clásica se multiplicaron las cognitiones extraordinarias y como hemos visto Diocleciano, suprimió las últimas aplicaciones del procedimiento formulario.

En este sistema no hay la división de la instancia que hubo en los dos anteriores, toda se desarrolla ante el magistrado, pero éste puede delegar sus poderes en un juez, quien tampoco es una persona privada como en los sistemas anteriores, sino que es un funcionario del Estado, al igual que el magistrado.

##### b) Comparación con el sistema formulario.

En el procedimiento extraordinario no existen ya las dos etapas características de la instancia que hubo en los dos anteriores sistemas, en ésta todo se tramita ante el magistrado, quien conoce de todo el asunto aunque en razón de sus múltiples actividades podía delegar el conocimiento de un hecho o

aún de todo el negocio a un juez, pero este ya no es un *iudex privatus* designado anteriormente por las partes sino que ahora es un *iudex datus*, que deriva sus facultades del magistrado. En éste sistema el magistrado tiene una neta preeminencia sobre la actividad que las partes desarrollan en la instancia.

El procedimiento extraordinario es ya una función protectora del estado a quien compete administrar la justicia. Este procedimiento carece de formulismos, las instrucciones dadas al magistrado por el *iudex pedaneus*, no pueden ser consideradas como fórmulas, pues no entrañan contrato arbitral, ni su misión al *iudex*, ni la *litis contestatio* propiamente dicha.

En los procedimientos por *legis actione* y formulario impera la oralidad, en cambio en este se va introduciendo paulatinamente la escritura, levantándose acta de las sesiones y llegándose a redactarse por escrito la demanda.

Como su origen el sistema protegía situaciones jurídicas que encontraban fuera de la regulación del *ius civile*, su funcionamiento se desenvuelve en un margen de mayor libertad que aquel en que se movía el *iudex privatus* en los anteriores sistemas. En este sistema campean los dictados de buena fe, de la bondad y la equidad, transformando las antiguas instituciones jurídicas y adecuando el derecho a las nuevas circunstancias.

Desaparecen las antiguas formas de citación, siendo substituidas por otras. Así en Roma y en Italia al principio de la aplicación de este sistema, se cita al demandado mediante una orden del magistrado (*evocatio*), que puede ser hecha por requerimiento verbal (*denuntiatio*), por requerimiento escrito (*litteris*), cuando el demandado esta ausente o mediante bandos (*edictos*), sino tiene lugar de residencia conocido, en cuyo caso un heraldo lee el requerimiento en lugares públicos por tres veces cada diez días, el cuarto pregón se conmina al demandado para que comparezca y en el caso de no hacerlo se tramita el juicio y se falla en su ausencia (*edictum perentorium*).

Aunque el procedimiento extraordinario ya no existe, tampoco está presente la división de la instancia en dos partes, sin embargo, subsiste la designación de la *litis contestatio* para señalar un momento donde la instancia llega a cierto punto de desarrollo: aquel donde el proceso está trabado con exposición contradictoria de los medios de hecho y de derecho de las dos partes. Así pues la *litis contestatio* presumiblemente tiene lugar cuando las partes presentes ante el magistrado narran sus pretensiones, primero el actor y después el demandado, responde a ellas defendiéndose.

La *litis contestatio* produce algunos efectos análogos a los que producía antes, transforma las acciones temporales e intransmisibles en perpetuas y transmisibles, excluye todas las excepciones, o las excepciones dilatorias que no han sido invocadas antes. Esta nueva *litis contestatio* no tiene el mismo significado que el anterior, pues no designa contrato arbitral alguno, designa ahora sólo un determinado momento procesal en el cual se estima que ya estaba trabada la *litis*.

Anteriormente el juicio tenía por finalidad la absolución o condenación del demandado, en adelante el actor mismo podía ser condenado. Con respecto del objeto de la condena hay dos cambios, desde luego ya no es necesaria la pecuniaria, siempre que es posible versara sobre el objeto mismo de la demanda. En segundo lugar parece que la condena no pudo ser incierta, aunque en casos raros, enviándose a las partes con un árbitro para hacer la liquidación. Los recursos en el sistema formulario eran *vetar* la decisión del magistrado la *in integrum restitutio*, devolución completa y la revocación doble; el sistema extraordinario son la apelación (*appellatio*) y la restitución (*in integrum restitutio*).

De las vías de ejecución, hasta Justiniano se continúa admitiendo que los juicios no serían ejecutados sino a los dos meses, plazo que el emperador dobla. Por lo que respecta al aprisionamiento del condenado las reglas antiguas permanecieron intactas hasta el tiempo del emperador Zenón. Por una

constitución válida para Alejandría y para la diócesis de Egipto, este emperador substituyó la prisión privada por la pública y más tarde Justiniano generalizó esta forma. Por lo demás la cesión de los bienes continua suministrando un medida para evitar la cárcel.

En cuanto a las vías de ejecución sobre los bienes se reducen a la venta individual de los bienes que toma el lugar de la venta en bloque de los bienes y la toma de prenda por causa de juicio.

La transformación del procedimiento extraordinario en el procedimiento judicial moderno.

El procedimiento extraordinario deja sus huellas en el procedimiento procesal moderno, pues en el inicia la burocratización de la justicia, el Estado la imparte como un deber que le corresponde y principia por eliminar al iudex privatus escogido por las partes, para substituirlo por el magistrado. Los jueces que éste puede designar ya no son electos por las partes, derivan sus funciones del poder del magistrado. Como secuela de este cambio el personal que interviene en la administración de la justicia debe ser retribuido. Cobra importancia el consilium que asesora al magistrado jurisdicente y junto a ellos los auxiliares y subalternos que cooperan con el magistrado. Ya no es el particular el actor, quien notifica al demandado, sino un subalterno, que le lleva la demanda. Si el demandado desea defenderse, debía presentar un escrito de contradicción, es decir contradiciendo las pretensiones del actor y otorgando una fianza de comparecer en juicio.

El procedimiento eminentemente oral de los sistemas anteriores se va transformando en escrito, se levantan actas de las sesiones. Este cambio origina que el proceso ya no sea gratuito y que condene al pago de las costas y gastos del juicio a quien lo pierda. Se conserva la litis contestatio que presumiblemente tenía lugar en el primer debate contradictorio hecho ante el magistrado.

Pasan al procedimiento moderno, entre otros el recurso de revocación y el de apelación que tiene por objeto que el magistrado superior confirme revoque o modifique la resolución del inferior. Se puede decir que en sus lineamientos generales, en su estructura externa el procedimiento extraordinario pasa al moderno con sus virtudes y con sus vicios.

## 1.2.-Responsabilidades de los servidores públicos en México.

Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

En virtud de los enormes recursos económicos que han poseído las sociedades políticas de todos los tiempos, así como el poder con que han contado, ha existido una tendencia en algunos servidores públicos de cualquier época en su beneficio particular esos recursos y ese poder.

Suelen estudiarse antecedentes del sistema de responsabilidades de la burocracia, tanto en el derecho romano como en los sistemas jurídicos que les siguieron en el continente europeo; también cito disposiciones relativas a ésta materia en el derecho náhuatl. Durante la época colonial, hay una continua preocupación por la misma cuestión, evidenciada principalmente a través de las normas relativas al juicio de residencia; éste experimentó una constante evolución, ya que se presentó con variadas modalidades a lo largo del tiempo en que existió. Su finalidad en el fondo consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiere terminado su cargo, hasta recibir y resolver por un juez las quejas que contra su desempeño tuvieran los gobernados o el poder público. Es decir los antecedentes de los funcionarios públicos en México, se remontan a los juicios de

residencia y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica, para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos, de toda clase de cargos públicos y de toda clase de funcionarios, tanto de la Nueva España, como en el resto de las posesiones de ultramar.

#### 1.2.1.- Juicio de residencia en los tiempos de la colonización.

El juicio de residencia o simplemente residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público, al terminar el desempeño de su cargo. Se dividía en dos partes; la primera se investigaba de oficio la conducta de del funcionario; en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciamiento.

“El nombre de la institución proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer (residir) obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio. También se conocía al juicio como sindicado o sindicato” [Ángel Fernández:94.14]

Este medio de control con raíces en el derecho romano y medieval español, alcanzó su máximo desarrollo al inicio de la empresa colonizadora en el Nuevo mundo, pues al “hallarse el mar de por medio”, según expresiones de aquella época, se busco el medio eficaz para tratar de que las disposiciones de la corona española (legales, políticas y administrativas) fueran debidamente observadas, y que por otro lado que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones.

Los Reyes Católicos reestructuraron la institución para afianzar la justicia y fortalecer la monarquía. En las cortes de Toledo de 1500, se ordenó que los corregidores, alcaldes, alguaciles o merinos de cada lugar, hicieran residencia por treinta días, señalando que así al recibirse de sus cargos no otorgaban las fianzas llanas y abonadas de cumplir con lo sentenciado, se les embargaría el último

tercio de su salarios para indemnizar a los agraviados. Al juez culpable se le desterraba, inhabilitaba o condenaba a restituir con la setenas lo mal llevado.

El descubrimiento de América obligó a una revisión de dicho juicio. En 1501, se efectuó la primera residencia en las Indias y fue protagonizada por Hernán Cortés, ante Luís Ponce de León.

a) Los juicios de residencia.

Se decidía en España, el momento de las residencias y de las personas que serían sujetas a ellas, aunque a veces se delegaba la decisión de elegir al juez, a los organismos americanos.

Las Leyes nuevas, aunque se verían limitadas por cédulas posteriores, facultaban a los presidentes y oidores de las audiencias a enviar, cuando lo creyeren conveniente, personas aptas para residenciar a los gobernadores y otras justicias de su jurisdicción, reservándose el Consejo de Indias, el derecho de hacer otro tanto, si lo creía oportuno. También dividió a los funcionarios de Indias en tres categorías, cada una con una normatividad específica; la primera de ellas agrupaba a virreyes, presidente de audiencia, gobernadores, políticos, militares, gobernadores intendentes e intendentes corregidores a quienes les aplicaban con toda fuerza y vigor las Leyes sobre residencia, también quedaban en ésta categoría los asesores de los funcionarios aquí mencionados; en el segundo grupo estaban los alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, procuradores, alguaciles y otros subalternos a quienes se eximia de la residencia, pues dada su continua subordinación, se les podía vigilar eficazmente sin necesidad de acudir a un tribunal; la tercera categoría, abarcaba a los corregidores, alcaldes, mayores, subdelegados de las intendencias de los gobernadores y cualquier otro funcionario que hasta entonces hubiera decidido dar residencia sin esta comprendido en las dos categorías anteriores.

Cuando se hacía la elección del juez en el Consejo de Indias, la escribanía de la Cámara extendía el despacho que contenía la designación que ciertas normas generales sobre la forma que debería proceder el juez de residencia. Este presentaba su despacho ante el Cabildo con el fin de que le dieran cumplimiento y le tomaran juramento de usar bien y fielmente el mismo. Se solía también presentarla ante la máxima autoridad política del Distrito.

Los detalles de la reglamentación en éste sentido las dictaron los organismos locales, ante la ausencia de una legislación apropiada, la Real Audiencia de México, por autos acordados de noviembre de 1588 y septiembre de 1674, obligó al escribano de la Cámara a certificar en cada petición de recusación si era la primera o segunda ocasión que se realizaba, en éste último caso el recusante debía probar que tenía causas suficientes para hacerlo, so pena de multa aplicada por mitades a la Cámara y a las obras de las casa reales. El colaborador más importante del residenciador, era el escribano, otros auxiliares del juez de residencia eran los comisionados para levantar su marca en el interior de la provincia y los intérpretes de lenguas indígenas; el alguacil de la residencia subalterno ejecutor de los mandatos del juez el revisor o visitador de papeles (quien conocía de los registros de los escribanos públicos o de cabildo, las causas civiles o criminales actuados por justicia, los actos de gobierno que se hubieran proveído, etcétera), el asesor letrado.

#### b) Sujetos de residencia

Podemos afirmar que por regla general en una u otra época todos los funcionarios de indias estuvieron obligados a dar residencia. Por lo que se pueden enumerar los siguientes: virreyes, gobernadores políticos, militares, gobernadores intendentes, intendentes corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales,, protectores naturales, intérpretes, corregidores, alcaldes mayores, alguaciles de la Santa Hermandad, contadores, visitadores de indios, jueces repartidores, tasadores de tributos, veedores de funcionarios, ensayadores, fundidores, oficiales

de casa de moneda, depositarios generales, alguaciles mayores, tenientes, alférez reales, alcaldes ordinarios, ejecutores, regidores, procuradores generales, comisarios de campo mayordomos de la ciudad, mayordomos del hospital real, escribanos, oficiales reales, correos mayores, almirantes, capitanes, oficiales de las armadas de las Indias. Aunque el procedimiento para residenciar a los anteriores funcionarios, no se hacía visitándolos como se hacía en la cancillería española, por que tenían varios inconvenientes por la distancia, pero aún así se les siguió tomando residencia durante los siglos XVI, XVII y parte del XVIII.

No obstante luego se trato de dispensar de la residencia a los funcionarios de los que se tuvieran noticias seguras de que había procedido ejemplarmente lo cual comenzó a hacerse entre 1757 y 1759, aunque tan sólo en forma esporádica, pues dicha extensión se refería únicamente a la investigación de oficio y no a la parte pública. Las dispensas se extendieron durante la segunda mitad del siglo XVIII, hasta llegar a hacerse más comunes. A veces se fundaban en el poco tiempo en que se ejerció el cargo, en otras en sus méritos y servicios o simplemente en sus trabajos y perjuicios que hubiera sufrido (también tenían la costumbre de residenciarlos aún después de muertos, a través de sus familiares, aunque la sentencia dijera “absuelto por estar muerto”).

### c) Primera instancia

La residencia se tomaba en el lugar donde el funcionario desempeñó su oficio y en el cual debía de permanecer, personalmente, durante el plazo fijado por la Ley. El procedimiento iniciaba con la publicación de lo edictos en la cabecera del distrito, por lo que a partir de ésta y en medio de una solemne ceremonia se consideraba abierto el procedimiento y el juez de residencia comenzaba su pesquisa, para lo cual examinaba a los testigos y la remisión de expedientes resultantes para agregarlos a la pesquisa principal. Para inicial el juicio el juez determinaba las personas sometidas a él y convocaba para que dieran una lista de sus criados y allegados, así mismo se pedía el titulo o títulos del funcionario, para

precisar el empleo o cargo desempeñado y el periodo de su ejercicio. En seguida el juez redactaba el interrogatorio para examinar a los testigos (el juez determinaba el número de testigos, según su criterio), en una parte secreta; podía solicitar informes a diferentes organismos oficiales, examinar testigos, revisar papeles, etcétera. Si el residenciado se ausentaba sin autorización, se le tenía por confeso de las culpas imputadas y demandas, pudiendo así ser condenado.

Las demandas y querellas procedían cuando había alguna parte agraviada por el residenciado. Una vez dados los cargos, presentados y probados los descargos por el residenciado, el juez podía dictar la sentencia en secreto. Las penas que solían imponerse era la multa (la más común), inhabilitación temporal o perpetua y traslado.

Setenciada la residencia, y si no estaba conforme el servidor público, esta era enviada a un juez ya fuera de la audiencia o al consejo para que viera a la segunda instancia, por lo que se solía agregar un resumen del proceso para facilitar su examen; por lo que una vez llegada la determinación de residencia, se atendía según lo votado por las salas, por lo que debía de existir por lo menos tres votos “conformes de toda conformidad”, para poder seguir con la segunda instancia.

### 1.3.-Época independiente

Inicia con la Constitución de Cádiz, pues con ella se faculta expresamente al supremo tribunal en el artículo 21 sección 6ª a “conocer a la residencia de todo empleado público que este sujeto a ella por disposiciones de las Leyes”; también la Constitución de Apatzingan (capítulos XVIII y XII, artículos 212 a 231) y en el proyecto de reglamento provisional del imperio de México, de 1822 (artículo 79 sección sexta), así mismo se considero que el juicio de residencia por su carácter eminentemente casacionista, es el antecedente directo e inmediato del amparo mexicano.

Al respecto sólo podemos afirmar que en nuestras Constituciones no ha dejado de estar presente la preocupación por exigir responsabilidad a los funcionarios públicos.

En la Constitución de 1824, hace referencia que se podrán juzgar según el artículo 108, “por delitos contra la independencia nacional o la forma establecida por gobierno, por cohecho, o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo”. La Constitución de 1857, es importante por ser la primera en dedicar su título IV a la responsabilidad de los servidores públicos y por haber inspirado la regulación de la misma materia a nuestra Constitución vigente y también por haber sido bajo la cual se dictaron las primeras leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

#### Constitución de 1917

La Constitución de 1917, repitió en buena parte lo dispuesto por la de 1857, y aunque mejoró su redacción trajo también algunas novedades que se agregaron con la ley reglamentaria de 1940, que copió fielmente la de 1896, en donde establecían que el Senado juzgaría mediante el siguiente procedimiento:

“la Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores, dicta la sentencia previos los trámites ordinarios de todo procedimiento, como son oír al acusado, y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad”. Entre otros los funcionarios de la federación se agregó al procurador general de la república, así como a los diputados de las legislaturas locales, quienes serán responsables por las violaciones a la Constitución y Leyes federales. [Fernández Delgado:94.43]

#### 1.4.- Leyes de responsabilidades en México

En el México independiente se empieza a desarrollar un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba al juicio de residencia; aún así se conservaban vestigios de éste hasta la segunda mitad del siglo XX (en Coahuila,

la Ley vigente todavía en 1967, emplea esta terminología en materia de responsabilidad burocrática).

