



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Administrativo

“PROPUESTA DE ADICIÓN A LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; PARA INCLUIR LA FIGURA DE CADUCIDAD EN LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD DISCIPLINARIA AL EMITIR RESOLUCIÓN, FUERA DE LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN LA LEY”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

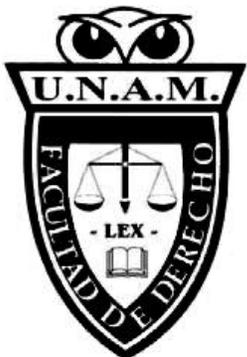
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

LIZETH REBECA HERRERA DÍAZ

ASESOR: DR. FRANCISCO JAVIER COQUIS VELASCO

Ciudad Universitaria, México, Abril, 2016





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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
TURNO MATUTINO

DR. ISIDRO AVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E

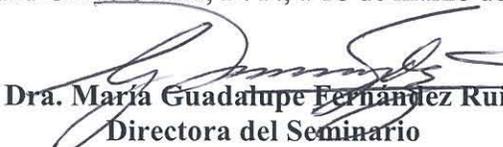
Distinguido Señor Director:

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciada en Derecho, elaborada en este Seminario por la pasante en Derecho, Lizeth Rebeca Herrera Díaz con número de cuenta 306160813 bajo la dirección del Dr. Francisco Javier Coquis Velasco, denominada **“Propuesta de adición a la fracción III del Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; para incluir la Figura de Caducidad en las Facultades de la Autoridad Disciplinaria al Emitir Resolución, Fuera de los Plazos Establecidos en la Ley”**, satisface los requisitos establecidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales y de Grado de la UNAM, por lo que otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, le envío un cordial y respetuoso saludo.

“Por mi Raza Hablará el Espíritu”
Ciudad Universitaria, D. F., a 18 de marzo de 2016


Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz
Directora del Seminario



AGRADECIMIENTOS

Para la gloria y honra de Dios.

Señor, gracias por ser fortaleza de mi vida.

A mi amada UNAM, siempre orgullosa de ser
egresada de esta honorable institución.

A mis padres Eugenio y Carolina, por su amor, trabajo y
sacrificios en todos estos años, es un privilegio ser su hija,
gracias por ser mi ejemplo a seguir.

A mis amados hijos Leonardo y Elías,
son mi más grande orgullo y motivación,
su amor me impulsa en la adversidad
y me hace ser mejor persona cada día.

A Jorge Olvera, tu amor es una bendición de Dios,
Gracias por existir. Te amo.

A mi hermana y sobrinas, también esto es por ustedes.

Al Dr. Francisco Coquis gracias por tu apoyo y confianza,
mi respeto y cariño para ti.

ÍNDICE

Protocolo de Investigación.....	I
Introducción.....	IX
Glosario de términos.....	XI

CAPÍTULO I

1. CONCEPTOS GENERALES

1.1 Concepto de Estado.....	1
1.1.2 La actividad, funciones y fines de Estado.....	2
1.2 Derecho Administrativo.....	5
1.3 La Administración Pública en Nuestro País.....	8
1.3.1 Concepto de Administración Pública.....	8
1.3.2 Formas de organización de la Administración Pública.....	13
1.4 El Servidor Público en México.....	21
1.4.1 Concepto.....	22
1.4.2 Tipos.....	26
1.4.3 Diferencias.....	27
1.5. La Responsabilidad.....	36
1.5.1 Concepto.....	36
1.5.1 Tipos de Responsabilidad.....	38
1.6. La Responsabilidad Administrativa en Nuestro Sistema Jurídico.....	44

CAPÍTULO II

2. ANTECEDENTES

2.1	Las responsabilidades de los funcionarios en la época Colonial.....	47
2.1.1	Constitución de Cádiz de 1812.....	48
2.1.2	Constitución de Apatzingán de 1814.....	49
2.2	Las responsabilidades de los funcionarios públicos en el México Independiente.....	50
2.2.1	Constitución de 1824.....	50
2.2.2	Bases Constitucionales de 1835.....	51
2.2.3	Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	51
2.2.4	Las Bases Orgánicas de 1843.....	52
2.2.5	El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	53
2.2.6	Constitución de 1857.....	54
2.2.7	Ley de responsabilidades de altos funcionarios de 1870.....	55
2.2.8	Ley de responsabilidades de funcionarios de 1896.....	56
2.3	Las responsabilidades de los funcionarios públicos en México Contemporáneo.....	57
2.3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	57
2.3.2	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de 1940.....	58
2.3.3	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.....	60
2.3.4	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.....	61

CAPÍTULO III

3. PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA

3.1	Prescripción.....	65
3.1.1	Breves antecedentes de la prescripción	65
3.1.2	Concepto de prescripción.....	67

3.1.3 Características de la prescripción.....	70
3.2 Caducidad.....	71
3.2.1 Breves antecedentes de la caducidad.....	71
3.2.2 Concepto de caducidad.....	73
3.2.3 Características de la caducidad.....	79
3.3 Diferencias entre prescripción y caducidad.....	80
3.4 La prescripción y caducidad en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	83

CAPÍTULO IV

4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

4.1 La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos...	89
4.1.1 El Sistema de Responsabilidades y el Estado de Derecho.....	89
4.1.2 La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, principales novedades	91
4.2 Principios que Rigen el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.....	94
4.2.1 Sobre los principios en general	94
4.2.2 Sobre los principios generales del Derecho	95
4.2.3 Sobre los principios que rigen la actuación de los servidores públicos.....	96
4.2.4 Los principios del procedimiento de responsabilidad administrativa.....	103
4.3 El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.....	112
4.3.1 Sujetos de Responsabilidad Administrativa.....	113
4.3.2 Autoridades responsables.....	114
4.3.3 Causas de Responsabilidad Administrativa.....	114
4.3.4 Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.....	122
4.3.4.1 Suspensión como Medida Cautelar	124
4.4 Las resoluciones en el Procedimiento Administrativo	126

CAPÍTULO V

5. PROPUESTA DE ADICIÓN A LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

5.1 Análisis de las Disposiciones Constitucionales que Regulan la Seguridad Jurídica en Nuestro Sistema Mexicano.....	132
5.1.1 Derechos Humanos y Garantías Individuales.....	132
5.1.2 Idea sobre la Seguridad Jurídica.....	133
5.1.3 Disposiciones Constitucionales que regulan las Garantías de Seguridad Jurídica	135
5.1.3.1 Artículo 14 Constitucional.....	139
5.1.3.2 Artículo 16 Constitucional.....	144
5.2 Las garantías de Audiencia y Legalidad en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	149
5.3 Análisis de la fracción III del Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	152
5.4 Adición a la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	162
CONCLUSIONES.....	166
BIBLIOGRAFÍA	169
ANEXOS	180

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

A).- Observación del fenómeno socio-jurídico y análisis de los conocimientos vinculados (marco teórico).

1. Contacto con los hechos

Desde la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente desde 2002, se ha regulado el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, superando así la deficiencia jurídica de la legislación mexicana en esta materia; no obstante, esta ley como muchas otras es loable para una crítica constructiva, siendo perfectible en varios puntos.

Uno de los objetivos de esta investigación es hacer una crítica sana y propositiva de una de las carencias que, en nuestra opinión, tiene la ley en cita; sin el ánimo de menoscabar los avances que tiene la misma, puesto que aún se requieren reformas y adiciones para lograr una ley con mayor claridad, certeza y seguridad jurídica para los servidores públicos.

La propuesta que se presenta en este proyecto es el resultado de la experiencia personal que encontré durante la gestión de mi servicio social en el área de responsabilidades de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, pues en la práctica me encontré con múltiples supuestos que actualmente no están regulados en la ley.

2. Observación del fenómeno

Este trabajo de investigación refiriere sólo a un ejemplo de lo que puede ser perfectible de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Mi interés es resaltar el tema de resoluciones, en consideración a que en el texto vigente de la ley en comento no señala sanción o consecuencia legal alguna para la autoridad que incumpla emitir resoluciones en el tiempo legalmente establecido para ello.

3. Análisis del conocimiento relacionado (marco teórico)

Durante la investigación se hará referencia al tema de las resoluciones y la problemática que existe cuando no se emiten en el tiempo legalmente establecido para ello, ya que en materia de responsabilidades administrativas no existe el principio de exacta aplicación de la Ley; por lo que la autoridad resolutoria tiene el libre criterio para emitir sus resoluciones en el tiempo que considere necesario, en algunos casos sobrepasando el límite de tiempo que se estableció para ello, esto es 45 días hábiles, con una prórroga de otros 45 días más. Por esa razón, la autoridad propicia que se continúe con el fenómeno, vulnerando así la garantía de seguridad jurídica de los servidores públicos sujetos a procedimientos administrativos disciplinarios.

B).- Planteamiento del Problema y Justificación

1. Problema

Actualmente, dentro del texto vigente de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no se contempla que opere la caducidad para las facultades de la autoridad disciplinaria si éstas emiten resoluciones fuera de los plazos que exige dicho ordenamiento, esto es fuera de los 45 días hábiles. En este sentido, Tribunales Colegiados de Circuito han emitido diversos criterios, donde en alguno se afirma que efectivamente opera la caducidad si no se emiten resoluciones dentro de los plazos exigidos en la ley; sin embargo, se han encontrado criterios en un sentido totalmente distinto donde se establece que la autoridad puede resolver el procedimiento disciplinario aun cuando el término haya fenecido.

Tomando en consideración que la ley es omisa al contemplar sanción alguna para quienes emitan resoluciones fuera de los términos establecidos, y no se contempla tampoco la figura de caducidad, luego entonces se propicia que las resoluciones puedan ser emitidas de acuerdo al tiempo y disponibilidad que a su

arbitrio considere conveniente la autoridad disciplinaria, vulnerando con ello la garantía de seguridad jurídica de los servidores públicos sujetos a procedimientos administrativos disciplinarios.

Por lo anterior, creo necesario que se adicione la fracción III del artículo 21 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para que se incluya la figura de caducidad en las facultades de la autoridad disciplinaria, si éstas emiten resoluciones fuera de los plazos establecidos en la misma, velando de esta manera por las garantías de los gobernados.

2. Justificación de la investigación

Mi objeto de conocimiento trata de cumplir con la idea de adecuar los instrumentos jurídicos a las exigencias de la realidad social, y a la vez velar por los intereses de los gobernados, en el caso particular los servidores públicos.

Considero que la ley Federal de Responsabilidades Administrativas vigente vulnera las garantías individuales de los servidores públicos, esto es en cuanto a la emisión en tiempo de sus resoluciones, ya que si estos son emitidos fuera de los plazos establecidos, no se tiene ni certeza ni seguridad jurídica de en qué tiempo será resuelto el procedimiento al que se está sujeto. Aunado a lo anterior, ya que la misma no contempla sanción o consecuencia alguna, se propicia que las resoluciones puedan ser emitidas de acuerdo al tiempo y disponibilidad que a su arbitrio considere conveniente la autoridad disciplinaria.

Por ello, propongo que se adicione la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para que se incluya la figura de caducidad en las facultades de la autoridad disciplinaria, si éstas emiten resoluciones fuera de los plazos establecidos para ello, cumplimentando así lo establecido por nuestra Constitución. De esta manera, se presentará un nuevo esquema donde se garantice la transparencia, certeza y seguridad en los procedimientos administrativos disciplinarios a los que son sujetos los servidores públicos.

C).- Delimitación del problema y fijación de Objetivos

1. Delimitación del Problema

La presente investigación se encuentra inmersa en el área de Derecho Administrativo y en específico en materia de responsabilidades administrativas.

- Límite temporal:

El análisis del presente proyecto de investigación se hará recurriendo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, última reforma publicada en el DOF el 24 de diciembre del 2013.

- Límite espacial:

La legislación se centrará en la legislación federal aplicable en México en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

2. Objetivos

OBJETIVO GENERAL

- Analizar la viabilidad de incluir al artículo 21 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la figura de caducidad, como consecuencia lógica al incumplimiento de la emisión de resoluciones en los plazos establecidos legalmente para ello.

OBJETIVO PARTICULAR

- Conocer y examinar los conceptos y lineamientos generales que se utilizan en el derecho administrativo con relación al tema de responsabilidades administrativas.

- Sintetizar y conocer los antecedentes históricos sobre las responsabilidades de los funcionarios en nuestro país, para tener una visión general del mismo y comprender mejor su situación actual.
- Sugerir la figura de caducidad como consecuencia lógica al incumplimiento de la emisión de resoluciones fuera de los términos establecidos en ley.
- Proponer una adición a la fracción III del artículo 21 de la ley para incluir la figura jurídica de caducidad como consecuencia lógica del incumplimiento al término previsto por la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

D).- Selección de conceptos

En virtud del contexto en el que se ubica el presente proyecto de investigación, resulta necesario utilizar conceptos como:

- Caducidad
- Prescripción
- Resolución
- Certeza
- Seguridad Jurídica
- Servidor Público
- Órgano Interno de Control
- Contralor Interno
- Procedimiento Administrativo
- Tipos de Responsabilidad
- Responsabilidad Administrativa

- Administración Pública Federal

E).- Formulación de hipótesis

1. Hipótesis general

El artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vulnera la garantía de seguridad y certeza jurídica consagrada en el artículo 16 Constitucional, toda vez que al omitir consecuencias jurídicas para quien emita resoluciones fuera de los plazos establecidos, deja al servidor público en estado de incertidumbre e inseguridad jurídica.

2. Hipótesis particular

En consideración a lo anterior, la fracción III del artículo 21 de la ley en comento debe establecer la figura de caducidad como consecuencia lógico-jurídica al incumplimiento de emisión en tiempo de las resoluciones administrativas, salvaguardando así los derechos y garantías constitucionales del servidor público sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa.

F).- Definición del Tema

1. Tema fenómeno observado

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en general es un tema poco estudiado poco estudiado en nuestro país por ser una institución jurídica relativamente nueva en nuestro sistema de derecho. Por tanto consideramos oportuna la aportación social que puede contribuir la presente investigación.