Las constituciones políticas del siglo XX hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, de manera no muy sistemática, pero es claro que el tema preocupaba constantemente a la sociedad mexicana. Medidas para combatir la corrupción de los funcionarios están incluidas en muy importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posesión del primer presidente, el General Guadalupe Victoria, y alcanzan su apogeo durante la renovación moral (1982 – 1988) y persisten en nuestros días.

La primera Ley de responsabilidades es de 1870, pero era tan vaga que no podía configurar los delitos. La segunda fue en 1896, y hacía alusión al los delitos oficiales y únicamente hablaba de los delitos comunes cometidos con funcionarios durante su encargo o desempeño de sus funciones. Estuvo vigente hasta el Código Penal de 1929.

El constituyente de 1916 – 1917 dedica el título cuarto de la carta magna a “las responsabilidades de los servidores públicos”. En 1940, se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales, la cual es abrogada por una Ley Publicada en diciembre de 1979 la que, a su vez es suplida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, la cual es abrogada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002, que actualmente se encuentra en vigencia.

Como se puede notar las diferentes épocas en México han tenido que desarrollar sus legislaciones que cubran las necesidades que requiere la sociedad para que sus servidores públicos cumplan con sus deberes que les son encomendados, en virtud de los enormes recursos económicos que han poseído las sociedades políticas de todos los tiempos, así como el poder con que han contado, ha existido

una tendencia en algunos servidores públicos de cualquier época en su beneficio particular esos recursos y ese poder, por lo que “la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos cargos u comisiones”, [Fernández Delgado:94.49] logrando así un mejor progreso para México, y en caso de que infrinjan en alguna de sus obligaciones se les aplique una sanción que sea ejemplar, pero sobre todo, que se rijan por un procedimiento que sea uniforme para todo servidor público federal que se encuentre en el desempeño de sus funciones.

## **CAPITULO II**

### **2.1.- PROCESO Y PROCEDIMIENTO EN GENERAL**

#### **2.1.1.-Proceso. Significación gramatical**

Desde el punto de vista meramente gramatical cuando es utilizada la expresión proceso se alude a una sucesión de actos vinculados entre si, respecto de un objeto común en el proceso jurisdiccional la finalidad que relaciona los diversos actos en la solución de una controversia entre partes que pretenden en posiciones antagónicas que les resuelva favorablemente a sus respectivas reclamaciones deducidas ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales.

A su vez el desempeño de facultades jurisdiccionales entraña una aptitud legal para aplicar la norma jurídica general abstracta e impersonal a situaciones concretas en controversia, para determinar quien tiene la razón total o parcial entre las partes que han deducido sus pretensiones ante el órgano facultado para resolver el litigio. El proceso es, por su propia naturaleza, enteramente dinámico. El órgano jurisdiccional y quienes acuden ante él desarrollan una actuación preliminar al dictado de un fallo con el objetivo antes indicado de resolver la controversia planteada al conjunto de todos esos actos es a lo que se le denomina proceso. En ocasiones, se ha utilizado el vocablo proceso como sinónimo de procedimiento.

No hay sinonimia entre ambas expresiones puesto que procedimiento es la acción o modo de obrar es decir marca una serie de acaecidos en la realidad como consecuencia del desenvolvimiento del proceso en la actuación concreta. En el proceso se contemplan las etapas diversas en abstracto. Podríamos decir que

el proceso es abstracto y el procedimiento es concreto, en el proceso se previene una secuela ordenada al desempeño de la función jurisdiccional, mientras que en el procedimiento la realidad se ha pretendido apegar a esa secuela pero con todos los matices e individualidad que impone el caso real.

El proceso es el desarrollo regulado por la ley de todos los actos concatenados cuyo objetivo es que se diga el derecho a favor de quien tenga la razón total o parcial. El procedimiento es el desarrollo real de un caso en que se ha planteado una determinada controversia. Acerca de la necesidad de distinguir entre proceso y procedimiento nos ilustra el destacado procesalista mexicano Eduardo Payares:

“no hay que identificar el procedimiento y el proceso. Este último es un todo o si requiere una institución, esta formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda y terminan cuando concluye por las diferentes causas que la ley admita. El procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los tramites a que está sujeto, de manera de sustanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con periodo de prueba o sin él y así sucesivamente”. [Diccionario de derecho: 96.603]

Las vicisitudes de la vida real harán que, dentro de los causes legales que previenen el proceso, cada procedimiento presentará aspectos de gran singularidad, grado de que todo procedimiento, en el caso concreto, será diferente a cualquier otro. No hay dos procedimientos iguales sin embargo están regidos por los lineamientos legales que corresponden a un determinado proceso.

#### 2.1.2.- Concepto doctrinal

Se considera de gran acierto el criterio aportado por el maestro Eduardo Pallares para conceptuar al proceso, él se orienta a señalar el concepto de el proceso, para después tipificar el proceso jurídico y dentro del proceso jurídico dará una definición de proceso jurisdiccional; sobre el particular restablece:

“en su acepción más general la palabra proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o

vinculación. Así detenido el proceso es un concepto que emplea lo mismo la ciencia del derecho, que las ciencias naturales. Existen, por tanto procesos químicos, físicos, biológicos, psíquicos, etcétera; existen procesos jurídicos para que haya un proceso no hasta que los fenómenos o acontecimientos de que se trate, se sucedan en el tiempo. Es necesario además que mantengan entre si determinado vínculos, que los hagan solidarios los unos de los otros, sea por el fin a que tiende todo el proceso sea por la causa generadora del mismo. [Arellano García: 92.10]

El proceso jurídico es una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos, lo que da unidad al conjunto y vinculación a los actos es precisamente la finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trata. En su acepción jurídica más general la palabra proceso, comprende a los procesos legislativos, administrativos, judiciales, civiles, penales, mercantiles, etcétera. Entre los procesos jurídicos tiene gran importancia el jurisdiccional, al extremo que se le considera como el proceso por antonomasia y es el que ha producido la voluminosa bibliografía de la ciencia del derecho procesal.

Los otros procesos no han sido estudiados en profundidad como éste último lo ha sido. Se entiende por proceso jurisdiccional, el que se lleva a cabo ante los órganos jurisdiccionales o sean los encargados de administrar justicia en sus diversas modalidades. Comprende igualmente los procesos que se tramitan ante los tribunales así como las juntas de conciliación y arbitraje, los tribunales administrativos, e incluso el senado cuando asume funciones judiciales. Conforme al pensamiento del gran procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, las artes hacen valer la acción y la excepción para obtener la actividad de los órganos jurisdiccionales. La actuación de éstos por su parte se dirige a un pronunciamiento que diga el derecho en el caso discutido, pero advierte Couture que entre la demanda y la sentencia media una serie de actos que constituyen el proceso.

Según éste criterio, hace notar a el proceso como una pluralidad de actos, cuya relación esta en función de la finalidad última que es el pronunciamiento por el que se dice el derecho en el caso controvertido, es decir, el proceso supone

una actividad generadora de actos jurídicamente reglados, encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional por lo que destaca la pluralidad de actos con el objetivo de la obtención de la resolución jurisdiccional. Está pues constituido el proceso por la serie de actos del juez y de las partes y aún de los terceros, encaminados a la realización del derecho objetivo. Estos actos considerados en su aspecto exterior y pluralmente formal, constituyen el procedimiento. Por lo que parece adecuado, que los actos se atribuyan a los sujetos antes indicados pero encontramos ya una confusión determinada entre los vocablos proceso y procedimiento. El procedimiento es concreto y el proceso alude a lo abstracto e impersonal.

Por lo cual y por último, podría puntualizar que el proceso es el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto mediante una decisión del juez competente. Siendo así que de manera semejante, se reitera la pluralidad de actos y la finalidad que les confiere unidad a esos actos para constituir un proceso. Se alude a la regulación legal y la aplicación de la ley al caso concreto mediante el fallo jurisdiccional.

### 2.1.3.- Etapas

Dentro del proceso hay una multiplicidad de actos jurídicos, de hechos jurídicos y de actos materiales. Un acto jurídico podría ser la resolución judicial. Un hecho jurídico el extravío de un expediente y un acto material sería colocar el expediente en el archivo “en su letra”, como se denomina el acto material de archivarlo transitoriamente para su fácil localización en la letra del alfabeto en la que le corresponde según la inicial del apellido de la parte actora.

Esa cauda de actos jurídicos, de hechos jurídicos y de actos materiales, según el grado de evolución del expediente correspondiente al proceso de que se trate, pueden clasificarse en varias fases, etapas o periodos.

En el proceso hispano-americano el procesalista Eduardo J. Couture marca las siguientes etapas:

- a) Escrito de demanda
- b) Oposición de las excepciones dilatorias
- c) Decisión de las excepciones dilatorias
- d) Contestación de la demanda sobre el fondo
- e) Proposición y producción de la prueba
- f) Alegatos o conclusiones
- g) Sentencia

De manera muy específica el maestro Eduardo Pallares después de indicar que las fases del procedimiento son:

“las partes en que lógica o jurídicamente se desarrolla en procedimiento desde que se inicia hasta que llega a su fin para que alcance su objeto normal, que es la terminación del litigio, divide las fases del procedimiento, desde el punto de vista lógico en las siguientes:

- a) La inicial en que las partes determinan las cuestiones litigiosas que ha de resolver el juez en la sentencia definitiva;
- b) Los procedimientos relativos a las pruebas y a las alegaciones que rinden y producen los litigantes a fin de dar al juez material suficiente para que pueda resolver el litigio;
- c) La sentencia definitiva en la que se decidan las cuestiones religiosas y en su caso la ejecución de la misma.” [Arellano García: 92.23]

Considera Eduardo Pallares que, desde el punto de vista legal las fases son diferentes, según el juicio de que se trate. Como modelo toma el juicio ordinario civil para establecer las fases siguientes:

1.- La inicial instructiva, en la cual se plantea mediante los escritos de la demanda, contestación, replica y duplica, las cuestiones de hechos y de derecho materia del juicio;

- 2.- El periodo de ofrecimiento de pruebas;
- 3.- El periodo de admisión y revisión de pruebas;
- 4.- El periodo de alegatos y pronunciamiento de la sentencia;
- 5.- La vía de apremio, o sea la concerniente a la ejecución de la sentencia.

Por otra parte el procesalista Eduardo Pallares manifiesta que también se consideran como fases del procedimiento los diversos ciclos, del proceso que como partes constitutivas integran a éste. Se pueden distinguir las siguientes: primera y segunda instancia en los juicios que las tienen.

Muy lógica y bien lograda me parece la referencia clasificatoria que realiza Eduardo Pallares de las etapas del proceso. Sólo tengo algunas observaciones que hacer respecto a sus puntos de vista: ya que se puede hablar de etapas del proceso y no de etapas del procedimiento. A este respecto, ya se ha dejado indicado que el proceso es abstracto y el procedimiento es concreto. En el procedimiento se puede producir la conclusión del mismo antes del desarrollo de las etapas normales.

Estimo que en la etapa de la clasificación hecha desde el punto de vista legal no se trata de revisión sino de recepción de pruebas, probablemente sea un error de imprenta. Por lo que desde mi punto de vista acerca de las etapas, fases o periodos del proceso se orienta de la siguiente manera:

a) El dinamismo dentro del proceso, los que hace evolucionar y en desenvolvimiento del proceso, hay posibilidad de agrupamiento lógico y legal de series de actos procesales.

b) Desde el ángulo de una perspectiva lógica, apuntaría las siguientes etapas:

1.- Fase o etapa de planeamiento, en la que las partes invocan respectivamente, ante el juez, los hechos y las normas jurídicas que les favorecen. En esta etapa se puede anticipar el ofrecimiento de pruebas cuando el derecho legislado ordena que se ofrezcan las pruebas o cuando ordena que se exhiban los documentos en los que apoyen sus pretensiones.

2.- Fase o etapa de prueba, en las que las partes ofrecen las pruebas en las que apoyan los hechos. Si hubo ofrecimiento anterior, es posible la reiteración de lo antes ofrecido o exhibido, si legalmente ya se cerró en la etapa anterior el ofrecimiento, esta etapa se iniciara con la determinación del juzgado sobre la admisión de las probanzas o su rechazo total o parcial. Después del ofrecimiento procede la admisión o rechazo de pruebas. A continuación ha de ordenarse la recepción o desahogo de las pruebas admitidas. Previa su preparación, se procede al desahogo de las probanzas, con apego a los cánones legales.

3.- Fase o etapa de alegatos, en la que las partes aluden a los hechos, al derecho y a las pruebas, con argumentos jurídicos tendientes a concluir la procedencia y fundamento de sus respectivos puntos de vista.

4.- Fase o etapa de resolución definitiva, en la que el juzgador ejercerá la esencia de su función jurisdiccional, decidiendo sobre la controversia planteada.

5.- Fase o etapa de ejecutorización de sentencia, en la que en el supuesto de no interposición de recurso, o en la supuesto de no procedencia legal de recurso alguno. En esta etapa la sentencia se convierte en verdad legal, en cosa juzgada o en sentencia ejecutoria, que son expresiones sinónimas.

6.- Fase o etapa de recurso, en la que ante el superior jerárquico del juzgador se ventilara el recurso o recursos interpuestos contra la sentencia, esta fase concluirá con el fallo correspondiente al recurso, y que será confirmatorio, modificatorio o revocatorio tal fallo.

7.- Fase o etapa de amparo, en la que si el juicio de garantías procede, todavía no se habrá dicho la última palabra hasta que cause ejecutoria la resolución de amparo.

8.- Etapa o fase de cumplimiento o de ejecución. Habrá cumplimiento cuando se acate voluntariamente lo ordenado en sentencia. Habrá ejecución

forzosa cuando la parte perdidosa haya de ser impelida al cumplimiento de coactivo de la conducta decretada por el fallo final en que ha causado estado.

c) Algunas fases serán contingentes y susceptibles de suprimirse. Por ejemplo, se puede prescindir de la fase probatoria si las partes están de acuerdo con los hechos y el problema controvertido se ciñe a un punto o varios de derecho. Se puede prescindir de la etapa de alegatos cuando es optativo para las partes formular alegatos y no desean formularlos. Se podrá prescindir de la etapa decisoria si las partes formulan un convenio que se eleva a la categoría de fuente de obligaciones como si se tratará de sentencia ejecutoriada.

Se ha llegado a suprimir la etapa del recurso, por ejemplo de la justicia de paz o en la materia mercantil, cuando la cuantía es mínima en que no procede recurso contra la sentencia definitiva. La etapa del cumplimiento o de la ejecución forzosa se ha llegado a suprimir cuando se trata de sentencias declarativas que no requieren obligaciones de hacer o de dar. En ese caso puede hablarse de reconocimiento de sentencias.

#### 2.1.4.-Multiplicidad de ordenamientos procesales en México

En lo procesal, sería exclusivamente nacional la legislación mercantil, el Código de Procedimientos Civiles para la Federación, estatales los 29 Códigos procesales civiles de los Estados y Distrital; ya que aluden al hecho de la simultánea concurrencia de varios ordenamientos en la materia procesal

Por supuesto que, con la comprensión de otras materias, también podría hacerse referencia, a los Códigos de procedimientos penales en los Estados de la República, el Código Federal de Procedimientos Penales a la Ley Federal de Trabajo en todas sus normas procesales, así como a los Códigos Fiscales de las entidades Federativas y al Código Fiscal de la Federación. También con normas procesales Federales, estarían la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos y la

Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley de Amparo, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y sus demás normas procesales.

Sobre el problema de la multiplicidad de la legislación procesal, señala el gran procesalista hispano Niceto Alcalá-Zamora y Castillo

"... Rige en México nada menos que 29 Códigos procesales distintos para cada una de las dos principales ramas del enjuiciamiento es decir, la civil y la penal. A ellas habríamos de añadir las correspondientes leyes de organización judicial y del Ministerio Público, Federales y Locales... La ley de Amparo y los textos procesales civiles y cuasi penales, que mediante nota mencionamos y que habría de reabordar en los Códigos del sector respectivos". [Alcalá-Zamora: 66.9]

El mismo autor, hace referencia al capítulo 5 del Código de Comercio de 1889, a la ley de Quiebras de 1942, a la Ley Federal del Trabajo de 1931, a las normas procesales del estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión de 1941, al Código Agrario de 1942; al Código Fiscal de la Federación, al Código de Justicia Militar, a las Leyes de Tribunales de Menores y al Tribunal de lo Contencioso.

Apunta el maestro Alcalá Zamora que: "la inmensa mayoría de sus normas son absolutamente idénticas en contenido y redacción por lo menos dentro de determinado número de textos". [Alcalá-Zamora: 66.11]

Es del todo aceptado el juicio que emite el citado distinguido procesalista cuando menciona que el silencio del artículo 73 fracción XXIX-H, de la Constitución Mexicana, ha complicado de sobre manera la administración de justicia, por que hace que los problemas de la ley procesal en el espacio, que en otros países se reducen a los de orden internacional; siempre menos frecuentes, en México se extiendan así mismo al interestatal.

En segundo término, menciona la existencia de desigualdades en el territorio nacional. En tercer término la multiplicidad de ordenamientos dificulta su acertada renovación; por lo que, juzgo que, en afecto, existen multiplicidad de ordenamientos federales y locales en la materia procesal. El número de Estados

de la República hoy llega a 31, da lugar a otros tantos ordenamientos procesales en la materia Civil, en materia penal y otros tantos ordenamientos procesales en materia administrativa que es la que interesa. Muchas de las disposiciones de tantos ordenamientos son iguales, semejantes o equivalentes, por tanto podría promoverse la adopción de una legislación única para la materia civil, penal y de otra legislación única para la materia administrativa federal, en sus respectivos aspectos procesales o adjetivos. Cualquier avance o acierto digno de ser tomado en cuenta, de una legislación estatal, podría incorporarse en la legislación federal que lograra la unificación para el interior de nuestro país. Por supuesto que aquello requeriría una modificación a la Constitución para que se estableciera como facultad de la federación legislar en materia procesal civil, penal y administrativa. Respecto de procedimientos en la materia administrativa y Fiscal a nivel Local, de impuestos locales también, en aras de mejoramiento de sistemas, debería de haber una legislación única en toda la república.

No habría desdoro en la soberanía de las entidades federativas pues, ellas tendrían que emitir su voluntad en la reforma de la Constitución, dado que se requiere su concurso para modificar la Constitución y establecer como facultad federal lo que ahora son facultades de cada Estado de la República. Además intervendrían a través del senado de la República en el establecimiento de los Códigos Federales para las materias antes anotadas.

La pluralidad de legislaciones, hoy en día permite hacer una clasificación de ellas: la legislación procesal federal, la legislación procesal vigente para el Distrito Federal aplicable a los Estados de la República. Al hablarse de principios procesales se hace referencia a las bases o fundamentos en que se apoya las instituciones en el proceso.

### 2.1.5.- Principios procesales

Los principios procesales son los directivos o líneas matrices, dentro de las cuales han de desarrollarse las instituciones del proceso. Este concepto que, a pesar de su brevedad resulta acertado dado que efectivamente los principios procesales son las directrices de carácter general que orientan la realización adecuada de los actos dentro del proceso. A su vez el maestro Eduardo Pallares llama a los principios procesales “los principios rectores del procedimiento”, y considera que son los que “determinan la finalidad que el proceso, las reglas que deben seguir al tramitarlo y la correcta manera de interpretar y aplicar las normas procesales”. [Arellano García: 92.36]

Se considera que el enunciado de los principios procesales no es moderno ya que desde el Derecho Romano, se ha hecho una enumeración ejemplificativa de ellos. Humberto Briceño Sierra, en un estudio monográfico, especialmente referido a los principios rectores del procedimiento, hace una amplia enumeración de tales principios en dos agrupamientos:

#### Primer grupo

- I.- Independencia de autoridad judicial
- II.- Imparcialidad rigurosa de los funcionarios judiciales
- III.- Igualdad de las partes ante la ley procesal
- IV.- Necesidad de oír a la persona contra la cual va a surtirse la decisión o principio de la contradicción o audiencia bilateral.
- V.- Publicidad del proceso
- VI.- Obligatoriedad de los procedimientos establecidos en la ley
- VII.- El principio de la verdad procesal
- VIII.- El principio de que la sentencia no crea, sino declara derechos
- IX.- El principio de la cosa juzgada.

#### Segundo grupo

- I.- El principio dispositivo o inquisitivo
- II.- Principio de la tarifa legal de prueba, conocido también como sistema legal de prueba
- III.- Principio de impulsión del proceso
- IV.- Principio de la economía procesal
- V.- Principio de la concentración del proceso
- VI.- Principio de la eventualidad también llamado de la preclusión
- VII.- Principio de la inmediación
- VIII.- Principio de la oralidad o de la escritura
- IX.- Principio del interés legítimo para convenir en los juicios
- X.- Principio de los intereses legítimos para contradecir una sentencia de fondo
- XI.- Principio de buena fe o lealtad procesal
- XII.- Principio de impugnación
- XIII.- Principio sobre la existencia de dos instancias
- XIV.- Principio de motivación de las sentencias

Es conveniente que, después de haber proporcionado el concepto y hecho una enumeración meramente especificativa de los principios rectores del proceso, se pueda hacer un examen particular, en tal sentido se procurará, no incurrir en repetición. La intención es glosar los principios más difundidos.

a) Principio de inmediación.- Este principio exige que la comunicación del juez con las partes y en general, con todo el material del proceso, sea consistente esencialmente en que, el juez este en contacto personal con las partes, reciba las pruebas, oiga sus alegatos, las interroga, etcétera

b) Principio de publicidad.- Es el principio según el cual debe ofrecerse al público la posibilidad, como regla, de presenciar la vista de los negocios, ofrece al todo el mundo la ocasión de seguir la marcha del proceso y con ella controlar la conducta y las declaraciones del juez de las partes y de los testigos y de todas las

demás personas que en el intervienen, influyendo favorablemente sobre el comportamiento de las mismas. Incluso para el público puede tener afectos educativos.

c) Principio de la oralidad y de la escritura.- Es el principio según el cual las manifestaciones y declaraciones que se hagan a los tribunales para ser eficaces, necesitan ser formuladas de palabra. Por el contra posición a él, el de la escritura significara que estas manifestaciones y declaraciones tienen que realizarse por escrito para ser válidas. La escritura tiene a su favor la mayor seguridad por que las declaraciones quedan fijas y permanentes, las actuaciones pueden reconstruirse y examinarse.

El principio de oralidad y de escritura en realidad no son absolutos por que de lo oral se conservan actas levantadas y por que en el proceso escrito, hay comparecencias en las que se da cuenta con declaraciones de las partes y de los terceros que intervienen en el proceso.

d) Principio de impulsión procesal.- Actos que tienden a asegurar el pasaje de una etapa a otra, como ser de la sustanciación de la prueba, a la conclusión, de la conclusión a la sentencia se les llama actos de impulso procesal.

El impulso procura conducir el procedimiento desde la demanda hasta la conclusión. El impulso procesal por tanto, es la precisión ejercida por alguna de las partes para que continúe la marcha del proceso hacia la etapa subsecuente. La abstención de impulsión del proceso por las partes da lugar al envío del expediente al archivo, por falta de actuaciones, o da lugar a caducidad de la instancia, o da lugar a sobreseimiento por iniciativa procesal. Por supuesto que se requerirá que el legislador prevenga la consecuencia de la falta de impulso procesal. De la misma manera se requerirá que el juez pueda sustituir a las partes en la impulsión procesal, por disposición legal que lo autorice.

e) Principio de inmunidad de jurisdicción.- Una prerrogativa que impide a un estado someter a otro, a sus jefes y agentes diplomáticos, a la jurisdicción de sus tribunales. Se puede aseverar que el poder de coacción que corresponde al poder público como representante a un sujeto de la comunidad internacional se detiene en sus propias fronteras. Si ha de realizarse un acto fuera de su territorio, requerirá, solicitar la ayuda judicial de las autoridades de otro país que ejerce su respectiva soberanía en su territorio.

f) Principio de concentración.- Se presenta característicamente en el proceso oral y que debe de haber menor número de audiencias en atención a que cuanto más próximas a la decisión sean las actividades procesales, tanto menor es el peligro de la impresión recibida por quien ha de resolver se borre, de que la memoria lo engañe y tanto más fácil resulta mantener la identidad del juez durante el proceso.

g) Principio de igualdad entre las partes.- Las partes en el proceso deben tener un mismo trato se les deben dar las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas, siempre dentro de la inevitable desigualdad que produce la condición de actor y demandado. La igualdad ante la ley es el principio más general del cual es una especie de igualdad frente a la ley procesal. La desigualdad procesal rompería el principio de imparcialidad que es básico en la administración de justicia.

h) Principio de congruencia de las sentencias.- La sentencia ha de apegarse a las constancias de autos. Conforme a éste principio han de resolverse todos y cada uno de los puntos cuestionados en el litigio correspondiente al proceso que se resuelve, ha de resolverse todo lo pedido, no ha de concederse más de lo solicitado. Ha de examinarse todo el elemento de prueba llevado a juicio.

i) Principio de economía procesal.- La necesidad de que los conflictos de intereses susceptibles de ser resueltos mediante la actividad jurisdiccional en un proceso, sean sometidos a reglas que permitan llegar a una decisión con el menor esfuerzo y gasto y en el menor tiempo posible, en beneficio de los litigantes y en general de la administración de la justicia.

j) Principio de preclusión.- Esa la libertad para hacer valer sus derechos procesales, es dentro de esa libertad totalmente contingente, hacerlos valer o no hacerlos valer en la oportunidad procesal correspondiente. Si no se hacen valer en el momento procesal oportuno, opera la preclusión es decir la oportunidad se cierra y ya se desecha por extemporáneo y se ha perdido el derecho procesal correspondiente. Por lo tanto cabe la eventualidad de que el derecho no se haga valer y cuando ello ocurre, opera la preclusión y el proceso sigue su marcha habiéndose perdido el derecho, que en tiempo pudo haberse ejercitado.

k) Principio de consumación procesal.- Muy vinculado con la preclusión, está también éste principio ya que consiste en los derechos procesales se extinguen una vez que han sido ejercitados, sin que por regla general se permita su ejercicio por una o tercera o cuarta vez, por ejemplo, la facultad de contestar una demanda se extingue una vez que se han contestado, sin que sea lícito hacerlo de nuevo con el pretexto de que se incurrió en un error u olvido.

l) Principio del contradictorio.- La parte demandada se le da la oportunidad de defenderse con argumentos y con pruebas en contra de las reclamaciones que se han hecho. Es la oportunidad procesal de contradecir los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda instaurada en su contra debiendo gozar de la oportunidad de ser oído y de aportar las probanzas necesarias para la defensa de sus intereses. Este principio significa que no puede validamente establecerse un proceso sin que la parte demandada sea legalmente emplazada a juicio.

m) Principio de convalidación.- Si el acto nulo en el proceso, no es impugnado, se convalida. Consideramos nosotros que, este principio esta vinculado también con la preclusión. Se tiene el derecho a la impugnación mediante el recurso o mediante el incidente de nulidad, no se ejerce ese derecho y ello trae como consecuencia su pérdida, lo cual da lugar a que se convalide lo que pudo combatirse mediante el recurso o mediante la nulidad.

Por supuesto que mediante este principio se llega a la mayor de las convalidaciones y que es la institución de la cosa juzgada o verdad legal, estrato al que se eleva una sentencia definitiva que no es impugnada.

n) Principio de eficacia procesal.- La duración del proceso no debe redundar en el perjuicio del vencedor por lo cual, la sentencia debe retrotraer sus efectos al momento en que se entablo la demanda. El proceso no debe producirse con perjuicio de quien se ve en la necesidad de promoverlo para ejercitar sus derechos o de acudir a él para la defensa de los mismos.

ñ) Principio de adaptación del proceso.- El legislador establece diferentes procesos, uno general y otros especiales en búsqueda de una adaptación a las circunstancias que entrañan el debate que pudiera presentarse. Así existe un proceso de divorcio voluntario y otro de divorcio necesario. Por tanto hay una adaptación abstracta del proceso a las necesidades de la vida social, pero además quien ha de intentar la acción para iniciar un procedimiento, deberá adaptarse al proceso previsto por el legislador y que es acorde con la acción que ha de intentar.

o) Principio de probidad.- El proceso es una institución de buena fe que no ha de ser utilizada por las partes con fines de mala fe o fraudulentos. El juez esta obligado a dictar las medidas necesarias para evitar que los litigantes conviertan al proceso en un instrumento al servicio de intenciones contrarias al funcionamiento expedito de la justicia. Los tribunales no admitirán nunca recursos notoriamente frívolos o improcedentes, los desecharan de plano, sin necesidad de hacerlos

saber a la otra parte, ni formar artículo y en su caso consignaran el hecho al Agente del Ministerio Público para que se apliquen las sanciones del Código Penal.

p) Principio de respeto a la investidura judicial.- Quienes acuden a solicitar la intervención de la autoridad representativa del poder público, con facultades de ejercicio de la función jurisdiccional, han de hacerlo con el respeto debido, a la investidura de que están dotados los funcionarios encargados del desempeño de la administración de justicia. El respeto es el síntoma de convivencia pacífica ya que se evita atentar contra la dignidad de un cargo.

q) Principio dispositivo.- Consiste en que el ejercicio de la acción procesal, esta encomendada en sus dos formas, activa y pasiva, a las partes y no al juez. En efecto la iniciativa en la marcha procesal desde el proceso principia, hasta que termina, le corresponde a las partes y no al juzgador. Este principio predomina en el proceso civil mexicano, no es absoluto, sino que tiene varias excepciones.

## 2.2.- Nociones Generales.

### 2.2.1.-Derecho administrativo y sus elementos

Antes de iniciar el tema de procedimiento administrativo se debe hacer un análisis general sobre el Derecho Administrativo el cual ha sido considerado como la rama del Derecho que se refiere a las cuestiones relativas a la conducción financiera del Estado, por medio del cual se sistematizan, ordenada, analizan y delimitan sus funciones de administración económica y fiscal, en relación con los gobernados. De manera general puede decirse que el Derecho Administrativo, es la rama del Derecho público que estudia las normas y principios que determinan y conforman la actividad materialmente ejecutiva de los poderes ejecutivo y judicial y las relaciones de los gobernados con el Estado en dichas actividades.

Dentro de la materia que integra el Derecho Administrativo encontramos los siguientes elementos:

1.- Entidades públicas administrativas, o sea las dependencias gubernamentales, directas descentralizadas y desconcentradas que emiten y ejecutan actos de naturaleza materialmente administrativa;

2.- Competencia y facultades de dichas entidades públicas para determinar el ámbito de actuación de cada una de ellas;

3.- Prestación de servicios públicos, que pueden ir desde la creación de la infraestructura (alumbrado dotación de agua, terrenos, hasta autorizaciones y concesiones, por las que se invierte a un particular de determinados derechos exclusivos);

4.- Actos administrativos, que representan la materialización de la actividad administrativa, por la que se crean extinguen y modifican relaciones jurídicas con los gobernados;

5.- Procedimiento Administrativo, que es el cause instituido por la Ley, por la que el acto administrativo se conforma y se produce.

6.- Recursos administrativos, que son los medios por los cual el gobernado, excita a la administración pública para la revisión y la revocación de sus propios actos;

7.- Contencioso administrativo que es la actividad formalmente jurisdiccional del Estado en el ámbito administrativo, por la que se dirimen las controversias entre los gobernados y las entidades públicas materialmente administrativas.

Una vez hechas las breves manifestaciones sobre el Derecho Administrativo, se tomaran muy en cuenta las definiciones sobre el hecho y acto jurídico en general así, como en la materia de derecho Administrativo para dar inicio a lo que es el tema central procedimiento administrativo

## 2.2.2.-Hecho jurídico y administrativo

Los hechos jurídicos, fenómeno, suceso o situación que da lugar al nacimiento, adquisición modificación, conversación, transmisión de derecho y obligaciones. Sánchez Gómez, dice:

“hecho jurídico, es el evento constituido por una acción u omisión humana, voluntaria o involuntaria, o por una circunstancia de la naturaleza, que crea modifica o extingue derechos y obligaciones. El hecho jurídico se distingue del acto jurídico en que este es voluntario, lícito, que tiene por fin establecer relaciones jurídicas. Los hechos humanos son voluntarios o involuntarios. Los hechos jurídicos se dividen en lícitos e ilícitos. Los hechos jurídicos en estricto sentido son aquellos acontecimientos o sucesos que entrañan el nacimiento, transmisión o extinción de derechos y obligaciones, sin implicar la intervención de una voluntad internacional, estos se dividen en independientes de la voluntad del hombre como el nacimiento de un ser humano, la muerte natural, la minoría de edad, etc. Y hechos que aunque resultan de la voluntad del hombre, no es todo lo que hace producir las consecuencias jurídicas tal es el caso de los delitos. [Sánchez Gómez: 98.314]

Es decir, por hechos jurídicos se entiende, todo acontecimiento o suceso que tiene trascendencia jurídica, esto es que produce efectos jurídicos. Son todos los hechos naturales o humanos que producen consecuencias jurídicas”. Se concibe por hechos naturales todos los que, aun con relación al hombre, no dependen de su actividad, de tal manera que deben clasificarse en esta categoría un terremoto, una inundación, un incendio, y también el nacimiento y muerte del hombre. Agregando que los hechos de los cuales deriva la existencia, modificación o extinción de una voluntad concreta de la ley, y como tales se distinguen de los simples hechos o motivos, los que solo tiene importancia para el derecho, en cuanto pueden servir para probar la existencia del hecho jurídico. Se dividen en constitutivos, que dan nacimiento a un derecho subjetivo, hacen cesar una voluntad concreta de la ley o extinguen un derecho subjetivo; e impeditivos que impiden que nazca una voluntad concreta de la ley. Los constitutivos son causa eficiente y los impeditivos son las causas concretas, cuya falta impide que se produzca el efecto jurídico previsto en la norma.

Los hechos jurídicos en sentido lato sensu, son todas las conductas humanas o ciertos fenómenos de la naturaleza, que el derecho considera para atribuirles consecuencias jurídicas. Clasificándolos en actos jurídicos y en hechos jurídicos en estricto sentido.

En efecto los hechos jurídicos tienden a crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones, parte de dichos hechos son estimados como lícitos, y por los otros son ilícitos, estos últimos deben ser sancionados por el estado según la gravedad de la falta. En el campo del Derecho Administrativo, ha sostenido Jaime Orlando Santofimio, que aquellos fenómenos situaciones o acontecimientos con entidad propia, pero independientes de la voluntad de la administración, que producen efectos jurídicos respecto de ella, constituyen los hechos administrativos. En principio, la idea de hecho jurídico sólo esta limitada en cuanto a sus efectos se refiere, por la ley en la medida que esta da el margen para generar los efectos en el derecho. Cualquier acontecer producido por fenómenos físicos, por la interpelación entre naturaleza y hombre, o la sola intervención del hombre es un hecho que adquirirla connotaciones jurídicas si produce relaciones en derecho, para el caso, jurídico-administrativas.