Considerando que se han realizado diversos estudios relacionados con la responsabilidad, son pocos los que abordan el tema de las resoluciones en particular. Consecuentemente, hay lagunas legales que no han sido atendidas por los estudiosos del derecho, y que de igual manera son trascendentales para la vida democrática del país.

En ese contexto, en la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se regula consecuencia jurídica alguna para las autoridades disciplinarias que emitan resoluciones fuera de los términos establecidos por la propia ley, esto propicia que las resoluciones puedan ser emitidas de acuerdo al tiempo y disponibilidad que considere conveniente la autoridad resolutoria.

2. Tema problema delimitado

Consecuentemente, la ley Federal de Responsabilidades Administrativas en su texto vigente vulnera las garantías individuales de los servidores públicos, esto es cuando la autoridad resolutoria no emite la resolución dentro de los 45 días hábiles (con opción de prórroga de otros 45 días más) deja al gobernado, en este caso el servidor público sujeto a procedimiento, en estado de incertidumbre e inseguridad jurídica.

3. Tema hipótesis

La propuesta del presente trabajo de investigación consiste en incluir la figura de caducidad en las facultades de la autoridad disciplinaria cuando éstas emitan resoluciones fuera de los plazos establecidos en la ley, ello mediante una reforma de adición a la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual regula el plazo de 45 días hábiles para emitir dicha resolución, a fin de salvaguardar las garantías de seguridad y certeza jurídica de los servidores públicos sujetos a procedimiento administrativo.

G).- Selección de métodos

- Método histórico: éste es fundamental para considerar los antecedentes sobre las responsabilidades de los funcionarios en nuestro país, lo que permitirá comprender de mejor manera nuestro objeto de estudio.

- Método de interpretación doctrinal: se desentrañará el sentido de norma jurídica mediante útiles opiniones de los estudiosos del derecho, quienes nos comparten sus reflexiones sobre los temas a tratar en la presente investigación.
- Método sistemático: con él se ordenarán los conocimientos investigados y se agruparán en un sistema coherente, de manera que resulten claras las relaciones entre los mismos.
- Método deductivo: porque los temas planteados en el presente trabajo de investigación se harán de manera general hasta llegar a aspectos concretos y específicos.
- Método Inductivo: ya que de cuestiones particulares se llegará a conclusiones generales.
- Método analítico: se distinguirán ciertos elementos y se analizarán de manera separada.

INTRODUCCIÓN

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en general, es un tema poco estudiado en México por ser una institución jurídica relativamente nueva en nuestro sistema de derecho. Por ello, creo oportuna la aportación social que puede contribuir la presente investigación.

Considerando que se han realizado diversos estudios relacionados con la responsabilidad, son pocos los que tocan el tema de las resoluciones en particular. Consecuentemente hay lagunas legales que no han sido atendidas por los estudiosos del derecho, y que de igual manera son trascendentales para la vida democrática del país.

En ese contexto, en la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se regula consecuencia jurídica alguna para las autoridades disciplinarias que emitan resoluciones fuera de los términos establecidos por la propia ley, esto propicia que las resoluciones puedan ser emitidas de acuerdo al tiempo y disponibilidad que considere conveniente la autoridad resolutoria.

Consecuentemente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su texto vigente vulnera las garantías individuales de los servidores públicos, esto es cuando la autoridad resolutoria no emite la resolución dentro de los 45 días hábiles (con opción de prórroga de otros 45 días más) deja al gobernado en este caso el servidor público sujeto a procedimiento, en estado de incertidumbre e inseguridad jurídica.

La propuesta del presente trabajo consiste en incluir la figura de caducidad en las facultades de la autoridad disciplinaria cuando éstas emitan resoluciones fuera de los plazos establecidos en la ley, mediante una reforma de adición a la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual regula el plazo de 45 días hábiles para emitir

dicha resolución. A fin de salvaguardar las garantías de seguridad y certeza jurídica de los servidores públicos sujetos a procedimiento administrativo.

Para ello, esta investigación se dividirá en cinco capítulos, de los cuales en el primero se estudiarán conceptos básicos de Derecho Administrativo; de esta manera el lector podrá familiarizarse con los términos que en capítulos subsecuentes se retomarán, tales como los conceptos: Estado, Derecho Administrativo, Administración Pública, Servidor Público, Responsabilidad y la Responsabilidad Administrativa en México.

El segundo capítulo está dedicado a estudiar los antecedentes históricos sobre la responsabilidad administrativa en nuestro país, para saber cuáles son los sustentos del actual Sistema de Responsabilidades, dividiendo en tres momentos históricos estos antecedentes: época Colonial, México Independiente y la época Contemporánea.

El capítulo tercero se abocará a las figuras de caducidad y prescripción, para ello se estudiarán los antecedentes, conceptos y características de cada figura, enfatizando el concepto y características de la caducidad, para comparar finalmente ambas figuras.

Más tarde, en el cuarto capítulo, ahondaremos en el procedimiento administrativo disciplinario, para ello estudiaremos la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, el procedimiento de responsabilidad administrativa, los principios que lo rigen, y las resoluciones que le ponen fin.

Para finalizar, en nuestro quinto y último capítulo se hará la propuesta de incluir la figura de la caducidad en la fracción tercera del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para ello, se analizarán las disposiciones constitucionales que regulan la seguridad jurídica en México, enfatizando en los artículos 14 y 16, analizándose la fracción tercera para contemplar la inclusión de la caducidad en dicho texto legal.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

CCF	Código Civil Federal
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
LFPA	Ley Federal del Procedimiento Administrativo
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
LFTSE	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

Secretarías de Estado

SEGOB	Secretaría de Gobernación
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDEMAR	Secretaría de Marina
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SE	Secretaría de Economía

SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEP	Secretaría de Educación Pública
SSA	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SECTUR	Secretaría de Turismo

CAPÍTULO I

1. CONCEPTOS GENERALES

El presente capítulo comprende una serie de conceptos básicos que necesariamente debemos conocer y tener en claro, ya que será común que se haga referencia a ellos en los apartados subsecuentes. Por ello, es importante familiarizarnos con los términos que a continuación se estudiarán.

1.1 Concepto de Estado

Sostienen Valls y Matute¹ que el Estado es un concepto de referencia en el estudio del Derecho Administrativo. Si consideramos al Estado como la organización política que, con carácter permanente, distingue entre los que mandan y los que obedecen, es decir, como una estructura genérica de dominación legítima de unos seres humanos sobre otros, con el fin de ordenar y potenciar la vida de las sociedades capitalistas, entonces debemos limitar su existencia a la modernidad.

El Estado es un fenómeno socioeconómico y político reciente -con más de cinco siglos de existencia- que surge en Europa Occidental en las sociedades cuyo fin primordial es la acumulación de capital y la consecuente creación de mercados nacionales e históricamente su nacimiento se inscribe en la lucha en torno al concepto de soberanía.

El mercado y la soberanía marcan los orígenes del Estado y ambos están vinculados con la consolidación de nacionalidad. Sólo para el hombre moderno tienen sentido las palabras: proyecto, certidumbre, garantía, cálculo, programa, ciencia jurídica, razón de Estado, voluntad popular, legitimidad, revolución, ciudadano, Estado de Derecho y división de poderes, ya que estos vocablos

¹ Véase Valls Hernández, Sergio y Matute González Carlos. *Nuevo Derecho Administrativo*, 2° ed. editorial Porrúa, México, 2004, p. 13.

suponen que el hombre busca el cambio social y, sobre todo, que lo puede conducir y controlar.²

Puede entonces concebirse a la organización estatal como la forma en que, en sociedades capitalistas, las personas entablan: relaciones de libertad y autoridad en términos weberianos; las relaciones de dominio legítimo y obediencia o las relaciones de solidaridad y subordinación con miras a un fin común.

En cambio, la teoría formalista de concepto de Estado, sostenida por Jellinek y Kelsen, lo conciben como una absoluta abstracción de todo lo político y con ello, en beneficio de un estudio dogmático del mismo, lo aíslan de lo histórico. Esto ocasiona que al Estado se le considere como la conjunción de los elementos que lo integran, a saber, población territorio, gobierno y/o autoridad, estructura y orden jurídico y bien común -interés general-.³

1.1.2 La actividad, funciones y fines de Estado

La actividad del Estado está íntimamente ligada con el de sus propios fines. Los fines del Estado son de doble naturaleza: universales y particulares; los primeros son la consecución del bien común y la protección de la persona humana, los segundos son múltiples y varían indefinidamente, según sea la posición geográfica, el momento histórico y las necesidades de los hombres de cada país; pero el conjunto de fines particulares que el Estado persigue está subordinado a la realización de bien común y la protección legal de la persona.

Por lo anterior, el contenido de la actividad del Estado está integrado por todos aquellos actos que éste debe realizar en cumplimiento de sus fines

² *Ídem*

³ *Ibídem*, p. 14.

universales y particulares. Así pues la actividad del Estado está integrada por todos los actos que éste debe realizar en satisfacción de su propio fin.⁴

La actividad del Estado también se encuentra definida en razón de las atribuciones y fines que conforme a la Constitución Política Federal, y demás leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general, precisan la actuación de los sectores público, social y privado.

Sánchez Gómez afirma que las atribuciones del Estado son instrumentos jurídicos que por voluntad y determinación del pueblo sirven para atender las necesidades y aspiraciones sociales del propio pueblo, a fin de alcanzar los fines del Estado, considerándolos beneficios colectivos insertados en los ordenamientos legales.⁵ Para Gabino Fraga, el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o no puede hacer.⁶

Desde el punto de vista de Sánchez Gómez, las funciones del Estado representan la forma o manera en que se materializan sus atribuciones de orden legal, que tiene encomendadas en su carácter de entidad soberana para cumplir sus propios fines, para distribuir el ejercicio de las mismas, y para mantener un equilibrio en sus múltiples cometidos de orden público e interés social, reconociendo tres funciones básicas que son: la legislativa, la administrativa y la judicial.⁷

- La función legislativa se encuentra encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

⁴ Véase Moto Salazar, Efraín, *Elementos de Derecho*, 17° ed., México, editorial Porrúa, 1973, p. 99.

⁵ Véase Sánchez Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*, 6° ed., México, editorial Porrúa, 2012, p 7.

⁶ Véase Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 42° ed. México, editorial Porrúa, 2002, Pág. 26

⁷ Véase Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 5, pp. 10 y 11.

- La función jurisdiccional es la actividad del Estado orientada a resolver controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna lo coloca como órgano orientador de la vida jurídica nacional.
- La función administrativa se encarga de regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación.⁸

Haciendo un breve paréntesis, con relación a la función administrativa, Sánchez Gómez⁹ señala que tradicionalmente la doctrina del derecho administrativo establece que dicha función es aquella que desarrolla el Poder Ejecutivo en forma de administración pública, misma que se traduce en diversos actos jurídicos y materiales que vienen a ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para el ámbito federal y por Legislaturas Locales para los estado y municipios.

Aunque también es necesario que sea estudiada desde dos puntos de vista del derecho:

- a) Formal: donde la función administrativa es aquella que desarrolla el Estado a través del órgano conocido como Poder Ejecutivo, el cual está representado por el Presidente de la Republica, quien es auxiliado por una serie de personas que encabezan las formas de organización administrativa centralizada y para estatal.
- b) Material: en el cual la función administrativa se debe explicar en razón de los diversos actos jurídicos y materiales que emiten las dependencias y organismos que integran la administración pública centralizada y paraestatal.

⁸ Véase Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 5° ed., Editorial Porrúa, México, 1977, t. I, p. 40.

⁹ Véase Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 5, pp. 21 y 22.

Luego entonces, el Estado moderno nace acompañado por el Derecho Administrativo, pues la autoridad actúa con fundamento en reglas sociales de conducta obligatorias, siendo algunas de ellas las que regulan con precisión la actuación del Estado, constituyendo así al Derecho Administrativo pues éste determina el conjunto de principios jurídicos que regulan la actividad del mismo. Estableciendo en otras palabras, el Derecho Administrativo regula la función administrativa del Estado. Por ello, todo avance en la capacidad de acción del Estado está necesariamente acompañado de una transformación en su Derecho Administrativo.

1.2. Derecho Administrativo

Atendiendo a lo anterior, existen diversas definiciones de Derecho Administrativo, entre ellas se encuentran:

De León Duguit: “El derecho Administrativo es el conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos”.¹⁰

Gabino Fraga afirma que “es la rama de derecho público que regula la actividad de Estado que se realiza en forma de función administrativa”.¹¹

Gutiérrez y González indica que “Es el conjunto de normas jurídicas, que determinan las conductas del Estado para el desempeño de actividades catalogadas como función administrativa, ya sea en forma directa o indirecta”.¹²

De acuerdo a Jellineck¹³ “El Estado podría existir sin leyes, ni jueces, pero no sin policías y servicios administrativos”.

¹⁰ Véase Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano, Primer Curso*, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 93.

¹¹ Gabino Fraga, *op. cit.*, nota 6, p. 166.

¹² Gutiérrez Y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*, 2° ed, México, Editorial Porrúa, 2003. p.146.

¹³ Véase Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, nota 10, p. 92

Para Jean Rivero el Derecho Administrativo se define como “el conjunto de reglas que determina la composición, reclutamiento y el estatuto de estas personas públicas y organismos, determina complementariamente, los límites de esos poderes, las sanciones de la violación de estos poderes, así como las faltas cometidas en su ejercicio”.¹⁴

García Máñez, por su parte, indica “El derecho Administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública”. Siendo que la administración pública puede ser definida como actividad a través de la cual el estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.¹⁵

Según Andrés Serra Rojas¹⁶ el Derecho Administrativo es:

“La rama de derecho público interno constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por normas que regulan las actividades directas o indirectas de la Administración Pública, como del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de las cosas públicas, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales”.

Mientras Jorge Fernández Ruiz afirma que:

“El Derecho Administrativo es el conjunto de normas y principios de derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública,

¹⁴ *Ibidem*, pp. 92 y 93.