En los hechos administrativos, la voluntad de la administración no se presenta como elemento principal y determinante del mismo el querer de la administración no actúa directamente. A pesar de que es la actividad administrativa el medio para la producción del hecho, es evidente que este se produce aunque no es deseado. Ejemplificando a los hechos jurídicos que se encuentran en el campo del derecho administrativo, y también el derecho constitucional que son consecuentes de fenómenos naturales, como la formación de una isla en virtud del cause de un río, por el movimiento del mar o de la propia tierra, el cambio del acuse de un río que sirve de límite a dos estados soberanos o a dos o más entidades federativas y que puede originar problemas entre los gobiernos o pueblos involucrados, etc. Por otro lado los hechos jurídicos administrativos que son producto de la actuación humana en donde no hay la

intención manifiesta de incurrir en esas conductas que en su mayoría son de índole ilícito, como las infracciones de orden administrativo en que incurren los servidores públicos por descuido torpeza o negligencia en el desarrollo de sus funciones, y que lesionan a los intereses personales o patrimoniales, de la colectividad o cometen algún delito, llámese lesiones, homicidio, daño en propiedad ajena, etcétera.

### 2.2.3.-Acto jurídico y administrativo

Antes de examinar lo que es el acto administrativo, se deberá en primer lugar examinar lo que es el acto dentro de la terminología jurídica y según la cual tiene dos sentidos. En ocasiones designa una operación jurídica y en éste caso corresponde al sentido de la palabra latina *negotium*. En otros casos designa un documento probatorio, por lo que se demuestra alguna cosa o relación y en éste caso corresponde a la palabra latina *instrumentum*. Se da el nombre de “actos jurídicos” a los actos realizados únicamente con el fin de producir uno o varios efectos de derecho. Se les llama jurídicos, en virtud de la naturaleza de sus efectos. Otras causas que producen efectos de derecho son los estados de hecho pero son de menos importancia, dado que producen mucho menos consecuencias de derecho que los actos jurídicos.

Los actos jurídicos sus actos, condiciones y efectos constituyen por si mismos, el objeto principal de la ciencia del derecho. En éste apartado se refiere a un determinado tipo de acto jurídico, que es el acto administrativo y para poder explicar más ampliamente lo que es éste último se hará una breve referencia a lo que es la Teoría de División de Poderes, ya que el acto administrativo como tal, es un acto del Estado, pero no todo acto del Estado, es un acto administrativo, sino sólo aquel que proviene del Poder Ejecutivo. Procederé a determinar el aspecto específico del Poder Ejecutivo, dentro del Estado, para definir lo que son los actos administrativos y la naturaleza de éstos.

Conforme al principio de soberanía, el Estado detenta la autoridad final y absoluta dentro de la comunidad política, sin que quepa instancia superior a la cual esté supeditada. Luego entonces la Teoría de División de Poderes establecido por Montesquieu en “Del espíritu de la Leyes” el Estado es el único que puede delimitar su propio poder. Teniendo en cuenta las funciones esenciales del Estado, éstas se reducen a tres: hacer las leyes, aplicar las leyes para la organización política y económica de la sociedad y juzgar los casos concretos en que exista conflicto de leyes entre particulares. Conforme a la teoría de división de poderes, cada una de estas tres funciones puede asignarse a un diferente sector del Estado, que quedaría conformado de la siguiente forma, en tres segmentos o poderes denominados legislativo, ejecutivo y judicial. Es conveniente que el primer poder este constituido por un cuerpo de individuos que tengan como función la de promulgar leyes y ver si se han cumplido adecuadamente por las dependencias gubernamentales. El poder ejecutivo debe estar constituido por un solo individuo con el fin de hacer expedita e inmediata su actuación al ejecutar las leyes o hacerlas cumplir. El poder judicial debe tener como función, la resolución de controversias particulares donde se dirima el derecho y se establezca como verdad legal.

El ejecutivo actúa como poder político cuando al nombrar y remover funcionarios, empleados civiles y militares, al disponer de las fuerzas armadas, y de la guardia nacional al declarar la guerra, al dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, al convocar al congreso a sesiones extraordinarias, al poder facilitar al poder judicial los auxilios que necesita para el ejercicio de sus funciones y al nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia. En estos casos el ejecutivo actúa dentro de los parámetros de su función política.

La función administrativa, del poder ejecutivo es dada fundamentalmente por lo dispuesto en el artículo 89, en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresamente determina como facultades del ejercicio de “promulgar y ejecutar la leyes que expida el Congreso de la Unión

proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”, por lo que toca al ejecutivo cumplir con las siguientes atribuciones:

1.- Ordenar la publicación de las leyes que emita el Congreso en el Diario Oficial de la Federación, a fin de que sean cumplidas y obedecidas.

2.- Ejecutar las leyes, o sea cumplir y hacer cumplir las leyes

3.- Proveer en su ámbito administrativo a la exacta observancia de la ley promulgada por el legislativo, es decir toca al ejecutivo disponer lo necesario y conveniente para que las leyes sean obedecidas por los gobernados.

La naturaleza jurídica del acto administrativo, consiste en ser un acto ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas (crea reconoce, modifica, transmite o extingue obligaciones y derechos) para casos individuales y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que se determinan a la administración Pública. En dicho acto esta contenida la voluntad de la autoridad administrativa de aplicar la ley y proveer lo necesario para su cumplimiento, en función de interés general o del interés público.

El concepto de acto administrativo está expresado por tribunales colegiados, y en dicho concepto se contiene lo esencial del mismo, según el cual el acto administrativo exterioriza la voluntad del Estado de manera unilateral creando situaciones jurídicas en miras de la satisfacción del orden social. Es decir la actividad administrativa del Estado, se desarrolla a través de la funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos; el acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptualizarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad. La formación del acto administrativo, debe cumplir con lo dispuesto de manera general en la ley de procedimiento administrativo aplicable; por lo que si se demuestra que el acto

administrativo excede o esta en contradicción con el procedimiento legal determinado en la Constitución o en la ley secundaria aplicable, procede la revocación, la declaración de nulidad o el otorgamiento del amparo contra tal acto, según la vía intentada por el gobernado o servidor público, como lo es en el caso de éste trabajo para impugnar el acto administrativo que ilegalmente afecta la esfera de sus derechos. En resumen se puede determinar lo siguiente:

### Acto jurídico

Es la manifestación de voluntad de una o más personas, encaminada a producir consecuencias de derecho (que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos subjetivos y obligaciones) y que se apoya para conseguir esa finalidad en la autorización que en tal sentido concede el ordenamiento jurídico. Considerando que los actos jurídicos constituyen una especie o categoría dentro del conjunto de los hechos jurídicos, dado a que estos últimos son todos aquellos acontecimientos que el orden normativo toma en consideración para atribuirles efectos de derecho (es decir son los sucesos que en el mundo fáctico realizan las hipótesis contenidas en las normas jurídicas). Sin embargo determinar a que clase de hechos jurídicos les debe ser asignado el término “acto jurídico” es una cuestión en la que no existe en la doctrina.

### Acto administrativo

El acto administrativo es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del poder ejecutivo del Estado, es decir, representa el aspecto dinámico de la administración pública, la forma o manera de exteriorizar su

voluntad, bajo un régimen jurídico de derecho público, y en esa actuación debe tomarse como regla del juego la observación del principio de legalidad, dado que las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les permite, fundando y motivando todos sus actos. Es un tema central o medular la teoría del acto administrativo para la materia que me ocupa en virtud de que vivimos un estado de derecho y en esas condiciones los diversos actos que emiten los órganos y dependencias del poder ejecutivo federal, estatal y municipal quedan sujetos a la legalidad constitucional, y en su caso a la revisión necesaria ya sea de oficio o a instancia de parte, jugando para ese efecto un papel singular los medios de defensa que han sido creados legalmente como son los recursos administrativos, el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo en materia administrativa, cuyos fallos son un reflejo fiel de la seguridad jurídica que se le da al gobernador en contra de actos administrativos viciados o ilegales, para que se de esta forma de actuación de la administración pública se ajuste al sendero de la legalidad.

Andrés Serra Rojas, define al acto administrativo como:

“Una manifestación de voluntad de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la administración pública en 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”. [Serra Rojas: 95.130]

#### 2.3.4.-Características del acto administrativo.

a) El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público que emana de la administración pública y es sometido al derecho administrativo;

b) Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que sea derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con

su cumplimiento. Guardan estrecha vinculación, pero actos sin normas, obedecen a diverso régimen jurídico.

c) Es una decisión ejecutoria no contenciosa;

d) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa;

e) Unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta;

f) La administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva;

g) Se propone la satisfacción de un interés general en ejercicio de la función administrativa.

Las características del acto administrativo nos permiten identificar sus especial individualidad sobre todo para diferenciarlo de otros actos que emite el estado, como pueden ser los legislativos, los jurisdiccionales, los de gobierno, los que se rigen por normas de derecho privado, etc.

#### 2.3.5.- Requisitos o elementos del acto administrativo.

A) Sujeto.- Es el órgano de administración pública que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal para ello. De aquí deriva el requisito de autoridad competente del acto administrativo que debe constar siempre en un texto expreso en la ley para que pueda existir. El sujeto puede ser activo (el órgano administrativo legalmente competente), o pasivo (el gobernado afectado por el acto). El sujeto activo siempre lo será el órgano nunca la persona. El sujeto del acto administrativo siempre es un

órgano de la administración pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos: a) el sujeto activo, que en éste caso es el órgano administrativo creador del acto, y b) los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

B) Voluntad.- Como acto jurídico, el acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada, unilateral y que no este viciada por error, dolo y violencia. El órgano expresa su voluntad por medio de su representante, el funcionario público. La manifestación externa de voluntad, es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo, que esta actuando como tal, debe tener una exteriorización que puede ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente en esa voluntad. Debe reunir los siguientes requisitos: debe ser espontánea y libre, esta dentro de las facultades del órgano; debe expresarse en los términos previstos en la ley.

C) Objeto.- El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. Para que el objeto sea lícito para la autoridad administrativa, no sólo no debe estar prohibido por la ley, sino que debe constar expresamente en ésta. A excepción del acto discrecional, el cual al emitirse en todo caso, no debe contrariar ni perturbar el servicio público, no debe infringir las normas jurídicas, y no debe ser incongruente con la función administrativa. El objeto del acto administrativo en éste sentido, consiste en producir efectos de derecho, como pueden ser crear transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales. El objeto puede dividirse en: a) Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia. b) El objeto indirecto o mediato. Será realizar la actividad del órgano del estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada. El objeto debe reunir de acuerdo con la mayoría de opiniones los siguientes

requisitos: 1.- debe ser posible físicamente y jurídicamente; 2.- debe ser lícito; 3.- debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia del órgano administrativo que lo emite.

D) Motivo.- Es el antecedente que provoca la causa; es el presupuesto considerado en la hipótesis jurídica normativa que origina el acto; por mandato constitucional todos los actos de las autoridades deben estar debidamente motivados.

F) Fin.- El interés general, el que el fin no se oponga con la ley, que entre dentro de la competencia del sujeto activo y que su consecución sea por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto. Todo acto administrativo tiene un fin, que puede ser general en cuanto es de interés para la colectividad o que puede ser específico señalando la dirección propia a que debe dirigirse el acto administrativo en concreto.

G) Forma.- En ella quedan comprendidos todos los requisitos que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa, que conste por escrito, que se indique la autoridad que lo emite, y conste la firma del funcionario emisor, que se indique la persona o personas a que se dirige y que se encuentre debidamente fundado y motivado. No obstante la ley considera situaciones en las que un no hacer de la autoridad (que por tal motivo carece de forma), puede tener consecuencias legales como el silencio administrativo, respecto del cual transcurrido determinado término, se debe tener expresada presuntamente la voluntad de la autoridad administrativa en sentido negativo (o en sentido positivo en algunos casos). Aunque en algunos casos de negativa ficta, no se trata de una resolución no escrita, sino de una forma excitativa para que la autoridad externe su voluntad con respecto a una situación individual. Forma, constituye la manifestación materia objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material

externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancia y modalidades.

Ahora bien, si los elementos anteriormente descritos están presentes en un determinado acto administrativo, esto hará que dicho acto sea perfecto, lo que no obstante no es suficiente para que sea eficaz, entendiendo por acto administrativo eficaz a aquel que no solo se realiza jurídicamente sino también materialmente. Así por ejemplo un acto administrativo que sea perfecto no puede ser eficaz, ya sea porque esté sujeto a alguna condición, resolutive o suspensiva, para su realización material en cuanto a su contenido o por negligencia del funcionario público responsable no se han dado los actos para su realización, sea por mala fe (por intereses que se puedan afectar y que no son intereses sociales ni públicos) o por alguna otra razón.

#### 2.2.6.- Clasificación de los actos administrativos

Andrés Serra Rojas, destaca diversas clasificaciones comenzando desde las más antiguas que se han conocido en la doctrina del derecho administrativo, hasta las vigentes en la actualidad, a saber:

I.- Actos de autoridad y actos de gestión. En los primeros el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad y se fundan en razones de orden público. Los segundos son el resultado de la gestión de los particulares ante la administración pública para obtener licencias, permisos, autorizaciones.

II.- Actos instrumentales, actos principales o definitivos y actos de ejercicio o ejecutivos. El primer supuesto se trata de los medios para realizar las actividades administrativas y comprenden actos preliminares de trámite o preparación o en general de procedimiento; el segundo supuesto son los actos básicos o definitivos de la administración que implican propiamente el ejercicio de

la función administrativa para atender servicios públicos como el caso de la concesión la expropiación de bienes, la requisición o la celebración de un contrato administración, el tercer supuesto que son los actos de ejecución, que tiene por objeto dar cumplimiento a las determinaciones de la ley en forma forzosa, tal es el caso del cobro de tributos.

III.- Actos administrativos unilaterales o simples, bilaterales o plurilaterales. En el primer ejemplo interviene una sola voluntad administrativa para la emisión del acto caso de la expropiación en el segundo ejemplo que puede ser bilateral o plurilateral, es el que resulta o se forma del concurso de dos o más voluntades, públicas o privadas, de varios órganos o personas, caso del refrendo para la valides de los actos del presidente llamado también acto complejo, bilateral o plurilateral.

Existe también el acto colegial que es aquel emanado de los consejos de administración o juntas directivas de la administración pública, equiparable al acto plurilateral. Y el acto unión que intervienen varias voluntades pero ni su finalidad es idéntica, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, caso del nombramiento de un empleado público. El contrato es un acto jurídico bilateral. El acto colectivo es el que resulta de la concurrencia de varias voluntades con igual contenido y finalidad, ejemplo: aquel que emite una comisión intersecretarial o cuando hay suspensión de garantías.

IV.- Actos administrativos, destinados a aumentar o limitar la esfera jurídica de los particulares. En el primer supuesto encontramos a la concesión, las autorizaciones, licencias, permisos y hasta el nombramiento de un funcionario público, la dispensa y la condonación, etc. El segundo supuesto es común identificar a las penas disciplinarias o sanciones por infracciones a las leyes y reglamentos administrativos, la expropiación de bienes la revocación de licencias permisos o autorizaciones, la nulidad de actos. Existen también los actos de ejecución forzada como el embargo administrativo.

V.- Meros actos administrativos, como el caso de los recursos administrativos y su resolución, las certificaciones de actos o hechos, la publicación de un diario oficial, inscripción en un registro público.

VI.- La actividad reglada o discrecional, la primera es aquella que esta netamente subordinada a la ley como el caso de la ejecución forzosa o los actos sujetos a término. Los discrecionales tienen lugar cuando la ley deja a la administración un poder y margen de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse.

VII.- El acto regla, acto condición, acto subjetivo, y acto jurisdiccional. El primero es creador de situaciones jurídicas generales e impersonales, caso de la ley o reglamento. El segundo el nombramiento de un empleado público que se ajusta o condiciona a la ley que regula el puesto. El tercero el contrato, es el acto subjetivo y; el cuarto es el que resuelve una controversia administrativa mediante una sentencia.

VIII.- Actos de trámite. Son los que preparan una resolución administrativa. Actos definitivos, son los que dan fin a un procedimiento administrativo. Actos administrativos imperativos son los que contienen un mandato o una prohibición y actos conformados que fundan o modifican una situación jurídica como permisos, licencias o concesiones. Los declarativos son los que declara una situación de hechos o de derechos, como la existencia de una propiedad o de personas. Actos registrales, que consignan una inscripción de un documento o un acto. Actos internos son los que tiene eficacia dentro de la organización administrativa. Los externos se relacionan con la colectividad al prestar servicios públicos.

Por último para que el acto administrativo se produzca es necesario que la actuación de la autoridad que le va a dar origen, se ciña estrictamente a lo que determine la ley. Con excepción del acto discrecional, donde la autoridad tiene la

facultad de actuar con cierto margen de independencia, aunque sin exceder los principios de legalidad, ni violar las garantías individuales, la autoridad tiene que seguir lo que se denomina un procedimiento administrativo, es decir debe adecuarse a los pasos que marca la ley. En éste sentido debe entenderse por procedimiento administrativo la vía o la forma por la que la autoridad, esa entidad gubernativa, dotada de medios de coacción social, crea y establece el acto administrativo, así como los medios por los que lo hace efectivo y ejecuta dicho acto. La diferencia entre procedimiento y proceso administrativo, radica en que el primero produce un acto administrativo y es regulado por una ley administrativa; el segundo produce una sentencia y esta regulado por una ley procesal.