¹⁵ García Máñez, Eduardo, *Introducción al Estudio de Derecho*, 49° ed., Editorial Porrúa, México, 1998, p. 139

¹⁶ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 8, p. 47.

de las relaciones de éstas entre sí, así como sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares”¹⁷.

Como se observa, el derecho administrativo es comprendido por los estudiosos de la materia, en términos generales y desde un punto de vista muy amplio como aquella rama del derecho que rige la actuación de la administración pública, más allá de las normas que regulan la prestación de servicios públicos. En ese mismo orden de ideas, coincidimos con la definición que nos da Sánchez Gómez al respecto:

“El Derecho administrativo es una disciplina social constituida por un conjunto de preceptos jurídicos de derecho público, de principios políticos, doctrinales y sociales que tienen por objeto regular la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado, sus relaciones con los poderes Legislativo y Judicial, con otras entidades soberanas, con entes públicos de la misma nación y con los particulares, con el fin de atender tareas específicas y generales de la administración pública a favor de la colectividad”.¹⁸

En efecto, el Derecho administrativo es una disciplina jurídica dinámica, que rige el campo de actuación de la Administración Pública, las relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial y con los particulares. Consideramos, al igual que el autor en mención, que el Derecho Administrativo es cambiante a través del tiempo y del espacio, pues, como vimos con anterioridad, las actividades y los fines –particulares– del Estado varían según sea la posición geográfica, el momento histórico y las necesidades de los hombres de cada país.

¹⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 3 ed., México, Porrúa – UNAM, 2009, pp.160 y 161.

¹⁸ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota, 5, p. 86.

En mi opinión, el Derecho Administrativo es un conjunto de normas y principios jurídicos del Derecho Público Interno que regula la función administrativa del Estado, normalizando la estructura, funcionamiento y organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, así como las relaciones del Estado con los particulares, y del Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión. Lo anterior para lograr alcanzar los fines del Estado que se traducen en satisfacer las distintas necesidades y aspiraciones sociales, en aras de un bienestar individual y colectivo.

El Derecho Administrativo es importante porque está en relación directa con la actuación de la Administración Pública, y sirve de protección a los intereses colectivos pues regula la sujeción del gobierno a los ordenamientos legales que limitan sus actuaciones y garantizan los derechos e intereses de los gobernados.

1.3 La Administración Pública en Nuestro País

1.3.1 Concepto de Administración Pública

El concepto de administrar ha evolucionado, en términos generales lo podemos entender como toda actividad encomendada para alcanzar un objetivo o meta. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, administrar significa

Administrar: (del lat. *administrare*), **1.** tr. Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.**2.** tr. Dirigir una institución.**3.** tr. Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes.**4.** tr. Desempeñar o ejercer un cargo, oficio dignidad.**5.** tr. Suministrar, proporcionar o distribuir algo... [...].¹⁹

¹⁹ Real Academia de la Lengua Española, 2013 [en línea], Madrid [citado 05-11-2013], Disponible en Internet: <http://www.rae.es/lema.rae.es/drae/?val=administrar+>

La palabra administrar equivale entonces a gobernar, regir o cuidar; y la palabra administración, en sentido general, significa la acción o efecto de cuidar un bien o un patrimonio, con el fin de asegurar su normal productividad; en un sentido más amplio, es la función consistente en asegurar la aplicación cotidiana de las leyes, y la marcha diaria de los servicios públicos, reunidos bajo la dirección del gobierno y para beneficio del pueblo.²⁰

En el mundo actual de los negocios privados y públicos, administrar equivale a adoptar métodos de organización y manejo de una empresa. Como se observa, organización y administración son dos conceptos ampliamente vinculados. Ordway Tead²¹ en *El arte de la administración*, define: Organización es una combinación de seres humanos, maquinaria, bienes, pertenencias, materiales y útiles de trabajo, reunidos en una cierta coordinación sistemática y efectiva, para alcanzar un objetivo deseado y definido. En cambio Administración es el proceso y el órgano responsable de la determinación de los fines que una organización y sus elementos directivos deben esforzarse para conseguir, que se establezcan amplios programas bajo los cuales debe actuar y ofrece una visión general de la continua efectividad de toda la operación, en consecuencia de los objetivos buscados.

Jiménez Castro afirma que “la administración es una ciencia social compuesta por principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.”²²

De ello se aprecia que en cualquier grupo surge la necesidad de administrar, para que con determinadas acciones se llegue al objetivo en común

²⁰ Véase Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 5, p.73

²¹ Citado por Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 8, p. 49.

²² Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 23.

lográndolo de manera más eficiente y útil. Para Ramírez Marín la administración, tanto en el sector público como en el privado, “es el conjunto de actividades ordenadas sistemáticamente para realizar un propósito en común”.²³ La diferencia entre ellas es que la administración privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la administración pública se justifica por los intereses generales que la ley le confía. Aunque ambas aspiran a propósitos semejantes como la eficacia, el rendimiento y la productividad.²⁴

En el Estado Moderno, sólo a la que pertenece el Poder Ejecutivo se le llama Administración Pública, aunque hay una organización administrativa en los tres Poderes, los tres niveles de gobierno y los organismos constitucionales autónomos. Considerando a la Administración Pública como “el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente y encuadrados dentro del gobierno de un Estado, especialmente el Poder Ejecutivo (federal, estatal y municipal)”.²⁵

Ahora bien, es importante recordar que las funciones del Estado representan la forma en que se materializan sus atribuciones para cumplir fines en común, distribuyendo el ejercicio de las mismas, manteniendo así un equilibrio en el orden público e interés social. En el enfoque formal, la función legislativa constituye la actividad encomendada al Poder Ejecutivo; esta actividad es realizada bajo el orden jurídico, limitando sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en relación con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control.

²³ Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, nota 10, p. 166.

²⁴ Véase Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota, 5, p 79.

²⁵ Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, nota 10, p. 170.

Lo anterior, estimando que el acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de la voluntad, de deseo, de conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.²⁶

Precisado lo anterior, se pueden citar algunos significados de Administración Pública. Gabino Fraga considera a la Administración Pública como:

El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales... es parte de uno de los poderes en los que se halla depositada la soberanía: el Poder Ejecutivo.²⁷

Serra Rojas²⁸ la define:

La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado, para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.

Por su parte, Miguel Acosta Romero señala que la Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal: actuando de manera permanente, sin descanso, acompañando al hombre desde su nacimiento hasta su muerte.

²⁶ Véase Márquez, Daniel, *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, Serie Doctrina Jurídica, Número. 242, p. 103.

²⁷ Gabino Fraga, *op. cit.*, nota 6, p.119.

²⁸ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 8, p. 56.

Nava Negrete²⁹, en su obra *Derecho Administrativo*, indica que el fin o razón de ser de la Administración Pública es realizar o alcanzar los fines políticos del gobierno. Si gobernar es fijar metas, propósitos o políticas, administrar es poner los medios para la realización concreta o conquista de tales objetivos. La administración sirve pues para los fines del gobierno. La concibe como una estructura u organización, pero también es otras cosas que constituyen su cuerpo total como son los recursos burocráticos, los procedimientos administrativos, los recursos de carácter presupuestal, financiero, patrimonial o materiales. Finalmente señala que:

“La Administración Pública es un conjunto de medios de tipo jurídico, económico, social y material con vista a la realización de los fines políticos de gobierno.”³⁰

Mientras que Omar Guerrero nos otorga este enfoque:

“La administración pública es la mediación entre el Estado y la sociedad, la delegación organizada del ejecutivo que hace presente al Estado en la sociedad, sin que, por este hecho, Estado y sociedad queden identificados. La administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil.”

Y agrega que:

“La administración pública es un objeto de estudio consistente en la mediación entre el Estado y la sociedad. Es, por este hecho, un fenómeno identificable y definible [...] El desarrollo de la administración pública también está regido por las leyes del

²⁹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1979, p.62.

³⁰ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo*, I México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A Fuentes b) textos y estudios legislativos, Número. 79, 1991, pp. 17 y 18.

capitalismo. Las leyes de la administración pública están sometidas a las leyes del modo de producción capitalista.”³¹

De lo anterior se aprecia que las definiciones se basan en la teoría francesa de División de Poderes, manifestando que la Administración Pública es el instrumento a través del cual el Poder Ejecutivo del Estado lleva a cabo las actividades tendientes a alcanzar los fines impuestos en él, para lograr satisfacer las necesidades colectivas de sus integrantes.

Como bien apunta Ramírez Marín, la Administración Pública es una organización que forma parte de la actividad del Estado, específicamente del Gobierno. Es dependiente directo del Poder Ejecutivo Federal y, en nuestro país, se caracteriza por ser un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados, que tienen a su cargo atender legalmente las necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos; señalando legalmente la competencia de cada órgano administrativo –órgano público–.³²

1.3.2 Formas de organización de la Administración Pública

Como todo ser que requiere ser estructurado, la Administración Pública requiere una organización que le permita llevar a cabo las actividades destinadas a lograr los propósitos relacionados con los fines del Estado. Las formas más conocidas son: centralización, desconcentración y descentralización.

A. Centralización Administrativa

La Centralización Administrativa es aquella forma de organización del Poder Ejecutivo en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las

³¹ Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Primer lugar del Concurso: Premio Anual de Administración Pública 1978 [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, citado [06-11-2013], Formato html, Disponible en internet: <http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros.htm?l=1184>, ISBN 968-6080-04-X

³² Véase Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, nota 10, p. 167

dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupa el centro de esa unidad, que tiene como finalidad atender las necesidades colectivas.³³

Se puede entender como la dependencia de unidades administrativas jerárquicamente inferiores respecto de otras superiores, hasta llegar a un órgano supremo, que en el derecho administrativo mexicano se conoce como Presidente de la República, quien es la máxima autoridad política y administrativa de la centralización federal.³⁴

Acosta Romero conceptúa la centralización como:

“Una forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mandato, la acción y la ejecución de las actividades administrativas.”³⁵

Para Gabino Fraga³⁶, la centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración. Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantiene la unidad de esa administración, a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son: de decisión y mando que conserva la autoridad superior.

La concentración del poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de

³³ Véase Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota, 5, p 144

³⁴ Ídem

³⁵ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 29, p. 66.

³⁶ Véase Gabino Fraga, *op. cit.*, nota 6, p. 166.

resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas de derecho, ni imponer sus determinaciones. Los demás órganos sólo realizan actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia, en estado de resolución.

En este régimen, no sólo tiene lugar la concentración del poder de decisión, sino que esa concentración abarca hasta el aspecto técnico que presenta la atención de los asuntos administrativos. Esto se logra mediante las órdenes e instrucciones que los superiores pueden dar a los superiores a los inferiores, en las cuales fijan las bases para el estudio y preparación de los asuntos que requieren una competencia técnica especial. Además existe una concentración de la fuerza pública, de tal manera que las medidas de ejecución forzada de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la administración, sino únicamente por un número reducido de ellos, quienes legalmente están facultados.

En palabras de Narciso Sánchez, los poderes de la relación jerárquica implican una serie de derechos y deberes entre los servidores públicos que conforman las dependencias de la centralización administrativa federal, es una relación bilateral entre los superiores jerárquicos, con sus subordinados, para que haya orden, armonía, secuencia, y eficacia en el quehacer público, siendo estos los siguientes: a) de nombramiento, b) de decisión, c) de mando, d) de revisión, e) disciplinario, f) de vigilancia y g) para resolver conflictos de competencia.³⁷

En nuestro país, el artículo 90 Constitucional –por reforma en el DOF el 21-04-1981–, dispone que:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y

³⁷ Véase Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota, 5, p. 147.

definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”

Mientras que la LOAPF³⁸, en su artículo 1°, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, estableciendo en su párrafo segundo que la Administración Centralizada estará integrada por: La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Centralización Administrativa en México se encuentra integrada por:

- El Presidente de la República
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
- Y las Secretarías de Estado, las cuales son:³⁹
 - Secretaría de Gobernación (SEGOB)
 - Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
 - Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
 - Secretaría de Marina (SEDEMAR)
 - Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
 - Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
 - Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

³⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada en el DOF el 2 de abril de 2013, [línea], Citado [-11-2013] Formato html, Disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

³⁹ Texto Vigente de la LOAPF Última reforma publicada DOF 02-04-2013

- Secretaría de Energía (SENER)
- Secretaría de Economía (SE)
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría de Salud (SSA)
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Secretaría de Turismo (SECTUR)

B. La Desconcentración Administrativa Federal

Para comprender mejor el término desconcentración es necesario primero saber qué es concentrar, según el diccionario de la Real Academia proviene del *con* y *centro* que significa: **1.** tr. Reunir en un centro o punto lo que estaba separado. U. t. c. prnl.⁴⁰ Si la centralización administrativa reúne en los órganos superiores las facultades de decisión y mando, luego entonces como bien apunta Jorge Fernández Ruiz desconcentrar es “disgregar o dispersar el ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública, mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, por lo que implica una transferencia al interior del órgano, es decir, de un órgano superior a otro inferior, de tales facultades; a diferencia de la descentralización administrativa que entraña una transferencia de facultades y atribuciones de una persona de derecho público a otra, en el caso de México, de Estado, a través de la administración pública centralizada, a un organismo público descentralizado.”⁴¹

⁴⁰ Real Academia De La Lengua Española, 2013 [en línea], Madrid [citado 05-11-2013], Disponible en Internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=concentrar>

⁴¹ Fernández Ruiz, Jorge, “Infraestructura de la Administración Pública de Área Energética en México” en Barquín Álvarez Manuel y Treviño Moreno Francisco J. (com.), *La Infraestructura Pública en México (regulación y financiamiento)*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 74 y 75.

En el orden jurídico mexicano, la desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder de decisión de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación jerárquica entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control, permanecen centralizados, no así la tramitación y facultad decisoria que se transfiere al órgano desconcentrado⁴².