Un procedimiento es una serie de actos vinculados causalmente entre si donde cada uno supone el anterior y el ultimo supone al conjunto previo del cual es su consecuencia lógica al regular al procedimiento lo que se hace es determinar los actos en los que se concretizan, después su inicio a su término estableciéndose con requisitos de cada uno de ellos así como los términos en que se producen.

## 2.3.-Procedimiento administrativo

### 2.3.1.-Nociones conceptuales

Como ya se ha establecido las formalidades y trámites legales que le dan la vida y configuración al acto administrativo vienen a constituir lo que se denomina procedimiento administrativo. En otras palabras ello estriba en una serie de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente concatenadas y que conducen a un acto administrativo, de tal manera que al estar en un Estado de Derecho, el principio de legalidad constituye un hilo conductor de dicho procedimiento, esto conduce a sostener que todo acto administrativo debe provenir de autoridad competente que se encuentre debidamente por escrito fundado y motivado y que

se notifique personalmente al destinatario para que esté en posibilidad de hacer valer sus derechos.

En esa virtud al ser el medio o vía legal de realización de los actos administrativos, es fundamental que todas las autoridades administrativas en la esfera de su competencia, conozcan con veracidad, con pleno entendimiento cada uno de los pasos que rigen la secuela del procedimiento que ha sido instituido por cada acto en cuestión, sin perder de vista que deben preservar y respetar el principio de legalidad que rige su proceder, por que ante la posible desviación, irregularidad, ilegalidad o arbitrariedad, el acto nulo o viciado, debe ser combatido por la parte agraviada haciendo valer los medios de defensa que marca la ley para cada caso particular. Por lo que se puede decir respecto del procedimiento administrativo que es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren a la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedando incluidos, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.

Serra Rojas sostiene:

“El procedimiento administrativo esta constituido por un conjunto de trámites y formalidades, ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para su realización de un fin. Estas formalidades representan una garantía para los administrados para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, asegurando el interés general” [Serra Rojas: 97.135]

En su clásica obra de derecho administrativo Gabino Fraga dice que:

“El procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que los medios de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial”.

[Gabino Fraga:79.261]

En éste sentido se puede decir que es un tema contradictorio en la doctrina del derecho administrativo, ya que existen tres posturas sobre este punto, en la

primera se sostiene que no existe regulado ningún procedimiento administrativo, por que dicha materia muy poco se ha preocupado por regular un procedimiento en cuestión y se ha conformado por establecer un derecho sustantivo o material omitiendo las vías legales que conducen a la producción del acto administrativo, por considerarlo innecesario; la segunda argumenta que el procedimiento administrativo se encuentra inspirado en el procedimiento judicial, como una consecuencia de las aspiraciones de los administrados quienes han deseado que las autoridades administrativas observen las formalidades tutelares del procedimiento judicial, es criticable esta corriente, por que no puede ser equiparable un acto administrativo de orden público, con los intereses privados que pueden estar en conflicto; la tercera sostiene que el procedimiento administrativo es totalmente diferente al procedimiento judicial, de tal manera que para ese efecto se han creado leyes administrativas que estatuyen todas las formalidades esenciales del procedimiento administrativo que mira ante todo la protección de los intereses sociales y el respeto a todas las garantías individuales.

Lo anterior me permite señalar que no se debe perder de vista que, ante las lagunas e imprecisiones de los procedimientos administrativos en el sistema jurídico mexicano, originalmente el derecho administrativo frecuentemente utilizó en forma supletoria el procedimiento judicial, sobre todo en el carácter civil y mercantil; sin embargo con la evolución de las instituciones propias de la materia en estudio, es decir, los procedimientos administrativos se han ido definiendo con más precisión, esto de manera paulatina, con la tendencia hacia su uniformidad y codificación para desligarse en gran medida del procedimiento judicial, con sus propios moldes, principios y objetivos públicos, nada más basta ver que en el Estado de México, se cuenta con un Código de Procedimientos Administrativos a partir de marzo de 1997, que estatuye las formalidades legales, generales y específicas con un sentido común y especial para las esferas Estatal y Municipal, lo cual representa un avance y un ejemplo para toda la república, en el tema en comento. También existe la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, entrando en

vigor el 1<sup>a</sup> de junio de 1995. Así mismo la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal del 14 de diciembre de 1995. El Código Federal Administrativo de Chihuahua, publicado en el periódico oficial del Estado el 13 de enero de 1960; entre otros casos que representan avances relevantes en la codificación de los procedimientos administrativos de nuestro país.

### 2.3.2.-Distinción entre proceso y procedimiento administrativo

Se ha dejado claramente definido lo que es el procedimiento administrativo en el punto precedente, sin embargo falta especificar la que corresponde al proceso administrativo, para que de esta forma se pueda diferenciar ambas instituciones jurídicas.

En esa virtud el proceso administrativo en un sentido estricto es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional y que tiende a resolver un conflicto de naturaleza administrativa, que se ha suscitado entre la administración pública y un particular, o entre dos entidades públicas llegado el caso.

En un sentido amplio el procedimiento administrativo por la concatenación de una serie de actos procedimentales que comienza con una demanda que es planteada ante un organismo jurisdiccional, ya sea un tribunal administrativo o judicial, en donde la administración pública puede ser parte actora o demandada, siendo notable la existencia de un derecho controvertido, como consecuencia de la aplicación de las leyes o reglamentos de índole administrativo, por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público ya que están relacionados con las funciones del Estado, dicha controversia tiene una etapa probatoria después de la contestación de la demanda, una audiencia de ley, y una sentencia que declara el derecho a favor de la parte que le asista.

Lo anterior permite diferenciar al proceso y al procedimiento administrativo, en el primero existe una secuencia de actos desarrollados ante un tribunal como

consecuencia de un conflicto administrativo y que concluyen con una sentencia que declara el derecho a favor de la parte que demostró tenerlo, en cuanto al procedimiento administrativo es notable diversas formalidades legales que deben ejecutarse o cumplirse por una autoridad administrativa para realizar un acto jurídico definitivo, como por ejemplo se puede utilizar a la expropiación por causa de utilidad pública, la concesión administrativa, el cobro forzoso de tributos mediante el requerimiento de ejecución etcétera.

Para el derecho procesal, el proceso es un concepto teleológico que se refiere a las causas finales de los actos del Estado, como puede ser dictar una sentencia por un tribunal, crear una ley por el poder legislativo, etcétera. Por su parte el procedimiento es un concepto formal que se refiere a la forma o manera de cómo se desenvuelve un proceso, por ello el primero representa el género y el segundo la especie, o en otras palabras, en un proceso siempre encontramos un procedimiento.

Por lo que clara se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y proceso administrativo, el primero es el cause legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo 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.

Así que serán procesos los que se realizan ente los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos del poder Administrativo que solucionan conflictos. Por lo tanto el proceso es el conjunto de actos realizados conforme determinadas normas, que tiene unidad entre sí que buscan una finalidad que es, una solución al conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia. En esa virtud se nota que la diferencia consiste que mientras en el proceso administrativo hay unidad de actos que llevan

como finalidad la solución de un conflicto, en el procedimiento administrativo también se encuentra, un conjunto de actos con cierta unidad realizados conforme a derecho, pero su finalidad es la realización de un determinado acto administrativo.

Resumiendo: a) El proceso administrativo es un procedimiento teleológico que se refiere a la solución de un conflicto administrativo; por el contrario el procedimiento administrativo es un concepto formal que presenta la vía o cause por medio del cual la administración pública realiza los actos administrativos; b) El proceso administrativo en sentido estricto es sinónimo de juicio, pleito o controversia administrativa; por el contrario el procedimiento administrativo nos revela las formalidades que deben seguirse para la administración de la actuación de la administración pública; c) El proceso administrativo hay una serie de actos concatenados que comienzan con una demanda y concluyen con una sentencia, por el contrario en el procedimiento administrativo también hay una cadena de actos debidamente unidos pero que buscan llegar a un acto definitivo con efectos particulares y concretos; d) El proceso administrativo se desarrolla ante un órgano jurisdiccional conocido como tribunal administrativo o judicial, en cambio el procedimiento administrativo siempre se configura en el marco de una dependencia u organismo integrante de la administración pública Federal, Estatal y Municipal; e) En el proceso administrativo intervienen tres personas, el demandante, el demandado y el órgano jurisdiccional fundamentalmente, en cambio en el procedimiento administrativo intervienen sólo dos sujetos la administración pública y el administrado o particular relacionado con dicho procedimiento.

### 2.3.3.- Principios del procedimiento administrativo

Estos principios son los que le otorgan su especial individualidad y contribuyen a diferenciarlo del procedimiento judicial con el que no pueden ser confundidos ni por su estructura dinámica, ni por la finalidad inmediata que cada

uno de ellos trata de alcanzar. De ahí la importancia que tiene para estudiarlos y de considerarlos como fundamentales del procedimiento administrativo, puesto que este conocimiento permite aprehender toda la gama concreta de cada una de esas actuaciones administrativas.

I.- Principio de legalidad, representa una regla de conducta y un deber para todas las autoridades administrativas del Estado al sostener como una de sus obligaciones ajustarse a la ley que regula sus actos y procedimientos fundando y motivando los acuerdos, las resoluciones notificaciones y demás diligencias que realicen en la esfera de su competencia para darle seguridad jurídica a los particulares constituyendo a su vez el centro motor y el hilo conductor del Estado de derecho imperante en México, tal como lo estatuye el primer párrafo del artículo 16 de nuestra Ley Suprema: 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.

Este principio también lleva a sostener que todas las autoridades administrativas del Estado sólo pueden hacer lo que la ley les permite, cuidando la correcta aplicación de la misma, para evitar el abuso o desvío de poder, de la desproporcionalidad o injusticia manifiesta, así como la arbitrariedad en perjuicio de los intereses del particular; toda vez que dicho principio también se equipara a una garantía individual y a un derecho subjetivo del gobernado y en caso de quebrantarse por los servidores públicos se puede restablecer su vigencia al hacer valer los medios de defensa que se han creado a favor de los particulares, como (recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y juicio de amparo en materia administrativa).

II.- Principio de audiencia, en su esencia establece que todo administrado debe tener la oportunidad de ser oído en el curso de un procedimiento administrativo que de cualquier modo lo involucre, afectando sus derechos subjetivos o intereses legítimos, para que pueda ser escuchado en defensa propia

mediante la presentación de sus razones, argumentos o alegaciones que tenga a favor para desvirtuar un acto administrativo o procedimiento que lesione sus derechos. El administrado también debe tener la oportunidad de ser asesorado en ese asunto por un profesional del derecho en caso de ser necesario así como el de ofrecer pruebas y ser presentadas en tiempo y forma ante la autoridad administrativa correspondiente, además debe alcanzar una decisión fundada en derecho en donde se hayan tomado en cuenta todos sus argumentos, pruebas y alegatos, para que de esta forma se revoque, se modifique o se deje sin efecto el procedimiento que resulte ilegal o nulo.

La garantía de audiencia comprende dos aspectos esenciales, uno de fondo y otro de forma. El primero de ellos sostiene que nadie puede ser privado de su libertad, de sus propiedades, posesiones, o derechos mientras se encuentre en estado de indefensión; el segundo dice que para poder privar a un particular de la libertad, propiedades, posesiones o derechos debe existir un procedimiento previo tramitado conforme a las formalidades legales y en donde se haya dictado una resolución definitiva debidamente fundada y motivada y que se haya notificado correctamente al destinatario.

Si bien es cierto que dicha garantía originalmente se instituyó para la materia penal, también lo es que se ha hecho extensiva a todas las actividades y ámbitos de una nación y en especial de la materia administrativa, para que los procedimientos administrativos, sean congruentes con su contenido y de esta forma mediante la tramitación de las instancias administrativas de aclaración con los recursos administrativos, con el juicio contencioso administrativo y con el juicio de amparo alcance plena eficacia el postulado constitucional comentado, por que sólo así los procedimientos que estén viciados podrán ser declarados nulos o en su caso cuando las formalidades legales no fueron observadas correctamente por una autoridad administrativa al resolverse los citados medios de defensa se ordene reponer el procedimiento ilegal para que se funden y se motiven correctamente los actos administrativos, para que los tributos se cobren en forma

proporcional y equitativa o para que no se lesionen los derechos del particular por los otros actos administrativos que pueden estar mal elaborados.

III.- Principio de oficialidad, recomienda que es la propia autoridad administrativa la que debe provocar o iniciar la mayoría de las actuaciones administrativas para no diluir o entorpecer la marcha de la administración pública, tal es el caso del procedimiento administrativo de ejecución, de la expropiación de la requisición de bienes o servicios, del decomiso de bienes, de la revocación de licencias, concesiones o autorizaciones, etcétera, por que tiene el deber y al mismo tiempo el derecho de mover el procedimiento administrativo hasta llegar al acto administrativo definitivo para el eficaz funcionamiento del poder Ejecutivo del Estado, por que no puede quedar a criterio de los particulares cuando y en qué momento se deben realizar diversos actos administrativos, ya que ellos sería contraproducente, para la buena marcha de la administración pública; sin embargo no debe perderse de vista que hay ciertos procedimientos administrativos que se inician a instancia de parte y concluyen de oficio, como es el caso de los recursos administrativos, las instancias de aclaración administrativas, las solicitudes de concesiones administrativas o de condonación de tributos, sin embargo , en su culminación las dependencias y organismos administrativos deben procurar que se atiendan los trámites y formalidades conducentes para no entorpecer el avance de la administración pública y sobre todo el correcto desempeño en la prestación de servicios sociales a la colectividad.

IV.- Principio de in formalismo o sencillez a favor del administrado, significa que el procedimiento administrativo debe estar exento de fórmulas sacramentales, trámites difíciles o complicados que provoquen anacronismo, negligencia o torpeza en su desarrollo, pues no se puede concebir como una carrera de obstáculos que ha de salvar el particular para conseguir la expedición de un acto administrativo o el reconocimiento de sus derechos por lo tanto debe de haber flexibilidad, sencillez y facilidad en el entendimiento y desarrollo de dicho procedimiento, sobre todo pensando en que muchos particulares no son

especialistas o técnicos del derecho, ni están en las condiciones económicas para pagar a un abogado. El excesivo formalismo puede diluir los intereses del particular y entorpecer la marcha de la administración pública, por el contrario un procedimiento moderado conduce a una actividad administrativa dinámica, rápida y eficaz en el logro de la satisfacción de necesidades colectivas.

V.- Principio de celeridad, es aquel que recomienda que los procedimientos administrativos, sean rápidos, de modo que en el tiempo más breve posible se llegue a una resolución fundada en derecho que ponga fin al caso suscitado o que resuelva la pretensión del gobernado. Esa celeridad interesa en primer término a los particulares para que no se dilaten, se demoren o se pierdan o diluyan sus derechos, pero también interesa a la administración pública, quien debe mirar siempre por una pronta decisión de los asuntos que tiene encomendados, buscando ante todo la eficacia en el resultado de su trabajo y una buena imagen ante la sociedad, esto también conduce a evitar gastos y pérdida de tiempo para ambas partes.

VI.- Principio de economía o gratuidad y eficacia, lo cual significa por un lado que deben evitarse complicados, costosos y lentos trámites administrativos que dificulten el desenvolvimiento de un procedimiento administrativo, por otro lado se debe actuar con certeza y con esmero para que el trabajo sea exitoso, esto es que en todo procedimiento se debe buscar los buenos frutos o las mejores ventajas esperadas tanto para la administración pública, como para los particulares. Cabe abundar que la gratuidad de los procedimientos administrativos se refiere a que estos deben ser gratuitos, que no se debe cobrar por la tramitación de los mismos, salvo en los casos que expresamente lo señale la ley.

VII.- Principio de publicidad, se refiere a que todos los procedimientos administrativos se les debe dar la suficiente difusión a favor de sus destinatarios con el objeto de que conozca oportunamente su evolución y sus resultados, ya que sólo así pueden sustituir efectos jurídicos los diversos actos administrativos,

que le dan vida a un procedimiento, tal medida alcanza eficacia con la comparecencia de las partes a las diligencias, audiencias, notificaciones y publicaciones por medio de los órganos oficiales u otros medios de información o comunicación.

VIII.- Principio de escrituriedad, recomienda que los procedimientos administrativos deben hacerse por escrito, fundados y motivados, para que se cumpla con las formalidades y formas del mismo, sobre todo por que vivimos en un Estado de Derecho y ello se exige de conformidad con el primer párrafo del artículo 16 de de la Constitución Política Federal, para que así se le de más celeridad respeto y eficacia a los actos administrativos del Estado.