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17 dispone:

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

En opinión del doctor Fernández Ruiz, en el ámbito federal mexicano se pueden identificar tres clases de desconcentración administrativa⁴³: a) por materia: cuando la transferencia de poder decisorio y de competencia en determinada materia, se efectúe de un órgano superior a otro inferior integrante de la misma organización del cedente, sin restricción territorial, como lo es por ejemplo la Comisión Nacional del Agua, que es un órgano desconcentrado de la SEMARNAT, teniendo jurisdicción en todo el territorio nacional; b) por región cuando el órgano central cede parte de su competencia y de su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción

⁴² *Ibidem*, p. 76.

⁴³ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 55, pp. 77 y 78.

territorial determinada, como sucede en el caso de las delegaciones de las secretarías de Estado en las entidades federativas; c) por servicio cuando el órgano superior transfiere al órgano desconcentrado la prestación de un servicio público específico, siendo así el caso del Instituto Politécnico Nacional, órgano desconcentrado de la SEP.

C. La Descentralización Administrativa Federal

La descentralización administrativa consiste en una transferencia de facultades y atribuciones de una persona de derecho público a otra, siendo en el caso particular de México la transferencia de la administración pública centralizada, a un organismo público descentralizado.

En opinión del profesor Gabino Fraga, “la descentralización administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan la relación que no es de jerarquía con la administración central, pero sin que dejen de existir entre ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de poder.”⁴⁴

En México la instrumentación de la descentralización administrativa se efectúa por medio de los organismos públicos descentralizados, caracterizado por ser una persona de derecho público y con personalidad jurídica y patrimonios propios que sólo puede ser creado por el Estado⁴⁵.

De acuerdo con lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45, son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal, estos organismos están conformados con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

⁴⁴ Gabino Fraga, *op. cit.*, nota 6, p. 198

⁴⁵ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 41, p. 84.

En vía de ejemplo, actualmente algunos de los organismos descentralizados son: Archivo General de la Nación de la SEGOB, Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte de la SEP, Comisión Nacional Forestal de la SEMARNAT, Comisión Federal de Electricidad de la SENER.

Sin dejar de mencionar a las empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes (artículo 46 LOAPF):

- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
 - B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
 - C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Como se observa, la Administración Pública es un concepto que involucra conocer su forma de organización, considerándola como un conjunto de órganos estructurados jerárquicamente y encuadrados dentro de nuestro gobierno dependiente del Poder Ejecutivo, en específico del Federal. Dentro de este rubro se desenvuelven las actuaciones de los servidores públicos sujetos a procedimiento disciplinario, del cual se hace una propuesta a la ley que lo regula.

1.4. El Servidor Público en México

Previas las consideraciones anteriores, procederemos a estudiar el concepto de servidor público, pues éste es sometido al procedimiento administrativo, del cual esta investigación presenta una propuesta.

Para hablar de servidor público, primero tenemos que señalar qué es el servicio público. Para el Diccionario⁴⁶, servicio proviene del latín *servitium* que significa acción y efecto de servir. Mientras que público proviene de la raíz latina. *Publicāre* que es hacer patente y manifiesto al público algo.

En este sentido, el maestro Jorge Fernández Ruiz⁴⁷ señala que por estar destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general, los servicios públicos también son actividades muy importantes atribuidas a la administración pública, quien las puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

El servicio público entraña –prosigue Fernández Ruiz– la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica dirigida a satisfacer una necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual; mas esta idea no surge súbitamente, sino que resulta ser producto de un laborioso proceso teórico de elaboración en el que coparticipan la legislación, la jurisprudencia y la doctrina.

Así que de los dos elementos encontramos que servicio público es aquella acción o efecto de servir al pueblo, proteger sus intereses, satisfacer sus

⁴⁶ Real Academia de la Lengua Española, 2013 [en línea], Madrid [citado 25-11-2013], Disponible en Internet: [http://lema.rae.es/drae/?val=servicio+](http://lema.rae.es/drae/?val=servicio) [http://lema.rae.es/drae/?val=publico+](http://lema.rae.es/drae/?val=publico)

⁴⁷ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 17, p. 61.

necesidades por medio de las funciones del Estado y de la actuación de los particulares.⁴⁸

En términos generales los elementos del servicio público son⁴⁹:

- Debe consistir en una actividad prestacional, es decir, que tiende a otorgar a otros una ventaja, un beneficio, de cualquier naturaleza; por lo tanto, vería el ingreso de quien lo recibe o disminuye sus gastos, pero no es asistencial.
- Esta actividad es asumida por la Administración Pública, de manera expresa y concreta; es decir, es reservada en exclusiva, en lo que se refiere a la organización y dirección, a un órgano estatal. El ejercicio por parte de un particular, requiere autorización previa del Estado, expresada por un acto de autoridad.
- La Administración Pública puede realizar el servicio público, en forma indirecta, valiéndose de la concesión.
- Siempre debe tender a la satisfacción de necesidades de interés público, entendiendo como interés general.
- Se presta conforme a un régimen de derecho Público, especial y propio, que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas.

1.4.1 Concepto

Comenta Fraga que “la administración pública, considerada como uno de los elementos de la personalidad del Estado requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste.”⁵⁰

⁴⁸ Véase Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 5, p. 39.

⁴⁹ Véase Valls Hernández, Sergio y Matute González Carlos. *Op. cit.*, nota 1, pp. 353 – 358.

⁵⁰ Gabino Fraga, *op. cit.*, nota 6, p. 128.

La función pública comprende el ejercicio del poder público, pero éste únicamente puede realizarse mediante la actuación de personas físicas; individuos investidos de la competencia que la ley atribuye a los órganos, por lo que necesariamente se tiene que hacer referencia a los empleados públicos y a las características jurídicas del desarrollo de su actividad⁵¹.

De tal manera, las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición de gobernados, tendrán un régimen especial como servidor público que sólo puede generarse a partir del otorgamiento de un nombramiento y su respectiva toma de posesión, así el individuo queda incorporado al órgano público, quedando sujeto a una serie de obligaciones y derechos especiales que integran su *estatus quo*, ya que su actuación a partir de ese momento será la expresión del poder público, independientemente de su grado de participación en el ejercicio.⁵²

La designación se manifiesta como un acto de voluntad a través del cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto para el que se le ha designado. Este acto se puede dar por muy distintos medios y procedimientos, que van desde la elección, mediante la cual, la voluntad general los escoge para el cargo, hasta el nombramiento que un órgano superior emite a favor de la persona, pasando por el contrato de prestación de servicios, el contrato administrativo, etc.⁵³

La elección se da cuando existe un procedimiento por el cual los electores designan por medio del sufragio a ciertos individuos, para que los representen, esto es en materia política, como es el caso de la elección del Presidente de la República, así como de diputados y senadores. En cambio, el nombramiento es la expresión del ejercicio del poder jerárquico, por el cual el superior nombra a sus

⁵¹ Véase Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, nota 10, p. 194.

⁵² Véase Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 1990. p.12.

⁵³ *Ibidem*, p. 14.

colaboradores, esta tendencia se presenta más en la Administración Centralizada, y en vía de ejemplo tenemos que el Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a los empleados que determina expresamente la ley.

Para Humberto Delgadillo, existen cuatro notas características de los servidores públicos que son:

- Incorporación. Es el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público, mediante el cual este sujeto se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, como consecuencia de la figura jurídica de la imputación. Entendiéndose doctrinalmente la incorporación como aquella investidura a favor de una persona, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia, de tal forma que a un determinado individuo se le da investidura de determinado puesto.
- Regulación de la Relación. Este principio parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, excluyendo aquellos de origen eventuales.
- Retribución. El desempeño de la función pública está identificada con el servidor público como un medio de vida de determinado grupo de personas que hacen de su actividad laboral, un medio para subsistir.
- Sometimiento al Derecho Administrativo. Independientemente de su regulación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente, su actividad es materia de Derecho Administrativo.⁵⁴

Una vez que se ha delimitado cuales son los aspectos a saber para que un servidor sea considerado como público es factible mencionar que este sujeto es quien representa al Estado frente a los gobernados, así que tiene una dualidad, al

⁵⁴ *Ibidem*, pp.18- 21.

ser representante del gobierno y gobernado a la vez. Como resultado de lo anterior, resultan interesantes las teorías que surgen respecto de él, en particular, el cómo se hace parte del órgano público, por ello tuvimos a bien a apuntar algunas de las características -según Humberto Delgadillo, y con las cuales coincidimos- por las que se les considera “servidores públicos”.

Pues bien, en ese orden de ideas, el servidor público es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral especial, con el propósito de atender algunas de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas. De esta manera encontramos que para nuestra Constitución son considerados servidores públicos los siguientes: los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.⁵⁵

La expresión de servidor público es el nombre genérico que se utiliza para referirse a cualquier persona física, que desempeña un empleo, cargo, comisión o algún puesto en cualquiera de los tres Poderes del Estado, ya sea en su ámbito federal, estatal o municipal.

En palabras de Narciso Sánchez, “el servidor público es el individuo que adquiere un encargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo.”⁵⁶

⁵⁵ Artículo 108 de la CPEUM

⁵⁶ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 5, p. 387.

En efecto, el servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales.

1.4.2 Tipos

Como se citó con anterioridad, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

Por su parte, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que son sujetos de esa Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Ahora bien, no obstante que la Constitución Política describe lo que debe entenderse por servidor público, es importante señalar que doctrinalmente existen diversas denominaciones para referirnos a dicho concepto, aunque en esencia no tienen el mismo alcance; sin embargo, se deriva que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario, empleado u otros, pues no sólo se refiere a éstos sino que, adicionalmente, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole.

El uso cotidiano de ciertos términos llega a confundir uno con otro, llegándolos a manejar como sinónimos; por lo que es necesario formular las distinciones del caso y delimitar el alcance preciso de cada concepto.

Así pues, sucede que la gente en México identifica como sinónimos los términos:

- Trabajador al servicio del Estado
- Funcionario Público
- Empleado Público
- Burócrata
- Servidor Público

Dichos términos se usan indistintamente para designar, la mayoría de las veces peyorativamente, a quien ha hecho de la administración pública su *modus vivendi*; sin embargo, es importante precisar que no toda persona que presta sus servicios al Estado es un servidor o funcionario público, ya que existen personas que ocupan un puesto honorífico, o también personas que prestan servicios, proveen de bienes o llevan a cabo obra pública mediante contratos administrativos o contratos privados.

1.4.3 Diferencias

Es interesante observar que dentro del ámbito de servidores públicos existe una clasificación, que puede llevar a establecer una jerarquía que distingue a unos de otros, de acuerdo a las funciones que desempeña cada servidor público.

En adición a lo anterior, es conveniente indicar lo que comúnmente se entiende por:

A. Trabajadores al Servicio del Estado

Como vimos anteriormente, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se usa el término servidor público, sino trabajadores al servicio del Estado, como lo refiere su artículo tercero, expresando que trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los

trabajadores temporales. Dichos trabajadores se dividen en dos grupos: de base y de confianza, siendo estos últimos los siguientes:⁵⁷

- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;
- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:
 - a).- Dirección,
 - b).- Inspección, vigilancia y fiscalización
 - c).- Manejo de fondos o valores
 - d).- Auditoría
 - e).- Control directo de adquisiciones:
 - f).- En almacenes e inventarios,
 - g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
 - h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a servicios públicos superiores;
 - i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
 - j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las

⁵⁷ Artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente.

dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades,

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, etc.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, etc.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesoreros, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, etc.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones: a) Dirección, b) Inspección, vigilancia y fiscalización, c) Manejo de fondos o valores, d) Auditoría, e) Control directo de adquisiciones, f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en

inventarios; g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.⁵⁸

Y por exclusión, en su artículo sexto, nos dice que son trabajadores de base los no incluidos en listado anterior siendo inamovibles de sus cargos.

No hay que dejar a un lado que a pesar de lo que indica el texto legal, el término servidor público es el que debe usarse para determinar a todo aquel que preste un trabajo al servicio del Estado, dividiéndose en: servidor público de base y servidor público de confianza. Así, tenemos que en nuestro país los trabajadores de confianza son los llamados funcionarios públicos, que desempeñan funciones de mando, decisión y representación, como a continuación se explica.

B. Funcionario Público

Como se observó anteriormente, en la práctica aún se emplea el término funcionario público, a pesar de las reformas al título IV constitucional, que en su artículo 108 nos define quien es servidor público, suprimiendo el término de funcionario público por el de servidor público. Según la Enciclopedia Jurídica Mexicana⁵⁹:

Funcionario proviene de función, del latín *funtio-onis*, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo,

⁵⁸ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Vigente

⁵⁹ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, F-L, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, 2004, pág. 169

facultad u oficio, entre otras acepciones. Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia.

Funcionarios públicos son aquellos individuos que, encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la administración pública, en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabezan.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente Tesis señala:

Por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad⁶⁰.

Para Gabino Fraga, el significado de "funcionario" supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo⁶¹.

Omar Guerrero coincide con Fraga al decir que no todos los agentes públicos son funcionarios, aunque el término funcionario es utilizado en el lenguaje común para caracterizar a todos los empleados de la administración pública, pero jurídicamente tiene un alcance más restringido y no se aplica sino a ciertos servidores públicos, así estos agentes gozan del régimen particular de la

⁶⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XIX, Pág. 1038.- 2682/26. Quinta Época, Vizcarra Sánchez José y coagraviado. 7 de diciembre de 1926. Unanimidad de ocho votos.

⁶¹ Véase Gabino Fraga, *op. cit.*, nota 6, p. 130

función pública, siendo los elementos que la caracterizan: la ocupación de un cargo permanente en la administración pública y la titularización consistente en un acto que le confiere la calidad de funcionario y que lo integra a la jerarquía administrativa⁶².

Por funcionario público, Narciso Sánchez entiende al servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado.⁶³

Así, de lo previsto en los conceptos plasmados, se obtiene que el funcionario público es un servidor público designado por disposición de la ley, para desempeñar servicios a los poderes federales, estatales o de la estructura orgánica de gobierno, asumiendo funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, que no todos los servidores públicos tienen.

C. Empleado Público

El empleado público es un servidor público, generalmente subordinado a otro de mayor jerarquía que cumple una función pública ya sea física, intelectual o de ambos géneros, y para asumir sus tareas encomendadas debe expedirse previamente un nombramiento por escrito de autoridad administrativa competente, en donde se precisen sus derechos y obligaciones, la categoría, adscripción y sueldo; en esas condiciones, hace las veces de un auxiliar en la preparación y

⁶² Véase Guerrero, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, 1998, p. 51

⁶³ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 5, p. 391

ejecución del trabajo de su superior jerárquico, y su responsabilidad es netamente interna con la unidad burocrática de la que depende.⁶⁴

D. Burócrata

En universo de funcionarios y empleados públicos, cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado es también conocido como burocracia, vocablo acuñado en Francia, que según algunos filólogos, proviene del latín *burrus*, que quiere decir color oscuro, sombrío como el empleado en actos solemnes.

En el francés antiguo, la voz *bure* significaba paño o tela burda estameña usada en las mesas empleadas por los funcionarios en los actos públicos; posteriormente la palabra evolucionó a *bureau* y sirvió no sólo para designar la tela, sino también a la mesa por ella cubierta, a la sala o despacho en donde se hallaba el mueble, y hasta a las personas que ahí trabajaban. Para otros estudiosos, la primera parte de la palabra burocracia no deriva del *bure* ni del *bureau*, sino de *burel*, vocablo utilizado para designar, en el medioevo, la más alta magistratura francesa.

El vocablo francés *bureaucratie* lo empezó a utilizar el fisiócrata Juan Claudio María Vicente Gournay, para referirse al poder ejercido por el conjunto de funcionarios y empleados dependientes del rey, en la administración pública de la monarquía absoluta.⁶⁵ Por ello, la burocracia puede estudiarse desde distintas perspectivas cada una de las cuales nos llevará a conclusiones diferentes, pero en este caso nos ocuparemos sólo a mencionar su concepto desde la perspectiva del derecho.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 391.

⁶⁵ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado Empresario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie G. Estudios Doctrinales 75, 1982, p. 57.

Fernández Ruiz continua diciendo que según Weber, cualquier dominación sobre un conjunto humano requiere normalmente una estructura administrativa, el prototipo de funcionario burócrata debe su designación a un nombramiento no a una elección, pues por medio de la elección, los dominados rompen un mecanismo estrictamente burocrático, así el elegido por su superior desarrolla su labor con más eficiencia y eficacia, porque se le ha nombrado por su capacidad técnica, lo cual no acontece en el caso de la elección.⁶⁶

De esta manera nos percatamos que el burócrata aquel servidor público de confianza (o también llamado funcionario público) elegido por su superior jerárquico, mediante un nombramiento para ocupar cierto cargo, de acuerdo a sus aptitudes y habilidades, por lo cual, éste desarrolla más eficiencia y eficacia en el encargo que le fue conferido.

E. Servidor Público

Recordando que el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento legal reputa a quienes en nuestro Sistema Jurídico son considerados servidores públicos, y teniendo una visión más clara del universo de agentes que lo integran, es más fácil comprender qué es un servidor público. Para Omar Guerrero, es “aquel que, independientemente de su denominación ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado.”⁶⁷

De ello podemos asegurar que servidor público es el termino más genérico por el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 64 y 66.

⁶⁷ Guerrero, Omar, *op. cit.*, nota 65, pp. 52-53.

ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y responsabilidades distintas al Derecho Laboral de los particulares.⁶⁸

Como así lo señala Fernández Ruiz:

“Se puede entender por servidor público toda persona física, contratada o designada mediante elección o nombramiento, para desempeñar actividades atribuidas al Estado, a sus órganos gubernamentales o a las de la administración pública.”⁶⁹

Para algunos, la nueva denominación de servidores en lugar de funcionarios, contribuye no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio del Estado de derecho. De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, “independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.”⁷⁰

De ahí la importancia de saber y distinguir a cada uno de los agentes públicos que integran al Gobierno, en especial los considerados servidores públicos, ya que de su actuar depende que se cumplan los fines del Estado, que son la realización del bien común y la protección legal de la persona.

⁶⁸ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *op. cit.*, nota 54, pp. 29.

⁶⁹Fernández Ruiz, Jorge “La Comisión Nacional de Arbitraje Médico y la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, *Revista de Derecho Comparado*, [en línea] México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [citado 27-11-2013] disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/92/art/art1.pdf>

⁷⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 14° ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, 1999, t.II, p. 1106.

Como veremos a continuación es trascendental conocer la actuación de los servidores públicos, pues al momento de quedar incorporado al órgano público, su actuación a partir de ese momento será la expresión del poder público, actuando en nombre del Estado, así que no bastara no tener competencia y facultades para actuar, lo más trascendente es asumir las consecuencias positivas y negativas de ese actuar.

1.5. La Responsabilidad

1.5.1 Concepto

La conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas depende del grado de eficiencia con que éstas permitan a los países afrontar los riesgos y las dificultades que han de sortear en su devenir histórico, así como su capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de un mundo cada vez mas complejo, intercomunicado e interdependiente. Un papel de suma importancia en este proceso es el que juegan los gobiernos que se legitiman con su proceder ordenado, transparente y merecedor de la confianza de sus pueblos. Esta legitimación depende en medida sobresaliente de la rendición de cuentas, del balance moral y legal que resulta de sus actividades y del logro de los fines sociales. Un sistema de responsabilidades públicas, creíble y eficaz, que certifique los comportamientos y razones del poder, resulta fundamental para la continuidad institucional y el desenvolvimiento moral y legal de la vida republicana.⁷¹

A partir de este apartado, se comenzará a discutir algunas de las cuestiones vinculadas con el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, para proceder posteriormente al análisis de la fracción tercera del artículo 21 de la ley de la materia, que es el objeto de nuestro estudio y base para la aportación que el presente trabajo de investigación pueda generar.

⁷¹ Véase Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *Elementos para una Teoría de Responsabilidad Pública*, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 1.

Pero antes se debe dilucidar qué es la responsabilidad. Para Ovilla Mandujano la palabra responsabilidad se usa en cuatro sentidos:

- Como función, en los deberes de un cargo.
- Como sinónimo de causa de un acontecimiento.
- Como capacidad psicológica (capacidad mental).
- Y como concreción de una sanción ((merecimiento, reacción o respuesta)⁷².

De acuerdo con la Real Academia Española, responsabilidad contiene cuatro acepciones, a saber:

1. f. Cualidad de responsable. 2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal. 3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado. 4. f. *Der.* Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.⁷³

Según esta definición responsabilidad significa tener una condición de responsable, reparar un daño o perjuicio, obligación moral y capacidad jurídica. Esto a su vez se relaciona directamente con el término de responsable que quiere decir:

Responsable. (Del lat. *responsum*, supino de *respondere*, responder). 1. adj. Obligado a responder de algo o por alguien. U. t. c. s. 2. adj. Dicho de una persona: Que pone cuidado y atención

⁷² Ovilla Mandujano, Manuel, *Teoría del Derecho*, Editorial Duero, México, 1990, p. 150.

⁷³ Real Academia de la Lengua Española, 2013 [en línea], Madrid [citado 28-11-2013], Disponible en Internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=responsabilidad>

en lo que hace o decide.³ com. Persona que tiene a su cargo la dirección y vigilancia del trabajo en fábricas, establecimientos, oficinas, inmuebles, etc.⁷⁴

Por tanto, responsable es la persona obligada a responder de algo o alguien que está a su cuidado, o la que está a cargo de ciertas funciones, supone un deber u obligación. Por todo lo anterior, la responsabilidad nos señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de la obligación.

En estas condiciones, recordando a Mandujano, la connotación que otorga la Real Academia al término responsabilidad es de función, como deber de un cargo. Sin que perdamos de vista que, para la ley de nuestra materia, responsabilidad se entiende como función (deber u obligación de cumplir con lo establecido en ordenamientos legales) y como consecuencia de incumplir con esos deberes, (siendo acreedor de una sanción).

Lo anterior denota la dificultad para esbozar un concepto único de responsabilidad, pues existen diversos sentidos del término, por ello nos avocaremos al concepto de responsabilidad jurídica, entendiéndolo en sus dos elementos: como norma y coacción a la vez. Como norma porque es una disposición jurídica que regula una conducta humana; y como coacción, por la consecuencia que genera la conducta del individuo (en nuestro caso el servidor público) debido al incumplimiento esa norma establecida (sanción).

1.5.1 Tipos de Responsabilidad

En este tenor existen cuatro grandes rubros de responsabilidad, en los que el servidor público puede colocarse, que son:

⁷⁴ Real Academia de la Lengua Española, 2013 [en línea], Madrid [citado 28-11-2013], Disponible en Internet <http://lema.rae.es/drae/?val=responsable>

A. Responsabilidad Penal

Según la fracción II del artículo 109 Constitucional, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, así que el Código Penal Federal en sus artículos 212-225 establece quince figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente debe tener la calidad de servidor público:

a) Ejercicio indebido de servicio público, b) Abuso de autoridad, c) Desaparición forzada de personas, d) Coalición de servidores públicos, e) Uso indebido de atribuciones y facultades, f) Concusión, g) Intimidación, h) Ejercicio abusivo de funciones, i) Tráfico de Influencia, j) Cohecho, k) Cohecho a servidores públicos extranjeros, l) Peculado, m) Enriquecimiento Ilícito, n) Delitos cometidos contra la administración de justicia por los servidores públicos y ñ) Ejercicio indebido del propio derecho.

Las consecuencias para estos delitos son: 1) Prisión, 2) Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad, 3) Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, 4) Confinamiento, 5) Prohibición de ir a lugar determinado, 6) Sanción pecuniaria, 7) Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito, 8) Amonestación, 9) Apercibimiento, 10) Caucción de no ofender, 11) Suspensión o privación de derechos, 12) Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos, 13) Publicación especial de sentencia, 14) Vigilancia de la autoridad, 15) Suspensión o disolución de sociedades, 16) Medidas tutelares para menores, 17) Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito y 18) La colocación de dispositivos de localización y vigilancia.

Sin embargo, existe una excepción llamada fuero. Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder

penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada Declaración de Procedencia,⁷⁵ que se encuentra regulada por el artículo 111 Constitucional.

B. Responsabilidad Civil

La constitución Federal no señala nada en cuanto a responsabilidad civil, excepto, lo dispuesto por el artículo en comento que señala lo siguiente: “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

En cambio el Código Civil Federal dispone que surja responsabilidad cuando el servidor público incumple con sus obligaciones y causa daño.

Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

El daño al que refiere puede ser material o moral. El daño material se repara mediante el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o con el pago de daños y perjuicios. Mientras que el daño moral se actualiza cuando se vulneran o menoscaban ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas, tendiendo que repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia si existió un daño material (artículos 1915 y 1916).

Con motivo de la derogación del artículo 1927 del Código Civil Federal, que refería a la responsabilidad del Estado, se adicionó al artículo 109 constitucional el siguiente párrafo:

⁷⁵ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 4° ed., México, editorial Porrúa, 2001. pp. 25- 28.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.⁷⁶

Luego entonces, nos percatamos que la responsabilidad civil de los servidores públicos se origina cuando éstos en ejercicio de sus funciones que como empleados del Estado tienen encomendadas, cometan una falta y con ésta, causen algún daño o perjuicio a los particulares, de ahí se deriva la obligación del Estado de reparar el daño o indemnizar a quien resienta un perjuicio, toda vez que el Estado exige a sus agentes sean responsables de los actos que realicen con motivo de sus actividades que tienen asignadas.

C. Responsabilidad Política

Es aquella en la que pueden incurrir ciertas categorías de servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primeros párrafos del artículo 110 Constitucional cuando, en ejercicio de sus funciones, cometen actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o bien por violaciones graves a la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como por manejo indebido de fondos federales.⁷⁷ El procedimiento por el cual se determina la responsabilidad política se determina mediante juicio político.

Antonio Riva Palacio brinda un esbozo conceptual sobre lo que considera es juicio político al decirnos que “es el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de

⁷⁶ Artículo reformado DOF 27-05-2015

⁷⁷ Véase Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, nota 10, p. 222.

corresponder a sus elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo.”⁷⁸

En materia federal este procedimiento debe sustanciarse por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en los términos referidos en la Constitución Federal y por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (esencialmente); mientras que en ámbito local se debe observar lo dispuesto por la Constitución estatal según sea el caso y por la ley local secundaria correspondiente.

D. Responsabilidad Administrativa

Ocurre responsabilidad administrativa cuando un servidor público, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión falte a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, ello de lo que se desprende del artículo 109 fracción tercera constitucional:

“Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.”

⁷⁸ Riva Palacio, Antonio, “Juicio Político”, *Praxis 060 Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, Instituto Nacional de Administración Pública, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, citado [28-11-2013], Formato html, Disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1266>

Y continúa detallando:

“La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control. Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución. Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal (sic) y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior.”

Señala además que:

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

Se puede precisar que la responsabilidad administrativa es aquella en la que se coloca un servidor público que mediante la realización u omisión de un acto, incumple con los principios que rigen al servicio público (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia) en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que le fuere encomendado.

A nivel federal tenemos la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en tanto que en el ámbito local son las leyes estatales en esta materia.⁷⁹

1.6. La Responsabilidad Administrativa en Nuestro Sistema Jurídico

Como se desprende del artículo constitucional citado con antelación, el sistema de responsabilidad administrativa en México se basa en ciertos principios que deben regir al servicio público (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia) que se encuentran debidamente reglamentados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así pues, si algún servidor público no se ajusta a estos principios y transgrede las obligaciones previstas en la ley, derivado de cualquier acto u omisión realizado durante su desempeño al empleo, cargo o comisión que le haya sido conferido, es sujeto a responsabilidad administrativa, ello mediante un procedimiento que la propia ley establece y que en capítulos siguientes describiremos con mayor detalle.