IX.- Principio sobre el decoro y el buen orden, recomienda que en el procedimiento administrativo deben reprimirse los excesos manifiestos del lenguaje, las faltas de consideración y respeto a los órganos de la administración pública, así como a sus titulares, pues toda solicitud, instancia o petición debe dirigirse en forma pacífica y con respeto tal y como lo asienta el artículo 8ª de la Ley Fundamental del País. Las faltas contra dichas formas se reprimen comúnmente con sanciones administrativas como la amonestación, el apercibimiento o la multa, es decir, los procedimientos administrativos que nos rigen deben cumplir con los principios anteriormente mencionados en el cual, por orden de ideas prácticas, los procedimientos administrativos deben:

- a) Hacerse por escrito, debiendo estar debidamente fundados y motivados;
- b) Sostener como una de sus obligaciones la sujeción a la ley que regula sus actos y procedimientos fundando y motivando los acuerdos, las resoluciones notificaciones y demás diligencias que realicen en la esfera de su competencia para brindar seguridad jurídica;
- c) Una vez notificado el administrado debe tener la oportunidad de ser oído en el curso de un procedimiento administrativo que de cualquier modo lo involucre, afectando sus derechos subjetivos o intereses legítimos, para que pueda ser

escuchado en defensa propia mediante la presentación de sus razones, argumentos o alegaciones que tenga a favor para desvirtuar un acto administrativo o procedimiento que lesione sus derechos;

d) Por lo que debe ser debidamente asesorado, así como ofrecer pruebas en tiempo y forma, para que la autoridad competente, determine la situación legal en que se encuentra el probable responsable.

e) Una vez concluidos los plazos procedimentales establecidos por la Ley, la autoridad debe dictar la sanción correspondiente para que sea aplicada conforme a derecho, previa notificación de la resolución al administrado.

f) Una vez enterado de la resolución emanada de la autoridad competente, el administrado deberá cumplir con la sanción correspondiente; en caso de que no éste conforme la resolución, éste podrá acudir a una segunda instancia, para que pudiera existir una modificación a dicha sanción o incluso de ser necesario acudir al amparo.

#### 2.3.4.-Procedimiento administrativo para servidores públicos

Una vez establecido el sistema procedimental que rige en nuestro país se puede ya abrir una brecha para entrar más de lleno a lo que son los procedimientos especiales que rigen a nuestras autoridades cuando incurren en el incumplimiento de sus disposiciones legales que los rigen ya que, los procedimientos que se siguen para investigación, persecución y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observaran, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ahora bien una vez establecido el sistema procedimental que se maneja en el ámbito federal se podrán desarrollar los diferentes tipos de procedimientos que se contemplan dentro de cada una de las dependencias de gobierno y las similitudes existentes entre cada una de ellas y la multiplicidad que se dan, dando

como consecuencia la necesaria unificación de dichas normatividades pues como se ha venido refiriendo no existe un gran estudio al respecto en la materia administrativa a nivel nacional ya que es una materia que definitivamente no se ha explotado como debería ser. En tal sentido se puede decir que el estudio que se hace al respecto pueda servir para el mejoramiento de la materia procedimental administrativa, en el caso de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, la cual cuenta con muchas lagunas, deficiencias, suplencias, y conexidades con otras materias para su buen desarrollo.

Luego entonces el siguiente capítulo será de gran apoyo para éste material, el cual será un gran sustento, para la pretensión del presente trabajo de investigación, ya que “ésta constituye una novedad en el sistema jurídico mexicano” como dice Miguel Ángel Fernández Delgado uno de los autores modernos en materia de responsabilidades administrativas en México.

[Fernández Delgado: 94.48]

## **CAPITULO III**

### **PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES**

#### 3.1.- Procedimientos administrativos para los servidores públicos federales

Una vez ya analizado lo que es el proceso y el procedimiento, se podrá hacer una remembranza mejor de lo que es el tema, es decir con respecto de los diferentes procedimientos administrativos que se manejan en el ámbito federal, en específico para los servidores públicos que cometen cualquier tipo de actos u omisiones que les prohíba su reglamento interno según la dependencia a la que pertenezcan; en este caso se investigó para tal efecto la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la cual establece los diferentes tipos de procedimientos especiales para sancionar a los funcionarios públicos que desempeñen cualquier tipo de cargo, comisión o empleo dentro de la misma institución ya que deben cumplir con ciertos requisitos para que pertenezcan o permanezcan en la dependencia; así también como cumplir con las normas para salvaguardar la legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y de respeto a los derechos humanos en el desempeño de su función pues, en su caso de incumplimiento de las anteriores serán separados o removidos según la situación de incumplimiento en que se encuentren; por lo que en este tipo de procedimientos internos que se establecen en la dependencia se puede destacar, el procedimiento especial de separación y el procedimiento especial de remoción, donde cada uno de estos cuenta con su procedimiento específico a desarrollar, pero que sin embargo muestran similitudes con el

procedimiento administrativo señalado en la Ley de Responsabilidades Administrativas, que al respecto se menciona, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la Ley reglamentaria del Título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos

Los cuales cuentan con su procedimiento con respecto de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales durante el ejercicio de sus funciones y que, como se muestra más adelante, existen similitudes y lagunas jurídicas que son casi las mismas, con respecto de las establecidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, pues no hay gran diferencia para la aplicación de uno u otra ya que, ambas contienen prácticamente lo mismo, bajo los mismos lineamientos y criterios establecidos por los legisladores, haciendo notar una vez más las deficiencias en cuanto a materia procedimental administrativa existente en nuestro país respecto de los servidores públicos federales y sus responsabilidades administrativas en que incurren.

### 3.1.1.- Base constitucional

El 28 de diciembre de 1982 se publicaron las reformas del título cuarto de la Constitución Federal en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Tal reforma estableció el actual sistema de esta cuestión en sus artículos 108 a

114, cuyo contenido es el objeto del presente tema; reglamentarias de esos artículos constitucionales, se expidieron la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982) y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002).

Para los efectos jurídicos de responsabilidades en la función pública, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los integrantes de los poderes judicial federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión o cualquier tipo de administración pública federal o en el Distrito Federal, los cuales serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus facultades. Quedan comprendidos en éste supuesto los funcionarios y empleados de los entes públicos ahora calificados como autónomos.

Los gobernadores de las entidades federativas, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales serán responsables por las violaciones a la constitución y las leyes federales, así como por el incorrecto manejo de los recursos de la federación. Las constituciones de los estados, para efectos de responsabilidades, indicarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y municipios.

Tanto la federación como los estados dentro del ámbito de su competencia expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y otras disposiciones jurídicas complementarias para sancionar aquellos que teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de cualquier tipo.

Ahora bien los procedimientos para aplicar sanciones por responsabilidades se desarrollaran independientemente. No es admisible imponer dos veces por una sola conducta, sanciones del mismo tipo; éstas si son de carácter económico, no deberán ser mayores a tres veces el beneficio obtenido o del daño causado.

Por otro lado, se concede acción a cualquier ciudadano para que, bajo su responsabilidad y mediante la presentación de pruebas, pueda formular denuncia ante la Cámara Federal de Diputados, respecto de la conducta que la constitución prevé como causales de responsabilidad.

### 3.1.2.-Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales.

#### a) Responsabilidad administrativa

Como se ha mencionado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, hace una referencia del párrafo primero del artículo 108 y de todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos estarán sujetos a dicha legislación

Por lo que hago mención textual de lo que maneja la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto, en su título cuarto, de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, que a la letra dice:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude éste título se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán los responsables por los actos u omisiones en el que incurran en el desempeño de sus funciones...”

Es decir se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos federales por actos u omisiones que vayan en demerito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia con que deben de desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

## b) Obligaciones

A partir de esos principios, condensados en legalidad y eficiencia, que rigen la función pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos (2002), derogante de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982); en esta Ley se determinan las obligaciones de los trabajadores del estado, para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley, en donde 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 indebidos;

VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas en las que suscite la procedencia de

las ordenes 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 periodo para el cual se le designo, 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 aquellos 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 las que se refiere la fracción anterior, que procedan de

cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servicio 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.

XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato, o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares del área de auditoría, de quejas y de responsabilidades conforme a la competencia de éstos;

XVI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con estas disposiciones;

XVII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público;

XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII. Abstenerse de aprovechar la posición de su empleo, cargo o comisión le confiere para conducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor, o en general, que mejoren sus condiciones como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable, hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

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

### 3.1.3.-Procedimiento de administrativo de los servidores públicos federales

Por lo que he señalado anteriormente, los servidores públicos federales que incurran en el incumplimiento a lo anteriormente dispuesto 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; por lo que serán acreedores al procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el que establece el siguiente procedimiento en su artículo 21, que a la letra dice:

“Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrá las sanciones administrativas a que se refiere éste 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 desarrolla 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;

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

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

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

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

Si las autoridades encontraran que no cuentan con los elementos suficientes para resolver o adviertan datos de 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, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades hará constar expresamente ésta 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 notificado 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 restituirá en el goce de sus derechos y le cubrirá las percepciones que debió recibir durante el tiempo que se le hallo 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 Secretaria, por medio de cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la

suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, ésta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.”

Quedando de ésta forma estipulado el procedimiento administrativo a seguir según lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para los Servidores Públicos, el cual será llevado a cabo por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, de la dependencia federal de que se trate, para así obtener mayores beneficios con respecto de un mejor desempeño de su empleo, cargo o comisión que desempeñen dentro de alguna institución gubernamental federal.

#### 3.1.4.- Sanciones

Ahora bien la constitución política federal señala que las sanciones, además por las indicadas por las leyes, serán la suspensión, destitución, inhabilitación y multa; las multas habrán de establecerse conforme al beneficio económico logrado por el responsable y con los daños y perjuicios causados por su conducta u omisión; en todo caso, no podrán ir más allá de tres veces el beneficio logrado o de los daños y perjuicios originados.

El constituyente dejó al texto legal señalar los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, y demás situaciones en los cuales deberá tenerse consideración la índole y las consecuencias de la infracción; cuando tales ilícitos se estimaren graves, el plazo para prescribir no será menor de tres años.

Ahora bien en relación con a las sanciones por infracciones administrativas, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son establecidas de la siguiente forma:

- a) Amonestación privada o pública;
- b) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;

- c) Destitución del puesto;
- d) Sanción económica; e
- f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración pública.

Tal y como ya se maneja anteriormente, las sanciones se graduarán de acuerdo con la gravedad de la falta y demás elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales. En el mismo mecanismo de control de la administración pública federal, aparte de la Secretaría de la Función Pública desempeñan un papel muy importante los órganos de control interno antes llamados contralorías internas; en cada dependencia y entidad hay una de estas unidades, las que pertenecen a la citada secretaría.

Cabe señalar la importancia que muestra la creación, por la Ley de 1982, del registro patrimonial de los servidores públicos; ya que así se capta la información acerca de los bienes de los trabajadores del Estado, que sirve de base para realizar la detección de los posibles ilícitos. La información debe proporcionarse al inicio y a la terminación de la relación laboral y cada año en que esta dure; esta obligación corresponde a todo servidor a partir de jefe de departamento o su equivalente y en la cual incluye obviamente como dependencia del orden federal a la Procuraduría General de la República; pues la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su título tercero, capítulo único de Registro Patrimonial de Servidores Públicos, en su artículo 36 fracción IV, especifica, que tienen la obligación de presentar sus declaraciones de su situación patrimonial, ante la autoridad competente, todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, hasta el de Procurador General, incluyendo Agentes del Ministerio Público, Peritos y Agentes de la Policía Federal Investigadora deben de cumplir con dicho requisito; quedando de la misma manera en la nueva legislación en materia de responsabilidades administrativas de 2002, pues prácticamente fue una copia fiel de su antecesora.

Otorgando de ésta forma un fundamento más para considerar a la Procuraduría General de la República como parte de la organización centralizada federal, así como también como para considerar que dicha dependencia, debe de unificar sus procedimientos administrativos de los servidores públicos que en ella laboran, ya que éstos forman parte del Poder Ejecutivo Federal, tal y como se menciona en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y por lo tanto también son acreedores a las mismas sanciones administrativas en caso de incurrir en algún acto u omisión, durante el desempeño de sus funciones.

### 3.2.- Procuraduría General de la República

#### 3.2.1.-Antecedentes

La Procuraduría General de la República, concretamente, se halla en el derecho vigente en el virreinato, en el que encontramos a los llamados fiscales, funcionarios públicos facultados para procurar justicia y perseguir delitos, y los cuales dependían de la real audiencia.

Las constituciones políticas del siglo pasado regulan la presencia de un fiscal, integrante del poder judicial en el nivel de ministro de la suprema corte. La llamada Ley Lares, de 1853, utiliza la expresión procurador general de la nación.

En el artículo 124 de la constitución federal de 1824, establecía: “La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres salas y de un fiscal, pudiendo el congreso general aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente”

La Ley de Secretarías de Estado de 1891, asignó lo relativo al ministerio público a la secretaria de justicia e instrucción pública. En mayo de 1900 se reformó la constitución de 1857, para excluir a la Procuraduría General de la

República, del poder judicial. La constitución de 1917 previó la existencia de ese ente en su artículo 102, al cual se le daba alguna autonomía.

Han existido leyes orgánicas del ministerio público en 1908, 1919, 1934, 1942 y 1955, seguidas por las leyes de la procuraduría promulgadas en 1975, 1983 y 1996.

a) Fundamentos para considerarlo como parte de la organización centralizada federal

La constitución política federal da algunos argumentos para pensar que la procuraduría de justicia, es un órgano centralizado; así los artículos 29, 102 apartado A y 89, fracción IX., que a la letra dicen:

“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y con los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación...”

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

IX. Designar con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;...”

“Artículo 102, apartado A. La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo de acuerdo con la Ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere...”

Estos artículos en efecto demuestran que la Procuraduría General de la República forma parte de la organización centralizada federal y que por lo tanto tiene los mismos derechos y obligaciones otorgados a estos, órganos centralizados, cabiendo aquí la existencia de poder ser juzgados por las mismas

legislaciones en caso de responsabilidad penal, civil o administrativa, en caso de cometer un delito, acto u omisión que sea perjudicial para la institución o ciudadanos que se vean involucrados en cualquiera de las situaciones establecidas dentro de sus propios reglamentos internos y que sean considerados como faltas graves cometidas por sus servidores públicos.

En efecto, su titular, que es propuesto y removido libremente por el jefe del poder ejecutivo, que acude al acuerdo de secretarios y jefes de departamento para la suspensión de garantías. Pero, por otro lado ello significa diferencia con las secretarías y departamentos, no esta prevista que refrende actos presidenciales en los términos del artículo 92, ni que comparezca o informe ante las cámaras del congreso de la unión, aunque la comparecencia y el informe anual se den en la práctica.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º, establecía claramente que la Procuraduría General de la República integraba, entre otros, la centralización administrativa y en su artículo 4º mencionaba al procurador como consejero jurídico del gobierno federal. Para la actuación de los llamados gabinetes (acuerdos colectivos), puede ser llamado este funcionario. Los citados artículos de la ley orgánica se reformaron el 28 de diciembre de 1994, para eliminar de sus textos a la procuraduría, pero ello no altera su naturaleza.

Al lado de éste aspecto orgánico, en el cual efectivamente la procuraduría se encuentra dentro del poder ejecutivo, existe una tradición de siglos para considerarla dentro del ámbito judicial y, según se ve, algunas de sus actuaciones son de naturaleza jurisdiccional, más que de carácter administrativo.

### 3.2.2.- Carácter político y administrativo del procurador

En tanto colaborador directo del jefe del poder ejecutivo, el procurador general de la república asume una serie de tareas de carácter político, siendo

estos actos comunes a los titulares de entes centralizados, podemos mencionar la intervención que le corresponde en las controversias surgidas entre dos o más entidades de la federación, entre un estado y la propia federación y entre los poderes de una misma entidad federativa, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales.

En cuanto al carácter jurídico del procurador, resulta en verdad difícil separar lo administrativo y lo político, de lo jurídico, pero puede mencionarse que encabeza un órgano centralizado federal, su calidad de jefe de ministerio público, que su dependencia es la titular de la acción penal y que ha de intervenir en cualquier procedimiento judicial que el que la federación sea parte interesada.

Respecto a su carácter administrativo, señalaremos que el procurador es el que encabeza la escala jerárquica de su dependencia y por lo tanto, ejerce todas las facultades que ello implique; es colaborador directo del presidente de la república.

### 3.2.3.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Esta Ley tiene por objeto organizar a la Procuraduría General de la República, que se encuentra ubicada dentro del Poder Ejecutivo Federal (como mencioné anteriormente), para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República le atribuya la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, guiados por sus principios rectores de legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad y profesionalismo, en el ejercicio de sus funciones y acciones en materia de procuración de justicia; ahora bien, la misma Ley establece dentro de su articulado una serie de requisitos y elementos para el ingreso y la permanencia del Agente del Ministerio Público de la Federación, Agente de la Policía Federal Investigadora y Peritos, que son los servidores públicos federales que laboran en forma directa con dicha institución y que en el incumplimiento de dichos requisitos y elementos de permanencia e

ingreso o con las normas para salvaguardar la legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y de respeto a los derechos humanos en el desempeño de su función, serán acreedores a un procedimiento administrativo, para dar por terminado el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal

### 3.2.4.-Terminación del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal

Será de forma ordinaria y extraordinaria según lo establecido por su Ley orgánica, las cuales comprenderán dos formas, en las que se establece las siguientes formas de concluir si servicio:

#### I. Ordinaria:

- a) La renuncia
- b) La incapacidad permanente para el desempeño de sus funciones
- c) La jubilación y
- d) La muerte

#### II. Extraordinaria

- a) La separación del servicio por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia en la institución, y
- b) La remoción

Estas últimas son consideradas dentro de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como sanciones al incumplimiento de las disposiciones que establece la misma normatividad para su buen desempeño como servidores públicos y que como se mencionaba anteriormente son causales

de terminación de su carrera en la procuración de justicia y que como consecuencia de tal, establecen su propio procedimiento para establecerlas como sanciones de separación del servicio de procuración de justicia, mediante los siguientes procedimientos a que se hace alusión.

### 3.2.5.- Procedimiento especial de Remoción.

Este tipo de procedimiento, se dará cuando se incumplan los requisitos de ingreso y permanencia, que establece la carrera de procuración de justicia federal, que consisten en lo siguiente:

#### I. Para ingresar

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiriera otra nacionalidad;

b) Contar con título y cédula de Licenciado en Derecho (para el Agente del Ministerio Público), contar con preparatoria o equivalente (para el Agente de la Policía Federal Investigadora) y tener título legalmente expedido y registrado, que lo faculte para ejercer la ciencia, técnica, arte o disciplina de que se trate o acreditar plenamente los conocimientos correspondientes a la disciplina sobre la que deba dictaminar (en el caso de los peritos);

c) Tener por lo menos tres años de experiencia profesional a partir de la expedición del título (para agente del ministerio público) y para el agente de la policía federal investigadora, contar con la edad y el perfil médico, físico, de personalidad y ético, para realizar actividades policiales;

d) En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;

e) Aprobar el proceso de evaluación inicial de control de confianza;

f) Cumplir satisfactoriamente los requisitos y procedimientos de ingreso a que se refiere ésta Ley y las disposiciones aplicables a ésta;

g) No estar sujeto a proceso penal

h) No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables;

i) Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsables de un delito doloso;

j) No hacer uso ilícito de sustancia psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y

k) Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones.

## II. Para permanecer

a) Seguir los programas de actualización y profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables;

b) Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de evaluación del desempeño, permanente, periódico y obligatorio que establezca el Reglamento de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

c) No ausentarse del servicio sin causa justificada por un periodo de tres días consecutivos, o de cinco días dentro de un término de treinta días;

d) Participar en los procesos de ascenso que se convoquen conforme a las disposiciones aplicables;

e) Cumplir los requisitos de ingreso durante el servicio, y

f) Los demás requisitos que establezcan las disposiciones aplicables.

Por lo que una vez enunciados los requisitos de ingreso y permanencia que establece la misma procuraduría a sus servidores públicos, podremos hacer referencia a lo que es su procedimiento especial de separación el cual se llevará a cabo por el incumplimiento de los requisitos anteriormente mencionados y que establece la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su articulado, lo siguiente:

“Artículo 44.- La separación del servicio de carrera de procuración de justicia federal, por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia, se realizara como sigue:

I. El superior jerárquico deberá presentar queja fundada y motivada ante el Consejo de Profesionalización, en la cual deberá señalar el requisito de ingreso o permanencia que presuntamente ha sido incumplido por el miembro de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal de que se trate, adjuntando los documentos y demás pruebas que considere pertinentes;

II. El Consejo de Profesionalización notificará la queja al miembro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal de que se trate y lo citara a una audiencia para que manifieste lo que a su derecho convenga, adjuntando los documentos, y demás elementos probatorios que estime procedentes;

III. El superior jerárquico podrá suspender al miembro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal hasta en tanto el Consejo de Profesionalización resuelva lo conducente;

IV. Una vez desahogada la audiencia y agotadas las diligencias correspondientes, el Consejo de Profesionalización resolverá sobre la queja respectiva. El presidente del Consejo de Profesionalización podrá convocar a sesiones extraordinarias cuando lo estime pertinente, y

V. Contra la resolución del Consejo de Profesionalización no procederá recurso administrativo alguno...”

Como se puede hacer notar el procedimiento a que se refiere el artículo anterior cuenta con los elementos similares al procedimiento que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo el procedimiento administrativo precedente carece de términos o plazos fijados para el consejo de profesionalización (es el órgano interno de control de la Procuraduría General de la República), que es el que llevará a cabo éste procedimiento que cuenta con el inicio de la queja, la notificación al presunto responsable, otorgándole al mismo la garantía de audiencia, en la cual se desahogaran todas las pruebas recurrentes al mismo asunto y por último en ambas establece que se podrán convocar a sesiones extraordinarias, nuevas audiencias o diligencias, si es que fuere necesario; como se puede notar existe una gran similitud entre ambos procedimientos, aunque uno y otro cuenta con lagunas, respecto de cuando o en que momento o que plazos o términos se pueden o deben presentar el ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas; o también respecto de las nuevas diligencias, audiencias, no habla de términos o plazos que pudieran servir como base para la pronta resolución de las sanciones que se les pueda imponer a los servidores públicos federales, ya que en la

práctica son muy tardados éstos trámites, debido nuevamente a la falta de términos y plazos.

Es importante destacar que la sanción impuesta con éste procedimiento a los servidores públicos federales es muy similar a la suspensión o destitución del puesto que maneja Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que podría ser en éste caso una de las razones por la que debe existir la unificación de los procedimientos administrativos a nivel federal, en cuanto a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que ahí desempeñan sus función como tal.

### 3.2.6.- Procedimiento especial de separación.

Este otro tipo de procedimiento dentro de la misma Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece al procedimiento especial de remoción, que indudablemente establece lineamientos similares a seguir para la aplicación de la sanción correspondiente en caso del incumplimiento de las obligaciones de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de los agentes de la policía federal investigadora y de los peritos, para salvaguardar la legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y de respeto a los derecho humanos en el desempeño de su función.

En todo caso se impondrá la remoción a los servidores públicos federales antes mencionados, en el incumplimiento de las obligaciones, que a continuación se mencionan:

a) Impedir, por los medios que tuvieren a su alcance y en el ámbito de sus atribuciones, que se infrinjan, toleren o permitan actos de tortura física o psicológica u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes. Los

servidores públicos que tengan conocimiento de ello deberán denunciarlo inmediatamente a la autoridad competente;

b) Observar al ejercer su empleo, cargo o comisión y demás actividades un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

c) Desempeñar su función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;

d) Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes;

e) Abstenerse en el desempeño de sus funciones de auxiliarse por personas no autorizadas por la Ley;

f) Abstenerse de abandonar sin causa justificada las funciones, comisión o servicio que tengan encomendado; y

g) Someterse a los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño de conformidad con las disposiciones aplicables

Por lo que la misma legislación al respecto establece su procedimiento interno, para el caso de incumplimiento de las obligaciones dictadas anteriormente, para sus Agentes del Ministerio Público de la Federación, de los agentes de la policía federal investigadora y de los peritos, que para el efecto establece el siguiente procedimiento de remoción, como parte de las sanciones previstas en su Ley Orgánica y que constituye una forma de separación del servicio de carrera profesional de la Procuraduría, por lo que para el efecto establece el siguiente procedimiento en su artículo 64, que a la letra dice:

“Artículo 64.- La determinación de la remoción se hará conforme al siguiente procedimiento:

I. Se iniciara de oficio o por denuncia presentada por los servidores públicos a que se refiere el artículo 62 de ésta Ley ante el órgano de Consejo de Profesionalización a cargo de la instrucción del procedimiento;

II. Las denuncias que se formulen deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para presumir la responsabilidad del servidor público denunciado;

III. Se enviara una copia de la denuncia y sus anexos al servidor público, para que en un término de quince días hábiles formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia, salvo prueba en contrario;

IV. Se citara al servidor público a una audiencia en la que se desahogaran las pruebas respectivas, si las hubiere y se recibirán sus alegatos, por sí o por medio de su defensor;

V. Una vez verificada la audiencia y desahogadas las pruebas, el Consejo de Profesionalización resolverá en sesión sobre la existencia de la responsabilidad o imponiendo al responsable la sanción de remoción. La resolución se notificara al interesado;

VI. Sí del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de las investigaciones y acordar, en su caso, la celebración de otra u otras audiencias, y

VII. En cualquier momento, previo o posterior a la celebración de la audiencia, los servidores públicos a que se refiere el artículo 62 de ésta Ley, podrán determinar la suspensión temporal del presunto responsable, siempre que a su juicio así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará si así lo resuelve el Consejo de Profesionalización independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere éste artículo. La suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la misma.

Si al servidor público suspendido conforme a ésta fracción no resultare responsable será restituido en el goce de sus derechos.”

Como se puede ver el procedimiento que abarca éste artículo nuevamente coincide enormemente con el marcado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que en ambos existe la denuncia, la contestación, con el ofrecimiento y desahogo de sus pruebas dentro de una

audiencia, la resolución y en su caso la práctica de nuevas diligencias o audiencias, si es que no cuentan con los suficientes elementos para resolver o en su caso, la suspensión temporal la cual no prejuzga la responsabilidad que se le impute (esta leyenda coincide textualmente el ambas legislaciones), por lo que una vez más se hace notoria la necesidad de unificar dichos procedimientos administrativos ya que ésta sanción impuesta por la Procuraduría General de la República, a sus servidores públicos, podría quedar adecuada a la Ley Federal de Responsabilidades, anteriormente mencionada, como una más de las sanciones impuestas a los servidores de las instituciones federales que laboran en las mismas.

Para efectos de superior jerárquico que manejan los dos procedimientos anteriores, se entiende como tales a:

- a) El Procurador General de la República
- b) Los subprocuradores
- c) El Oficial Mayor
- d) El Visitador General
- e) Los Coordinadores
- f) Los Directores Generales
- g) Los Delegados
- h) Los agregados, y
- i) Los titulares de las unidades administrativas equivalentes.

Por lo que el Consejo de Profesionalización, a petición de los servidores públicos a que se refiere la enumeración anterior, podrá determinar la remoción o separación del servidor público, que infrinja en cualquiera de sus disposiciones.

Ahora bien el mismo ordenamiento legal de la Procuraduría maneja otras sanciones a las que pueden ser sujetos, en caso de responsabilidad o en el caso de incumplimiento de sus obligaciones, pero que sin embargo no cuentan con un

procedimiento en especial como los dos anteriormente mencionados, pero que sin embargo coinciden con la multicitada Ley de Responsabilidades, ya que éstas se refieren a:

- a) Amonestación pública o privada; y
- b) Suspensión.

La primera es el acto mediante el cual se le llama la atención al servidor público por falta o faltas no graves cometidas en el desempeño de sus funciones y lo conmina a rectificar su conducta. La amonestación podrá ser pública o privada dependiendo de las circunstancias específicas de la falta y, en ambos casos, se comunicará por escrito al infractor, en cuyo expediente personal se archivará una copia de la misma.

Y la segunda consiste en la interrupción temporal de los efectos del nombramiento, la cual podrá ser hasta por quince días a juicio del superior jerárquico, cuando la falta cometida no amerite remoción. En contra de las resoluciones en que se impongan las sanciones anteriores, se podrá interponer recurso de rectificación ante el Consejo de Profesionalización, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución. En el escrito correspondiente se expresaran los agravios y se aportaran las pruebas que se estimen pertinentes.

El recurso se resolverá en la siguiente sesión del Consejo de Profesionalización, y la resolución se agregará al expediente u hoja de servicio correspondiente. Si el servidor público no resultará responsable de las sanciones de amonestación pública o privada y suspensión, será restituido en el goce de sus derechos. Además de las sanciones contempladas anteriormente, se podrá imponer a los agentes de la policía federal investigadora correctivos disciplinarios que podrán consistir en arresto que no será por más de treinta y seis horas en el lugar destinado al efecto, el cual será distinto al de los indiciados, con pleno respeto de sus derechos humanos y la retención en el servicio o privación de

permisos de salida, que será hasta por quince días naturales, para que abandone el lugar de su adscripción.

Toda orden de arresto, de retención en el servicio o privación de permisos de salida será decretada por el superior jerárquico, deberá constar por escrito y contendrá el motivo y fundamento legal, así como la duración y el lugar que deberá cumplirse. La orden respectiva pasará a formar parte del expediente personal del servidor público de que se trate.

Por último cabe mencionar que la misma Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su capítulo X, en las disposiciones finales establece que el órgano de control interno en la procuraduría, ejercerá las funciones que le otorga la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables, ya que en su artículo 70 establece lo siguiente:

“Artículo 70.- Se podrán imponer a los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, por las faltas en que incurran en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las sanciones disciplinarias previstas en los ordenamientos legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, mediante el procedimiento que en los mismos establezcan.”

Por eso es que llego a la conclusión de que si su Ley Orgánica establece en su articulado lo precedente, entonces encuentro una vez más las vaguedades existentes en dicha legislación interna de la Procuraduría, ya que esto sólo lleva a la confusión del Consejo de Profesionalización de la dependencia, respecto de cual de éstas disposiciones se debe de aplicar para las sanciones de los servidores públicos, o en su caso aplicar lo que es la supletoriedad, con la Ley de Responsabilidades Administrativas que al efecto cubra las lagunas existentes en dicha materia, es decir, al hacer la comparación de los procedimientos establecidos por las diferentes legislaciones en la materia que interesa, se puede notar claramente las similitudes existentes entre uno y otro que como es bien

sabido, cumplen en una parte con los principios generales de derecho, pues como se ha venido manejando la materia de responsabilidades administrativas en México es relativamente nueva en el sistema jurídico mexicano, debido a las necesidades existentes del cumplimiento correcto de las funciones de los servidores públicos que representan la justicia a nivel nacional y que por lo tanto deben de cumplir con la normatividad interna de su dependencia, a la cual prestan sus servicios.

Es por eso que los servidores públicos que incumplan con sus funciones, durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, deberán ser sancionados mediante un procedimiento que sea uniforme para todo aquel servidor público que se denomine “federal”, ya que de lo contrario estaríamos contraviniendo las disposiciones de nuestra Carta Magna, en la que establece que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales ni por leyes privativas. Es decir si los integrantes de la Procuraduría, que cuentan con dichos procedimientos especiales sancionadores, en el que sólo ellos estarán sujetos a determinadas normas, estaremos ante una violación Constitucional y en donde los Agentes del Ministerio Público, Agentes de la Policía Federal Investigadora y Peritos, serán sujetos a un procedimiento diferente a los demás servidores públicos que forman parte de la Administración Pública centralizada, el Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, el Instituto Federal Electoral y demás instituciones federales, señaladas en el título cuarto en materia de responsabilidades de los servidores públicos, de la Constitución Política de México.

Tratando por lo tanto de que la responsabilidad administrativa que está en vías de desarrollo en nuestro país, se vaya conformando de una materia más uniforme y completa para todos aquellos funcionarios públicos que incumplan con las disposiciones establecidas por sus dependencias. Es importante mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades, es omisa respecto a la legislación supletoria aplicable en materia de responsabilidades administrativas, lo cual es importante ya que dicha Ley es parca en materia procedimental, por lo que en mi

opinión creo que se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que ésta es una de las materias más completas en cuanto a procesos se refiere ya que, se otorgan todas las garantías, se ofrecen los términos, plazos, ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas, así como también el derecho de ofrecer alegatos o interponer recursos en caso de alguna inconformidad, logrando así una mejor subsanación del procedimiento que esté en vías de desarrollo.

### 3.3.-Derecho comparado

Existen diversos antecedentes en el extranjero de organismos de control y vigilancia. En algunos países estos organismos que vigilan el desempeño de los gobiernos, particularmente enfocándose a la rendición de cuentas y al cumplimiento de las disposiciones legales relativas al gasto público y la gestión financiera. En los diversos países a través del tiempo han surgido diferentes modos de ofrecer la fiscalización del presupuesto.

#### 3.3.1.- Similitudes y diferencias

Los organismos denominados contralorías se distinguen de los tribunales de cuenta por que no necesariamente actúan con facultades jurisdiccionales, es decir no siempre enjuician las cuentas, sino que en la mayoría de los casos tienden a llevar a cabo la revisión de las mismas con carácter meramente informativo a fin de que otras autoridades sean las que procedan, en consecuencia y es por ello que en una potestad de importancia concedida a los órganos de control denominadas contralorías, es la concerniente a emisión de informes y dictámenes vinculantes en algunas materias propias del control. El análisis de la legislación comparada es fundamental para entender el funcionamiento de las contralorías y de los tribunales de cuentas, ya que es importante analizar otras legislaciones,

donde se puede ver el desarrollo que han tenido estas instituciones, a través de la historia, así como su funcionamiento actual.

Es importante destacar que el análisis de la legislación de los países de América Latina, tiene mayor importancia pues dichos países se han desarrollado de forma similar al nuestro, es por ello que el análisis a sus instituciones es aplicable a nuestra situación histórica actual. De entre las constituciones analizadas a continuación hacemos una relación de los países más destacados de América Latina:

a) Argentina

Este país cuenta con la Contaduría General de la Nación, la cual es la encargada de instituir en determinado caso la responsabilidad política, la cual alcanza un número determinado de funcionarios y magistrados, es decir existe solamente con referencia a empleados y funcionarios en general, estableciéndoles una triple responsabilidad civil, penal y administrativa, según la trasgresión cometida. Sin embargo dicha resolución emitida por la Contaduría no tiene el carácter de sentencia pues no tiene en si la fuerza ejecutiva que corresponde a dicha resolución, el cuales emanada por un órgano administrativo, que necesita el auxilio del Poder Ejecutivo para ejecutar.

b) Venezuela

La Contraloría General de la República, solo tiene facultades de revisión y de coadyuvar al Congreso en sus funciones; por lo que debe rendir informes de control, vigilancia y fiscalización de ingresos, gastos y bienes nacionales, así como operaciones con los mismos. Es decir no cuenta con una materia de responsabilidades administrativas de sus servidores públicos que incumplan con las normas de sus deberes, más bien se enfocan en el cuidado que deben tener

con respecto de las cuestiones monetarias que manejan, así como de los bienes nacionales con los que cuenta dicho país.

c) Brasil

Existe un tribunal de cuentas, el cual checa los actos de los servidores públicos, que no se apeguen a su Ley, con el fin de que sean ejecutados o sancionados, y sólo podrán ser llevados a cabo por ordenes del Presidente de la República, previa aprobación del Congreso. Estableciendo por lo tanto la carencia existente con respecto de una dependencia que se dedique específicamente a sancionar mediante un procedimiento a dichos servidores públicos en caso de que exista cualquier responsabilidad ocasionada por sus funcionarios.

d) Estados Unidos de América

Este país cuenta con organismos de control de la oficina de administración y presupuesto, el cual es dependiente del Departamento del Tesoro, quien periódicamente deberá publicar un estado de cuenta ordenado, de los ingresos y gastos del tesoro. En su legislación, se establecen los organismos de control, aunque sui generis debido a que el sistema sajón al cual está sujeto dicho país opera de manera diferente al nuestro, ya que el control de gestión se lleva a cabo mediante la oficina de administración y presupuesto; por lo que se puede notar que en la mayoría de los países latinos no cuentan con dependencias específicas para sancionar a sus servidores públicos por el incumplimiento de sus normas internas, ya que se encuentran más a la expectativa de lo que hagan con los ingresos y egresos de su gobierno, así como el buen manejo de dichos recursos.