Por lo pronto, hay señalar que esta Ley regula: a) Quienes son los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; b) Cuales son las obligaciones en el servicio público; c) Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; d) Las autoridades competentes y el procedimiento a seguir para aplicar sanciones; e) La regulación del registro patrimonial de los servidores públicos.

A manera de ejemplo⁸⁰ se expondrán dos de las obligaciones que todo servidor público debe de vigilar, según ley de la materia:⁸¹ 1. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión,

⁷⁹ Véase Ramírez Marín, Juan, *op. cit.*, nota 10, p. 224.

⁸⁰ Sólo se mencionan de manera ilustrativa, ya que posteriormente en el Capítulo 4 se citarán a precisión las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos previstas en la LFRASP.

⁸¹ Artículo 8 de la LFRASP, Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 18-12-2015

tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos; 2. 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.

Como se aprecia la Constitución (y por ende las leyes reglamentarias de la materia –LFRASP–) establece un régimen de responsabilidades que busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa y establecer, a favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en un derecho subjetivo, en una garantía a favor de gobernados y servidores públicos, para que estos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el servicio público.⁸²

Por ello el 27 de mayo de 2015 se promulgó la Reforma Constitucional al artículo 113 para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual busca velar el desempeño de los servidores públicos para que éste se apegue a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, combatiendo de esta manera la corrupción en nuestro país. Se trata de una instancia de coordinación entre las autoridades locales y federales, con atribuciones para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece Secretaría

⁸²Véase Sánchez Cordero De García Villegas, Olga “El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Supletoriedad Procesal. Diferenciar es conveniente.” Palabras durante su participación en *La Inauguración del Ciclo de Conferencias Organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con motivo de la publicación de La Nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, En la Ciudad de México, el 21 de mayo de 2002.

General Secretaría de Servicios Parlamentarios; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Esta reforma faculta al Congreso de la Unión para expedir en un plazo máximo de un año la Ley General que establezca las bases de coordinación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. También faculta a los Diputados Federales y Senadores para definir las competencias de cada autoridad en el combate a la corrupción, así como las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de todos los órdenes de Gobierno.

Como bien apunta la Ministra Olga Sánchez Cordero⁸³, el régimen de responsabilidades en México busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa a través de los principios rectores que imperan en nuestra Constitución, para que los encargados de dar cumplimiento a las actividades del Estado –esto es los servidores públicos en todas sus categorías– se conduzcan con apego a los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia, pues de su comportamiento depende que se cumplan los fines del Estado, que son la materialización de la realización del bien común y la protección legal de la persona, puesto que son la expresión del poder público, actúan en nombre del Estado. Por ello, es importantísimo que sepan asumir las consecuencias positivas y negativas de ese actuar.

En capítulos subsecuentes, se conocerá más a fondo la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y los principios que rigen el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa al que son sujetos los servidores que probablemente incurrieron en alguna de las causales que da origen a la responsabilidad administrativa, y en especial haremos énfasis en las resoluciones a que se dieran lugar. Para posteriormente adentrarnos a la propuesta que da origen a esta investigación.

⁸³ *Idem.*

CAPÍTULO II

2. ANTECEDENTES

La evolución de las instituciones jurídicas constituye un proceso cuyo estudio nos permite desentrañar su verdadera esencia; ubicarlas en el contexto social de cada época, entenderlas en relación con la conformación política, económica y cultural de la colectividad, cuya conducta han regulado; y explica su estructura actual.⁸⁴

Por ello en este capítulo se hará referencia a los antecedentes históricos inmediatos sobre el tema de responsabilidades en México, que sirvieron de sustento para la creación del sistema de responsabilidades que conocemos hoy. Sin pretender realizar un estudio exhaustivo del mismo, limitándonos a citar las referencias más importantes de los primeros antecedentes que dieron sustento a la legislación que nos rige actualmente.

Para su estudio, este apartado se divide en tres bloques, que comprenden la responsabilidad de los funcionarios en la época Colonial, en el México Independiente y en la época Contemporánea.

Como se observa, no se mencionarán los antecedentes prehistóricos del antiguo Tenochtitlan, porque a nuestra consideración, los antecedentes inmediatos sobre responsabilidades los encontramos una vez consolidada la unión del mestizaje que surge durante la Conquista, pues de ese enlace surge la Nación Mexicana de hoy día. Tampoco se hará un apartado especial en el periodo que comprende del Porfiriato a la Revolución Mexicana, ya que, por técnica de redacción, se englobarán en el apartado del México Contemporáneo.

⁸⁴ Véase Armienta Calderón, Gonzalo, "Evolución de la Ley de Responsabilidades", *Praxis 060, Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, citado [29-05-2014], Formato html, Disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1266>

2.1 Las responsabilidades de los funcionarios en la época Colonial

2.1.1 Constitución de Cádiz de 1812

Es durante este periodo cuando surge el sistema de responsabilidades en nuestro país y es en la Constitución de Cádiz donde se asientan las bases para este sistema, pues contiene diversos artículos relacionados con la rendición de cuentas de los funcionarios, asentando específicamente en su artículo 267 los antecedentes del sistema de responsabilidades y de juicio político, haciendo referencia de manera expresa al juicio de residencia.⁸⁵

La persona del Rey era sagrada e inviolable y no estaba sujeto a responsabilidad, por tanto sus actuaciones no estaban sujetas a vigilancia o control. Los sometidos a fiscalización y vigilancia eran los diputados y los secretarios de despacho, cuyo procedimiento para determinar la responsabilidad estaba regulado por el artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes. Debiendo resaltar que respecto de diputados y senadores se estableció inviolabilidad de su persona por opiniones expresadas en el desempeño de sus funciones -antecedente del actual fuero-. Respecto de los secretarios de despacho, el procedimiento para determinar su responsabilidad se encontraba regulado por los artículos 118 a 125 de la Constitución de Cádiz.⁸⁶ Quien conocía sobre la responsabilidad y juicio de residencia era el tribunal de la Corte, según lo referido en los artículos 267 y 131 de la referida Constitución.⁸⁷

Así, se puede decir que de la Constitución de Cádiz y sus relativas leyes reglamentarias se desprende que: A) Los secretarios de Despacho, Diputados, Senadores y demás servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades; B)

⁸⁵ Véase Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, nota 74, p.13.

⁸⁶ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. Serie Doctrina Jurídica, número 665, 2013.p.9.

⁸⁷ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, nota 74, p. 13.

Las responsabilidades están penalizadas y; C) Las Cortes son la autoridad encargada de hacer efectiva tales responsabilidades.⁸⁸

2.1.2 Constitución de Apatzingán de 1814

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingán, del 22 de Octubre de 1814, se establece propiamente la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante juicio de residencia⁸⁹. Así en sus Capítulos XVIII, *Del Tribunal de residencia* (artículos 212-223) y XIX, *De las funciones del Tribunal de residencia* (artículos 224-231), se recogen los preceptos para un sistema de responsabilidades. Y encontramos en su artículo 27 el fundamento para un Estado de derecho; donde indica que la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social, y ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y *la responsabilidad* de los *funcionarios públicos*, atribuyéndole al Congreso la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los mismos.⁹⁰

Es importante señalar que la determinación para atribuir la responsabilidad se hacía mediante un juicio de residencia, donde los titulares de los ministerios, diputados, miembros del supremo gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia y en general a todo servidor público, podían ser sujetos al mismo, según lo dispuesto en los artículos 59, 196 y 224 de la mencionada Constitución de 1814.⁹¹

⁸⁸ Véase Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, nota 74, p. 14.

⁸⁹ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *op. cit.*, nota 54. p. 51.

⁹⁰ Véase Juárez Mejía, Godolfino Humberto *op. cit.*, nota 74, p. 15.

⁹¹ Véase Ruíz Esparza, Alberto Gándara, *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, 2° ed., México, editorial Porrúa, 2010, Pág. 1.

2.2 Las responsabilidades de los funcionarios públicos en el México Independiente

2.2.1 Constitución de 1824

Una vez consumada la Independencia y posterior a la monarquía moderada de Agustín de Iturbide, se publicó la Constitución de 1824, aunque no menciona de manera expresa el juicio de residencia, sí contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los funcionarios de los tres Poderes de gobierno, fundamentalmente el Título III, Sección Cuarta, artículos 38 al 40, 43 y 44.⁹²

De tal manera que con su promulgación se cambió el sistema de responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios de Despacho, de Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y demás funcionarios públicos, se llevara a cabo ante la Suprema Corte de Justicia, y en caso de que el responsable formara parte de ésta, lo conocería un Tribunal Especial.⁹³

De igual manera y con procedimiento semejante, las diversas normas que le siguieron, como *Las Bases Constitucionales* de 1835, *Las Siete Leyes Constitucionales* de 1836 y las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, como veremos a continuación; aunque la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que éstos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.⁹⁴

⁹² Véase Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, nota 89, p. 20.

⁹³ Véase Ruíz Esparza, Alberto Gándara, *op. cit.*, nota 97, p. 2.

⁹⁴ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *op. cit.*, nota 54. p. 53.

2.2.2 Bases Constitucionales de 1835

Con relación al sistema de responsabilidades, las Bases Constitucionales de 1835 introducen un mecanismo de control sobre la administración pública en su artículo 14, el cual dispuso que “una ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo”. Con este sistema la nación adoptaría un Sistema de rendición de cuentas enfatizando en el control de actos irregulares, contando también con una “Comisión Inspectorá” para vigilar el exacto desempeño de la contaduría mayor, siendo un instrumento de control externo de los poderes ejecutivo y judicial sobre los presupuestos y gastos, que con el tiempo se convertiría en un importante medio legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública y detección de irregularidades constitutivas de responsabilidad.⁹⁵

2.2.3 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 nos revela en sus artículos 47 a 50, 52 y 56 fracción III, contienen prácticamente toda la normatividad en materia de responsabilidades. En vía de ejemplo, el artículo 47 nos señala que el presidente, los senadores, los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, los secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores no podrán ser acusados contra delitos comunes más que ante la cámara de diputados, y si el acusado fuera diputado o el Congreso estuviera en receso, ante el senado.

Lo anterior con las siguientes salvedades: el presidente, desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminada su presidencia; los senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo. Y por lo que refiere a delitos oficiales, en el artículo 48 se indica que la cámara de diputados (órgano de acusación), ante la que se habrá de presentar la acusación, declarará si ha o no lugar a la formación de causa y, de ser positiva,

⁹⁵ Véase Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, nota 74, p. 24.

nombrará a dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado (órgano de sentencia). Éste substanciará la causa y, oídos los acusados y los testigos, si ha lugar, sentenciará con la destitución de cargo o empleo, o inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro (como sucede hoy día en algunos casos). Mientras que las leyes Cuarta (artículos 2, 18, 19, 26,37 y 38), y Quinta (artículos 12, 13, 22, 37 y 38) y Sexta (artículo 15, fracción tercera) contienen disposiciones aplicables a los poderes ejecutivo y judicial, así como a los departamentos, relacionadas directa e indirectamente con las responsabilidades de los funcionarios.⁹⁶

2.2.4 Las Bases Orgánicas de 1843

Esta Constitución, sancionada el 12 de junio de 1843 por Antonio López de Santa Anna señalaba, entre otras cosas, indica que la suma de todo el poder público “reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.⁹⁷

Esta nueva Constitución es de corte marcadamente centralista y favorecedora del ejecutivo que se encuentra exento de responsabilidad, apartándose notablemente del sistema de responsabilidades precedido en Constituciones anteriores. El artículo 87 señalaba las atribuciones del Presidente de la República entre las cuales se encontraba la de suspender a los empleados de gobierno y hacienda que infraccionaran sus órdenes, incluso podía privarlos de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses. Asimismo, el artículo 118 establecía las facultades de la Corte Suprema de Justicia; una de ellas consistente en conocer las de las causas de responsabilidad de los magistrados y tribunales de los departamentos. Por su parte, el artículo 182 establecía que cualquier falta de observancia en los trámites esenciales de un proceso judicial producía la responsabilidad del juez, y en materia civil producía además la nulidad

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 25 y 26.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 31.

para efecto de reponer el proceso, señalando la ley de la materia cuáles eran los trámites esenciales a seguir en cada juicio, como nos apunta López Olvera en su reciente obra *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México*.⁹⁸

En palabras de Godolfino Juárez, “las Bases Orgánicas son la culminación de un proceso concentrador del poder que no se agota en la centralización como sistema de organización política iniciado al término de la vigencia de la Constitución de 1824, sino que ahora se trata del avasallamiento de los otros poderes por el ejecutivo. El supremo Poder Conservador desapareció, pero muchas de sus funciones, calladamente se transmitieron a la Presidencia de la República.”⁹⁹

2.2.5 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

El Constituyente inaugura sesiones sin centralistas, es decir, se gestaba una segunda república federal, con una constitución formulada por el genio jurídico de Otero, quien presenta su proyecto, no sin antes declarar que el Acta Constitutiva y la Constitución federal, sancionadas el 31 de enero y el 4 de octubre de 1824, forman la única constitución política de la República, y que además de esos Códigos debe observarse el Acta de Reformas.¹⁰⁰ Así, el acta Constitutiva y de Reformas precisó en los siguientes artículos el sistema de responsabilidades:

El artículo 12 disponía que la Cámara de Diputados fuera la autoridad que podía declarar si había o no lugar a la causa, y que sólo los altos funcionarios pudieran ser sujetos a responsabilidad, mientras que el artículo 13 delimita las competencias del Senado y la Suprema Corte, distinguiendo además la distinción de las responsabilidades derivadas de delitos comunes y de oficio.

⁹⁸ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 92, pp. 26 y 27.

⁹⁹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, nota 74, p. 33.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 36.

Mientras el artículo 16 señalaba que el presidente era responsable de los delitos comunes cometidos durante el ejercicio de su encargo; y aún de los de oficios exceptuados por la constitución, siempre que el acto en el cual consistan no esté autorizado por la firma del secretario responsable. Por su parte, los secretarios de despacho responderán por las violaciones a la ley que cometan por actos de comisión u omisión. Las prerrogativas del presidente en materia de responsabilidades son desechadas y conductas omisas de los secretarios se convierten en materia de responsabilidad.¹⁰¹

Esta Acta Constitutiva y de Reformas es un texto moderno, innovador y renovador de la legislación nacional. Las dolorosas circunstancias por las que atravesaba el país, y las ya vividas, representaron una experiencia aleccionadora¹⁰² que los hombres como Otero supieron aprovechar y verter en una constitución enriquecida y enriquecedora. Su claridad y precisión en los temas que aborda, y en especial la materia de responsabilidades, permitieron que muchos de ellos se convirtieran, sin duda, en antecedentes ciertos de las constituciones de 1857 y 1917.

2.2.6 Constitución de 1857

El presidente Juan N. Álvarez, quien procedía triunfalmente del Plan de Ayutla, expidió la convocatoria para elegir a los integrantes del Congreso Constituyente de 1856-1857 que se reuniría, por un año, en Dolores Hidalgo; a partir del 14 de febrero de 1856, el presidente Comonfort modificó estas bases de la convocatoria al señalar que el Congreso se reuniría en la Ciudad de México e iniciaría sus sesiones el 14 de febrero. La constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857; próximas estaban la Guerra de Tres Años, la accesión de Juárez a la presidencia y las Leyes de Reforma.

¹⁰¹ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 92, p. 27.

¹⁰² Véase Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, nota 74, pp. 37 y 38.

Esta constitución estableció responsabilidades con un enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política.¹⁰³ De esta manera, los nuevos Constituyentes ordenaron diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguiendo éstas del juicio político y establecieron un Título Cuarto para esta materia, integrado por seis artículos del 103 al 108.¹⁰⁴

Así, el primero de ellos disponía quiénes eran los sujetos de responsabilidad: los Diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, si durante el ejercicio de su encargo cometen delitos comunes, y por delitos, faltas u omisiones que incurran en el ejercicio del mismo. Los gobernadores de los estados serán responsables por infracción a la constitución y las leyes federales. El Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.¹⁰⁵

Asimismo, en el artículo 107 se estableció que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.¹⁰⁶

2.2.7 Ley de responsabilidades de altos funcionarios de 1870

La también llamada *Ley Juárez* fue un decreto establecido el 3 de noviembre de 1870, que estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, como vimos anteriormente a los diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios de Despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes

¹⁰³ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *op. cit.*, nota 54. p. 53.

¹⁰⁴ Véase Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, nota 74, pp 39 y 40.

¹⁰⁵ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *op. cit.*, nota 54. p. 54.

¹⁰⁶ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 92, p. 30.

federales y al presidente de la república¹⁰⁷. De igual manera, en su artículo 8 introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diera lugar el delito, la falta u omisión.¹⁰⁸

Señaló además cuáles eran considerados los delitos y faltas oficiales, y determinó como sanción la suspensión del cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos hasta por cinco años.¹⁰⁹

2.2.8 Ley de responsabilidades de funcionarios de 1896

Conocida igualmente como la *Ley Porfirio Díaz* del 6 de junio de 1896, encontramos que en su primer capítulo regulaba la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos referidos en la *Ley Juárez*, ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas, y omisiones oficiales, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, y determinó en forma clara la “declaración de procedencia”, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían del fuero constitucional desde que entraran en funciones.¹¹⁰

Esta ley fue análoga a su antecesora respecto a los siguientes puntos: a) Se refiere sólo a los altos funcionarios de la federación y a los gobernadores y diputados locales cuando éstos violen la Constitución o las leyes federales; b) La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común; c) La responsabilidad por el delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario esté en ejercicio de su encargo y durante el año posterior; d) No puede otorgarse

¹⁰⁷ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 79 pp. 46 y 47.

¹⁰⁸ Véase Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, nota 74, p. 44.

¹⁰⁹ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 79 p. 47.

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 48 y 49.

al condenado por delito oficial la gracia del indulto, y; e) Legalmente por primera vez se le denomina “altos funcionarios federales” a los diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y secretarios de despacho.¹¹¹

Se puede concluir que la Constitución del 1857 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentaron su Título Cuarto, y el enfoque de responsabilidades en general, siguieron encauzados a las materias políticas y penal, sin que la responsabilidad administrativa y civil tuviera la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.¹¹² Pero en cambio significarían un gran avance para su tiempo, pues se precisan los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y se determina el código adjetivo en el que se fundamentaría el mismo.¹¹³

2.3 Las responsabilidades de los funcionarios públicos en México Contemporáneo

2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Desde su entrada en vigor el 1° de mayo de 1917 y hasta la fecha, el Título Cuarto ha sido el encargado de regular lo inherente a las responsabilidades de los funcionarios públicos, y siguiendo la misma tesitura que en la constitución del 57, el constituyente consagró algunos principios fundamentales, siendo en esencia la misma regulación.

En el artículo 108 se dispuso que los altos funcionarios del gobierno federal, esto es senadores, diputados, magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretarios del despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que comentan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran el ejercicio de la

¹¹¹ Véase Morales Paulín, Carlos Alberto. *Derecho Burocrático*, México, editorial Porrúa, 1995. Pág. 364.

¹¹² Véase Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *op. cit.*, nota 79, pp.49 y 50.

¹¹³ Véase Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, nota 74, p. 45

misma.¹¹⁴ Los gobernadores de los estados y los diputados locales serían responsables por las violaciones a la Constitución y las leyes federales (artículo 109).¹¹⁵ Mientras que el presidente de la República, sólo podría ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, durante el ejercicio de su encargo.¹¹⁶

De las disposiciones que integraron el texto original de nuestra Carta Magna, ninguno contemplo en ese momento de forma expresa las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos.¹¹⁷

2.3.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de 1940

Pese a que el quinto párrafo del artículo 111 constitucional dispuso que el Congreso de la Unión expidiera, a la mayor brevedad posible una Ley de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, no fue sino hasta el 21 de febrero de 1940 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera ley de responsabilidades del México posrevolucionario.¹¹⁸

Esta ley, también llamada *Ley Cárdenas*, estableció que su ámbito personal de validez serían los funcionarios y empleados de la Federación, del distrito y territorio federales por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados. Así en su artículo 2 se enuncia a los altos funcionarios, que serían: a) el presidente de la República; b) senadores; c) diputados federales; d) ministros de la Suprema Corte; e)

¹¹⁴ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 79, p. 50.

¹¹⁵ Véase Morales Paulín, Carlos Alberto. *op. cit.*, nota 117, p. 366.

¹¹⁶ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 79, p. 50.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 50.

¹¹⁸ Véase Morales Paulín, Carlos Alberto. *op. cit.*, nota 117, pp. 368-369.

secretarios de Estado; f) jefes de Departamento Autónomo; g) el procurador general de la República; h) los gobernadores de los estados; i) y diputados de las legislaturas locales.¹¹⁹ Añadiendo que el presidente de la República sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común.¹²⁰

Reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de la Declaración de Procedencia por la Cámara de diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.¹²¹

También hizo la diferencia entre delitos y faltas oficiales, refiriéndose como delitos los siguientes: a) Ataque a las instituciones democráticas; b) Ataque a la forma del gobierno republicano, representativo y federal; c) Ataque a la libertad de sufragio; d) Usurpación de atribuciones; e) Violación a las garantías individuales; f) Cualquier infracción a la Constitución o leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; g) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior. Pudiendo alcanzar una pena por destitución y/o inhabilitación del cargo no menor a cinco años ni mayor a diez. Así que por exclusión los que no pertenecieran a estos tipos, serían considerados faltas oficiales.¹²²

Como bien apunta Humberto Delgadillo, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 369.

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 369 y 370.

¹²¹ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *op. cit.*, nota 79, p. 51.

¹²² Véase Morales Paulín, Carlos Alberto. *op. cit.*, nota 117, p. 370.

funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto constitucional.¹²³

2.3.3 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980

Esta ley, también conocida como *Ley López Portillo*, asentó como causales de responsabilidad de los empleados *in genere*, las causales que en la Ley de 1940 se reservaba como delitos oficiales cometidos por altos funcionarios.

Así, tenemos que dentro de los cambios que introdujo esta nueva ley se encuentran también:

a) En su artículo 1° establece tres tipos de ilícitos: los delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales pudiendo incurrir en cualquiera de ellos los funcionarios o empleados de la federación y el distrito federal;

b) Conforme al artículo 3° son delitos oficiales los cometidos por funcionarios o empleados de la federación o del distrito federal, durante su encargo o con motivo del mismo que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho;

c) En términos de su artículo 4° se definieron a las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.¹²⁴

En pensar de Morales Paulín la igualdad marcada en esta ley entre altos funcionarios y los empleados en general es incorrecta, pues “sólo los altos

¹²³ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *op. cit.*, nota 79, p. 54.

¹²⁴ *Ibidem*, pp.55 – 57.

funcionarios pueden sustancialmente atentar contra los intereses públicos y de su correcto despacho, -en vía de ejemplo señala- lo inverosímil que puede ser para una secretaria mecanógrafa o un jefe de departamento atentar contra las instituciones democráticas o causar perjuicios a la forma de gobierno.”¹²⁵

Por su parte, Delgadillo Gutiérrez afirma que esta ley continuó con el mismo sistema de responsabilidades que había estado en existencia hasta esa fecha, principalmente por las grandes deficiencias en materia de responsabilidades administrativas, pues ésta y todas las leyes anteriores habían venido ocupando su atención en las responsabilidades políticas y penales, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes de esa época.¹²⁶

Si bien es innegable tales afirmaciones, también lo es que estas leyes, algunas consideradas como poco exitosas -se llegó a decir que la *Ley López Portillo* sólo se aplicaba a los “humildes carteros”-¹²⁷ tuvieron una gran contribución conceptual, (no siempre lineal, ni continua), pero son sin lugar a dudas legítimos antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigentes.

2.3.4 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

Expedida por el Congreso de la Unión el 30 de diciembre de 1982 y publicada en el DOF el 31 de diciembre del mismo año, definía nuevas bases de las responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que éstos se condujeran con la debida diligencia, honradez, lealtad e imparcialidad. Separó las obligaciones políticas y administrativas, es decir, las responsabilidades por el

¹²⁵ Morales Paulín, Carlos Alberto. *op. cit.*, nota 117, p. 374.

¹²⁶ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *op. cit.*, nota 79, pp. 54 y 55.

¹²⁷ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, nota 74, p. 79.

incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, los medios para identificarlos, las sanciones y los procedimientos para aplicar las mismas.¹²⁸

Además, establece las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público y además separa de manera clara las cuatro modalidades de responsabilidad: la penal, civil, política y administrativa.

Determinó las conductas por las cuales se incurre en responsabilidad administrativa y la imposición de sanciones por incurrir en ella. De igual forma, reguló la sanción económica por las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y de las leyes que determinen el manejo de fondos públicos. Reguló también cuestiones novedosas como el conflicto de intereses y el nepotismo, estableciendo un procedimiento más claro y sencillo.¹²⁹ También se incluye por primera vez en esta ley el registro patrimonial de los servidores públicos, obligándolos a presentar anualmente su declaración de situación patrimonial, así como al iniciar o concluir un cargo público.

Actualmente esta ley, aún vigente en su artículo segundo transitorio, establece que:

“Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.”¹³⁰

¹²⁸ Véase Ruiz Esparza, Alberto, *op. cit.*, nota 97, p. 7.

¹²⁹ *Ídem.*

¹³⁰ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, Texto Vigente, Última reforma publicada DOF 24-12-2013, [en línea], citado [20-05-2014] Formato html, Disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>

Ello a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002. Por esta razón, dicha ley reglamenta el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- Las obligaciones en el servicio público;
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

De todos aquellos servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional¹³¹ y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Se ha visto la responsabilidad administrativa como tal ha sido un tema poco reglamentado, pues la primera ley en contemplar una regulación a la responsabilidad administrativa como tal fue la de 1982, cuando se llevó a cabo la transformación del Título Cuarto original de la Constitución Federal al concretarse

¹³¹ Los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía. [párrafo reformado 29-01-2016]

en él cuatro tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos durante el ejercicio de su encargo, siendo uno de ellos la administrativa.¹³² Hasta entonces antes de esta ley no existía como tal un sistema de responsabilidades administrativas regulado. Por ello, esta ley es base fundamental de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de la cual haremos referencia en el Capítulo Cuarto donde se abordará el sistema integral de responsabilidades administrativas.

¹³² Véase Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, nota 74, p. 75.

CAPÍTULO III

3. PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA

El siguiente capítulo está abocado a las instituciones de prescripción y caducidad, delimitando ambos conceptos que si bien no son estudiados en toda su extensión, nos ayudarán a precisar y comprender ambas figuras.

Por otra parte se enfatizará de manera deliberada en la figura de caducidad, puesto que la misma es parte medular de nuestro proyecto, siendo en este capítulo tercero donde comprendamos el porqué se propone adicionar a la fracción III del artículo 21 de la ley de la materia, esta figura y no la de prescripción.

3.1 Prescripción

3.1.1 Breves antecedentes de la prescripción

Se dará un vistazo de forma breve a la historia del derecho, recordando como apareció y fue evolucionando esta figura hasta nuestros tiempos. Como sabemos ésta ha sido amplia y profundamente estudiada por la doctrina civilista, tratándose de una figura jurídica del antiguo Derecho romano.

Fernando Hinestrosa¹³³ en su obra *La prescripción extintiva*, nos señala que concordante con la prevalencia de la idea de la intangibilidad y perpetuidad de los derechos de los *pater familias* consagrados por el derecho quirritario, no habría lugar a pensar en que ellos se pudieran extinguir a causa de su no ejercicio durante un tiempo determinado, por largo que fuera. La exigencia de consolidar derechos reales, comenzando por los de domino, adquiridos sin el lleno de los requisitos cuya plenitud los haría del todo ciertos e inexpugnables, y, quizás más, el anhelo de eliminar sus manchas y riesgos condujo al surgimiento de la *usucapio*. En tanto en materia extintiva, dejadas atrás las excepciones de la ley,

¹³³ Véase Hinestrosa Forero, Fernando, *La Prescripción Extintiva*, 2° ed., Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2006. p. 23.

correspondientes al derecho arcaico, bien pudo el pretor, a la par que crear acciones conceder formulas a modo de paralizar sus efectos mediante la proposición de *excepciones*.