Otros países en los cuales existen contralorías a nivel Constitucional son Bolivia, Colombia, Chile (se menciona en su Constitución, pero no se incluye en su articulado), República Dominicana, Ecuador, Panamá, Perú, El Salvador. También pueden encontrar tribunales de cuentas, entre otras Constituciones de Guatemala,

Honduras, Nicaragua, Uruguay y Paraguay (en ésta última resalta la inclusión del órgano contralor dentro del Poder Judicial)

### 3.4.- Órganos Internos de Control en México

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo le corresponde organizar y coordinar el Sistema de Control y evaluación Gubernamental, promover las bases para lograr el funcionamiento de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República; en éste sentido adquiere gran importancia la participación de la Secretaría, el contralor interno y el titular del área de responsabilidades, ya que fungen como un apoyo a la función directiva y toma de decisiones, complementando el enfoque tradicional fiscalizador con el inminentemente control y la evaluación, contribuyendo a la modernización, eficiencia y productividad.

Por lo anterior la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo actualiza los principales lineamientos que norman la actuación de los órganos internos de control tanto en las dependencias, órganos desconcentrados y Procuraduría General de la República como en las entidades; los objetivos, las atribuciones y las funciones que deberán ejercer en materia de planeación, de organización interna, de auditoria de quejas y denuncias, de responsabilidades e inconformidades, de control y verificación, así como de evaluación, según las características propias de cada institución.

Por lo que de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 4º establece lo siguiente:

“Artículo 4. Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos 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”

Ahora bien los titulares de los órganos internos de control de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, dependen de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; quienes 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 a su Titular.

El titular del órgano interno de control podrá asumir la modalidad de delegado, y ejercer las funciones en las dependencias órganos desconcentrados y Procuraduría General de la República, o de comisario público en los órganos de gobierno o de vigilancia en las entidades, quienes representarán a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo orientando su desempeño a las funciones de vigilancia, control y evaluación.

Para atender los asuntos y procedimientos a su cargo, los titulares mencionados se auxiliaban del personal adscrito a los propios órganos internos de control; el incumplimiento de sus obligaciones dará lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, como ya lo mencionaba anteriormente, de conformidad con las disposiciones aplicables. Por lo que para la consecución de sus fines, en materia procedimental administrativa, dichos órganos de control se conducen bajo los principios de integridad, sentido de responsabilidad, objetividad, imparcialidad, independencia, cuidado y diligencia profesional, capacidad técnica de dirección y discreción; a fin de garantizar que, en la implantación de medidas preventivas y correctivas, la atención de quejas, denuncias, responsabilidades e inconformidades se lleven a cabo de manera oportuna.

Es por eso que los órganos internos de control con que cuenta cada dependencia federal, se constituyen como un medio de apoyo a la función

directiva, a efecto de prevenir, verificar, vigilar y evaluar el grado de honestidad, economía y transparencia con que se manejan los recursos públicos; atender las quejas y denuncias que se presenten contra los servidores públicos, investigar y fincar responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan conforme a derecho, así mismo impulsar el desarrollo administrativo promoviendo la eficacia, eficiencia y calidad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales.

Estableciendo los lineamientos a seguir por las diferentes instituciones gubernamentales a nivel federal, las cuales llevaran a cabo las mismas normas a seguir en caso de responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos Federales, ya que todos se rigen por los mismos preceptos en caso del incumplimiento de sus reglas internas, para el buen funcionamiento y desempeño de sus empleos, cargos o comisiones establecidas por las dependencias en la que laboran y que deberán de cumplir con los requisitos y obligaciones que les estipulan, logrando así un mejor desempeño de sus funciones como servidores públicos federales.

Tal es el caso de la Procuraduría que en sus disposiciones finales, establece que se les podrá imponer a sus servidores públicos las sanciones, en la materia de responsabilidades y conforme al procedimiento que corresponda, otorgando de ésta forma una señal para que se de la unificación de los procedimientos administrativos que se ha venido manejando ya que, según el análisis realizado, éstos cuentan con reglas y sanciones muy similares; y si aunamos a esto que los órganos de control interno, dependen de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entonces brinda un mayor campo de investigación para fundamentar más la unificación de dichos preceptos que como ya vimos, uno de sus principales objetivos es el de vigilar la observancia de las disposiciones legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos (en éste caso administrativas) de la dependencia, órgano desconcentrado,

entidades o Procuraduría General de la República, así como imponer las sanciones administrativas y disciplinarias a que hubiere lugar y cuando el caso lo amerite, así como también formular las denuncias ante las autoridades competentes; Es por eso que si el titular del área de responsabilidades tiene la obligación de iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que procedan, así como de dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos contra sanciones administrativas y apoyar al titular del órgano interno de control, en los requerimientos, información y demás actos necesarios para atender los asuntos en materia de responsabilidades, es justo que éstos sean regidos por un mismo procedimiento administrativo, para la responsabilidad de los servidores públicos que sean acreedores a una sanción, por el incumplimiento de sus reglamentos internos, o en la comisión de un acto u omisión cometida por los mismos.

**UNIFIQUEMOS LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, AL DE LOS DEMAS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES PARA EVITAR CONFUSIONES PROCEDIMENTALES, EN LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES.**

## CONCLUSIONES

A través de los años el proceso y procedimiento han cambiado invariablemente, pues como se vio en el transcurso del tema, los romanos contaron con diferentes sistemas que les funcionaron en su momento, pero que conforme a las necesidades de la época fueron subsanando cada una de las deficiencias antes las que se encontraban, logrando así una mayor eficacia legislativa en cuanto a la materia procedimental a la que se enfrentaban, ya que si bien es cierto cada época contó con los elementos para sancionar a los infractores en sus momento, también lo es que no contaban con los elementos necesarios para cubrir cada una de las necesidades a las que se enfrentaban por lo que sin lugar a duda, tuvieron que evolucionar para bien de las instituciones, ya que se enfrentaban día a día con las lagunas existentes en su momento.

Los antecedentes en México, son con respecto de las residencias que se les hacían a los servidores públicos para que cumplieran con la responsabilidad en que incurrieran por actos u omisiones que afectara la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad, que deben de observar durante el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, siendo estas residencias un logro importante para fincar responsabilidades a quien incumpla con las disposiciones establecidas, por sus dependencias y sobre todo, por que fue el punto de partida para el inicio de las responsabilidades administrativas, en contra de los servidores públicos federales, que a pesar de que es una novedad en el sistema jurídico mexicano, creo que es un avance muy importante, ya que de aquí depende el buen desempeño de los representantes legales del Estado.

Es por eso que creo que los cambios que se han tenido en las legislaciones a través de la historia han formado parte del cambio benéfico, de la materia procedimental que nos rige hasta nuestros tiempos; sin embargo es de suma importancia hacer una referencia en cuanto a materia administrativa, ya que no ha sido lo suficientemente investigada como las demás materias de derecho, como lo

son la penal y civil, que cuentan con una amplia gama de investigaciones, jurisprudencias y legislaciones muy completas que difícilmente necesitan de la suplencia de la ley o de lagunas jurídicas como con las que cuenta la materia administrativa.

Por que como ya ha quedado demostrado en páginas anteriores, esta materia cuenta con los elementos y requisitos necesarios que requiere la materia procedimental en general, pero que sin embargo, no ha sido lo suficientemente explotada para lograr un material que cuente con los elementos suficientes para sancionar a un servidor público que haya incumplido con alguno de los requisitos de permanencia o ingreso que establece en éste caso la Procuraduría General de la República, pues si bien es cierto, esta dependencia de carácter federal, cuenta con su propia Ley Orgánica, la cual tiene ciertos procedimientos para sancionar a sus Agentes del Ministerio Público de la Federación o a sus Agentes de Policía Investigadora o Peritos que laboran dentro de dicha institución gubernamental; también es cierto que el análisis hecho anteriormente demuestra las carencia existentes en el mismo, así como también las similitudes con el procedimiento que marca la Ley Federal de Procedimientos Administrativos para los Servidores Públicos, y las sanciones establecidas, en ambas legislaciones son muy semejantes unas de otras.

Sin embargo la Procuraduría a pesar de contar con su procedimiento para suspender o remover a sus servidores públicos, no cuentan con lo necesario para sancionar a éstos, ya que carecen de los elementos propios para seguir un procedimiento según los requerimientos que la ley establece, logrando así hacer uso de la suplencia de la ley, otorgándole o cediéndole de ésta forma el camino a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para la institución de su procedimiento administrativo ya que éste, será el que lleven a cabo los órganos de control interno de la dependencia a al que pertenezcan los funcionarios públicos federales, en este caso los que pertenecen a la Procuraduría. Logrando así que la Secretaría, el contralor interno o el titular

del área de responsabilidades, que señala la Ley de Responsabilidades desempeñe el procedimiento administrativo señalado en caso de responsabilidad en que incurran los servidores públicos, a que se refiere en el artículo 108 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien el artículo 108 Constitucional nunca hace una mención textual de la Procuraduría General de la República como parte de la organización federal, tampoco lo hace la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que en su reforma de 1994, la eliminan de sus textos, pero ello no altera su naturaleza pues al lado de éste aspecto orgánico, en el cual efectivamente la Procuraduría se encuentra dentro del poder ejecutivo, existe una tradición de siglos para considerarla dentro del ámbito judicial y, según se ve, algunas de sus actuaciones son de naturaleza jurisdiccional, más que de carácter administrativo.

Como es de suponerse a pesar de las reformas del 1994, la Procuraduría no descartó el tener como base de supletoriedad de sus procedimientos administrativos, para sancionar a sus servidores públicos, a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; por lo que tomando en cuenta que la Ley Orgánica de la Procuraduría en sus artículos 68 y 70 de sus disposiciones finales establece que su órgano de control interno ejercerá las funciones que le otorga la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y que las sanciones aplicables a sus servidores públicos serán conforme a los ordenamientos que en materia de responsabilidad correspondan, mediante los procedimientos que estos mismos establezcan. Logrando concluir que los procedimientos establecidos dentro de su Ley Orgánica, no tienen el suficiente fundamento legal para su existencia, ya que en caso de no poder cubrir los requisitos necesarios para sancionar a su servidores públicos en caso de una acción u omisión, podrán irse al procedimiento establecido por la Ley de Responsabilidades Administrativas, que sanciona a todos los servidores Públicos, que establece el Título cuarto de la Constitución Política de México. Por lo que no veo la necesidad de la existencia de diferentes procedimientos para los

servidores públicos de la Procuraduría, con respecto de los demás que también son considerados como federales.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece en su artículo 44 la separación para sus servidores públicos federales como sanción, en caso de incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia mediante el siguiente procedimiento, a través de su consejo de profesionalización conforme a lo siguiente:

“Artículo 44.- La separación del servicio de carrera de procuración de justicia federal, por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia, se realizara como sigue:

I. El superior jerárquico deberá presentar queja fundada y motivada ante el Consejo de Profesionalización, en la cual deberá señalar el requisito de ingreso o permanencia que presuntamente ha sido incumplido por el miembro de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal de que se trate, adjuntando los documentos y demás pruebas que considere pertinentes;

II. El Consejo de Profesionalización notificará la queja al miembro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal de que se trate y lo citara a una audiencia para que manifieste lo que a su derecho convenga, adjuntando los documentos, y demás elementos probatorios que estime procedentes;

III. El superior jerárquico podrá suspender al miembro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal hasta en tanto el Consejo de Profesionalización resuelva lo conducente;

IV. Una vez desahogada la audiencia y agotadas las diligencias correspondientes, el Consejo de Profesionalización resolverá sobre la queja respectiva. El presidente del Consejo de Profesionalización podrá convocar a sesiones extraordinarias cuando lo estime pertinente, y

V. Contra la resolución del Consejo de Profesionalización no procederá recurso administrativo alguno...”

Por lo anterior, queda de la siguiente manera:

Artículo 44. La separación del servicio de carrera de procuración de justicia federal, se equipara a las sanciones de destitución del puesto o inhabilitación temporal, por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia, el cual se determinara conforme el procedimiento establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de los Servidores Públicos.

En cuanto al procedimiento de remoción que se sigue a los mismos servidores públicos, en el caso de incumplimiento de la obligación de salvaguardar la legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y de respeto a los derechos humanos en el desempeño de su función, al respecto la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la república, establece:

“Artículo 64.- La determinación de la remoción se hará conforme al siguiente procedimiento:

I. Se iniciara de oficio o por denuncia presentada por los servidores públicos a que se refiere el artículo 62 de ésta Ley ante el órgano de Consejo de Profesionalización a cargo de la instrucción del procedimiento;

II. Las denuncias que se formulen deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para presumir la responsabilidad del servidor público denunciado;

III. Se enviara una copia de la denuncia y sus anexos al servidor público, para que en un término de quince días hábiles formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia, salvo prueba en contrario;

IV. Se citara al servidor público a una audiencia en la que se desahogaran las pruebas respectivas, si las hubiere y se recibirán sus alegatos, por sí o por medio de su defensor;

V. Una vez verificada la audiencia y desahogadas las pruebas, el Consejo de Profesionalización resolverá en sesión sobre la existencia de la responsabilidad o imponiendo al responsable la sanción de remoción. La resolución se notificara al interesado;

VI. Sí del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de las investigaciones y acordar, en su caso, la celebración de otra u otras audiencias, y

VII. En cualquier momento, previo o posterior a la celebración de la audiencia, los servidores públicos a que se refiere el artículo 62 de ésta Ley, podrán determinar la suspensión temporal del presunto responsable, siempre que a su juicio así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará si así lo resuelve el Consejo de Profesionalización independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere éste artículo. La suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la misma.

Si al servidor público suspendido conforme a ésta fracción no resultare responsable será restituido en el goce de sus derechos.”

Por lo anterior, queda de la siguiente manera:

Artículo 64.- La determinación de la remoción, destitución del puesto, inhabilitación u otra que sea equiparable, será conforme a la consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, cause daños o perjuicios por un servidor público de la Procuraduría, a cualquier ciudadano o contra la misma institución, y se hará conforme al procedimiento establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de los Servidores Públicos; la cual determinara por medio de su órgano interno de control la sanción correspondiente a los servidores públicos que laboren dentro de la Procuraduría General de la República.

En relación a lo anterior y con las propuestas hechas para los servidores públicos federales integrantes de la Procuraduría General de la República que infrinjan en cualquiera de las disposiciones estipuladas en capítulos anteriores, serán acreedores a las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conforme a su procedimiento establecido en el artículo 21 de la misma Ley, el cual me parece un poco más completo, y lo digo así por que dentro de éste mismo procedimiento existen diferentes vaguedades, en cuanto a su normatividad, términos, supletoriedad, etcétera, que bien podrían conformar otro tema de tesis

Por lo que espero de la misma forma que este trabajo de investigación sirva para una reforma legislativa en cuanto al tema de unificación de los procedimientos administrativos, en caso de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales.

## REFERENCIAS

### a) Bibliográficas:

ACOSTA Romero, Et. Al. (03). **Doctrina de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos y la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal**. Editorial Porrúa, México .

ARELLANO García, Carlos (92). **Teoría general del Proceso**, Editorial Porrúa. 4ª edición, México.

BRAVO González, Agustín y Beatriz Bravo Valdés (94). **Derecho Romano**, Editorial Porrúa. 15ª edición, México.

DIOGUARDI, Juana (04), **Teoría general del proceso**. Editorial Lexis Nexos, Buenos Aires.

**Diccionario de Derecho Procesal Civil**.(95) Editorial Porrúa,10ª edición México.

FRAGA, Gabino, (79) **Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa. México, Distrito Federal

FERNANDEZ, Delgado Miguel Ángel, Et. Al. (94) **Código ético de conducta de los servidores públicos**. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México.

GUTIERREZ y González, Ernesto (93). **Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano**. Editorial Porrúa, México.

Marco de actuación de los órganos internos de control en la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República

MARTINEZ, Morales, Rafael (05) **Derecho administrativo primero y segundo curso**. Editorial Oxford. 4ª ed. México.

----- (05b) **Derecho administrativo tercero y cuarto curso**. Editorial Oxford. 4ª ed. México.

SANCHEZ Pichardo, Alberto C. (92), **Medios de impugnación en materia administrativa**. Editorial Porrúa, México.

SANCHEZ Gómez, Narciso (98). **Primer curso de Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa. 4ª edición, México.

SERRA Rojas, Andrés (01) **Derecho administrativo**. Editorial Porrúa, 21<sup>º</sup> ed. México.

**b) Leyes**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

**Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración de Carrera en la Administración Pública Federal**

**Ley de las Entidades Paraestatales y Reglamento**

**Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

**Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**

**Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**

**Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

**c) Pagina web**

[www.bibliotecajuridicavirtual.unam.mx](http://www.bibliotecajuridicavirtual.unam.mx)