En el procedimiento formulario la *praescriptio* era la cláusula con la que se planteaban de manera preliminar las reservas *pro actore* y *pro reo*, de modo de limitar el ámbito de acciones, paulatinamente la necesidad de certeza va prevaleciendo sobre cualquiera otras consideraciones relativas al desenvolvimiento de las relaciones jurídicas y el derecho romano se deja entonces penetrar por el concepto de prescriptibilidad general de las acciones.¹³⁴

Dado que las acciones civiles no se extinguían por el transcurso del tiempo, se daban ciertas excepciones, y, el emperador Teodosio II convirtió las posibles antiprescriptivas en la regla general, indicando que todas las excepciones que no estuviesen ya limitadas por término más breve, habrían de ejercitarse por lo menos, dentro de los treinta años, siendo que en otro caso quedaban nulas por la *praescriptio triginta annorum*. Con similares características y pocas modificaciones, esta constitución pasó al Derecho Justiniano, en el que se distinguió entre aquellas acciones que se extinguen por prescripción de largo tiempo o aquellas otras que contrariamente eran la excepción y tenían un plazo más breve, las primeras fueron llamadas acciones *perpetuae*, y las del periodo más corto denominado *temporarie*.¹³⁵ Además, Justiniano creó la *praescriptio longissimi temporis*, de treinta años, para las cosas robadas que se encontraran en personas de buena fe.¹³⁶

En materia de términos, la tendencia en el derecho romano fue a su mayor prolongación, en tanto que en el derecho germánico, dentro de una línea general

¹³⁴ *Ibidem*, pp. 23 y 24.

¹³⁵ Véase Pont Mestres, Magín, *La prescripción Tributaria ante el Derecho a Liquidar y el Derecho a Recaudar y Cuestiones Conexas*, Madrid, editorial Marcial Pons, 2008. p. 15.

¹³⁶ Véase Floris Margadant, Guillermo, *El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea*, 23° ed. México, editorial Esfinge, 1998. p. 271.

de prescripción veintenar, fue la de advertir la presencia de costumbres locales que abrevian o amplían ese término dentro de los extremos de cinco a cuarenta años. En los Estatutos de las ciudades italianas se salió regular la prescripción extintiva de las acciones, en especial para abreviar los términos del derecho romano, por considerarlos demasiado largos frente a las necesidades típicas de las prácticas mercantiles nuevas en pleno desarrollo.

En el antiguo derecho francés se afirmó la regla de que la prescripción no corría (se suspendía) siempre a favor de quien no se encontraba en posibilidad de obrar, entendía esta circunstancia con tanta largueza como para incluir en ella la ignorancia de la existencia de su derecho, demasía que llevó a los redactores del Código Civil francés a circunscribir la suspensión a los casos de ley y a eliminarla de las llamadas prescripciones de corto tiempo.¹³⁷

3.1.2 Concepto de prescripción

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española¹³⁸ establece que la prescripción proviene de la voz latina *praescriptio*, *-ōnis*, y en su primera acepción significa “acción y efecto de prescribir” y a su vez, de conformidad con el mismo texto, prescribir significa:

- Dicho de un derecho, de una acción o de una responsabilidad: **extinguirse**.
- Concluir o extinguirse una carga, obligación o deuda por el transcurso de cierto tiempo.
- Adquirir un derecho real por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley.

¹³⁷ Véase Hiestrosa Forero, Fernando, *op. cit.*, nota 139, pp. 27 y 28.

¹³⁸ Real Academia de la Lengua Española, 2013 [en línea], Madrid [citado 21-05-2014], Disponible en Internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=prescripci%C3%B3n> y <http://lema.rae.es/drae/?val=prescribir>

- Dicho de un derecho o acción de cualquier clase: Extinguirse por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley.

Atendiendo al concepto anterior, el ordenamiento legal aplicable en nuestro País¹³⁹ señala en su artículo 1135, que la prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. Asimismo establece dos tipos de prescripción, ya que en su artículo 1136 señala que la prescripción positiva (o para algunos estudiosos del derecho llamada prescripción adquisitiva) es aquella adquisición de bienes en virtud de la posesión, mientras que la prescripción negativa (o también llamada extintiva) es aquella que consiste en liberación de obligaciones, por no exigirse su cumplimiento

En la doctrina, Gutiérrez y González señala que “la prescripción es la facultad o el derecho que la ley establece a favor del deudor para excepcionarse válidamente y sin responsabilidad, de cumplir con su prestación, o para exigir a la autoridad competente la declaración de que ya no se le puede cobrar en forma coactiva la prestación, cuando ha transcurrido el plazo que otorga la ley para hacerlo efectivo su derecho.”¹⁴⁰

Mientras que para Martínez Morales la prescripción “se establece como un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones en virtud del transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley.”¹⁴¹

¹³⁹ Código Civil Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928, Últimas reformas publicadas DOF 24-12-2013, [en línea], citado [21-05-2014] Formato html, Disponible en Internet : <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2.pdf>

¹⁴⁰ Gutiérrez Y González, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, 5° ed. México, editorial Cajica, 1978. p. 798.

¹⁴¹ Martínez Morales Rafael I. *Derecho Administrativo Primer Curso*, 5° ed. México, editorial Oxford, 2012, p. 196.

Miguel Acosta Romero nos da el siguiente concepto acerca de la prescripción:

“[...] es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo, de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso [...]”¹⁴²

En letras de Eduardo Pallares:

“La prescripción es por esencia, y según reza el Código Civil y toda la doctrina a ella relativa, una manera de adquirir derechos civiles y de extinguir obligaciones de la misma naturaleza.”¹⁴³

Cañizares Laso argumenta que se puede entender por prescripción el modo de extinción de las pretensiones¹⁴⁴ por la falta de ejercicio de su titular, unida a la falta de reconocimiento por parte del sujeto pasivo en el tiempo fijado por la ley. En otras palabras es “el objeto estricto de la prescripción son las pretensiones consideradas como el poder o facultad jurídica de exigir de otro un comportamiento positivo o negativo.”¹⁴⁵

Luego entonces se entiende a la prescripción como aquella institución mediante la cual el transcurso del tiempo produce la consolidación de ciertas situaciones de hecho, permitiendo la extinción o adquisición de derechos. Teniendo la misma dos vertientes:

¹⁴² Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 29, p. 324.

¹⁴³ Pallares Portillo, Eduardo, *La caducidad y el Sobreseimiento en el Amparo*, [en línea] México, Colección Lecturas jurídicas: serie Manuales jurídicos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. citado [21-05-2014], Formato html, Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/28/dtr/dtr1.pdf> ISBN-10 970-32-2709-0.

¹⁴⁴ En palabras de la autora entendiéndose como pretensión el poder exigir de otro un hacer u omitir.

¹⁴⁵ Cañizares Laso, Ana, *La Caducidad de los Derechos y Acciones*, Editorial Civitas, Madrid, 2001. Pág. 23 y 25.

La prescripción positiva o adquisitiva como aquella mediante la cual se adquieren bienes en virtud de su posesión, cuando se cumple cierto tiempo fijado en la ley.

Y la prescripción negativa o extintiva como aquella mediante la cual se pierde el derecho de ejercer una acción o, en su caso, se liberan de obligaciones por no exigirse su cumplimiento, por el simple transcurso del tiempo.

3.1.3 Características de la prescripción

Luego entonces, después de estudiar los conceptos anteriores podemos precisar las siguientes características sobre la prescripción:

A) Para que exista prescripción debe haber un derecho a favor o una obligación a cargo de una persona determinada;

B) La ley de la materia que establece la prescripción fija plazos para que la misma opere;

C) Aunque la misma se puede interrumpir y se tiene que volver a computar el plazo; presupone la abstención por parte de quién tenga la facultad de ejercer el derecho o exigir la obligación;

D) Se invoca de parte sin que el Juez pueda aplicarla de oficio. En el caso particular de los dos tipos de prescripción que existe, Thomas Arias¹⁴⁶ nos señala las siguientes características:

Prescripción Adquisitiva:

- a. Recae sobre un bien o derecho real susceptible de prescripción adquisitiva;

¹⁴⁶ Véase Thomas Arias, Antonio Emiro, "Nuevo Régimen de Prescripción Civil", [en línea] *Vniversitas. Revista de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana*, Bogotá, número 105 Enero – Junio Año 2003, Universidad Nacional Autónoma de México, citado [21-05-2014], Formato html, Disponible en Internet; <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/vniver/cont/105/cnt/cnt8.pdf> ISSN 2011-1711

- b. Requiere posesión previa y continua;
- c. Requiere del plazo exigido por la ley, sin interrupciones;
- d. Puede ser de buena o mala fe;

Prescripción Extintiva:

- a. Que la acción sea prescriptible;
- b. Que transcurra e tiempo legalmente establecido;
- c. Que no sea interrumpido o suspendido el plazo.

3.2 Caducidad

3.2.1 Breves antecedentes de la caducidad

La expresión caducidad ha tenido diversos significados en el tiempo y el espacio, por ejemplo, la primera vez que se utilizó esta expresión fue cuando Augusto quiso intervenir con el problema demográfico de Roma, pues este emperador nacionalista necesitaba auténticos romanos para la realización de sus proyectos, y le molestaba frecuentemente que sus ciudadanos no quisieran casarse, o ya casados no tuvieran hijos. Por ello, puso en vigor una política de premios y castigos, fijados en las leyes que fueron muy impopulares.¹⁴⁷

Las disposiciones para proteger a la familia, penalizando incluso la soltería, fueron entre otras las leyes *Lex Iulia de Maritandis Ordinibu* y la *Lex Papia Poppaea*; la primera favorecía los matrimonios entre personas del mismo rango social, la natalidad legítima y establecía cargas de tribución y restricciones de derecho hereditario para los solteros y los casados sin descendencia, a la vez que concedía ventajas económicas a los progenitores. Como limitaba la posibilidad de adquirir *mortis causa* al viudo sin hijos y a los solteros, los bienes vacantes por esta razón pasaban a ser de los herederos o legatarios padres, y en su defecto al

¹⁴⁷ Véase Floris Margadant, Guillermo, *op. cit.*, nota 142, p. 213.

erario, *bona caduca*, a estas y otras leyes de igual tendencia se les llamó leyes caducas o caducarias. Finalmente la *Papia Poppaea* completó y modificó la *lex Iulia de Maritandis Ordinibu*.¹⁴⁸

En palabras del maestro Gutiérrez y González, la esencia de la caducidad en el derecho Romano clásico consistía en que debían asumir voluntariamente y conscientemente, el estado de casados si eran célibes, o engendrar descendientes si eran *orbis*, dentro del plazo que las leyes marcaban, si no lo hacían, no nacía el derecho a heredar, y su parte hereditaria, la parte respecto de la cual se creaba la incapacidad para recibirla, pasaba al *patre*, si es que había alguno designado en el testamento, de esta manera, los *patres* se veían recompensados con las partes *caducas*, y si no había *patres*, la parte *caduca* pasaba al tesoro público.¹⁴⁹

Por otro lado, el Código Civil francés, que ha servido de modelo a la mayoría de los países de derecho occidental, en la redacción de su legislación civil, los artículos 1039,1040 y 1041, atribuye este significado a determinados testamentos. Pero no sólo en esta materia es utilizado dicho vocablo, también lo hace respecto de las donaciones por causa de matrimonio, al señalar en su artículo 1088 que “toda donación efectuada en razón del matrimonio caduca si el matrimonio no se celebra” igualando la caducidad con a la inexistencia.¹⁵⁰

Como se ha observado, la caducidad era un término muy ambiguo, usado indistintamente por los sistemas jurídicos de cada época a lo largo de la historia.

¹⁴⁸ Véase Aparicio Pérez, Antonio, *Las grandes Reformas Fiscales del Imperio Romano. Reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino*, Oviedo España, Universidad de Oviedo, 2006. p. 39.

¹⁴⁹ Véase Gutiérrez Y González, Ernesto, *op. cit.*, nota 146, p. 856.

¹⁵⁰ Véase Cruz Ponce, Lisandro, “Análisis Histórico de la Caducidad en el Derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie Año XX, número 59, Mayo-Agosto 1987, p.492.

No fue sino hasta 1880 que en la doctrina alemana apareció la obra titulada *Verjahung und gesetzliche Befristung*, en ella Grawein introdujo las primeras ideas de distinción entre la prescripción y caducidad, por ello es considerado el padre del concepto jurídico de caducidad,¹⁵¹ pues nos abre paso a la idea de separar el concepto de prescripción y de caducidad, que si bien son figuras afines, no son ni por asomo iguales.

Mientras, en México, la primera vez que se aplicó el concepto de caducidad fue en materia de testamentos, ya que la legislación señalaba como testamento caduco a todo aquel que aunque válido no producía efectos cuando después de su otorgamiento acontecía un hecho que lo hacía ineficaz.¹⁵²

3.2.2 Concepto de caducidad

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española,¹⁵³ caducidad en su tercera acepción significa:

- Extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado por la ley como carga para el ejercicio de aquellas.

De la instancia.

- Terminación de un proceso por falta de actividad de la instancia.

¹⁵¹ Véase Cañizares Laso Ana, *op. cit.*, nota 151, pp. 31 y 32.

¹⁵² Véase Cruz Ponce, Lisandro, *op. cit.*, nota 156, p. 489.

¹⁵³ Real Academia de la Lengua Española, 2013 [en línea], Madrid [citado 22-05-2014], Disponible en Internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=caducidad>

Por su parte la Enciclopedia Jurídica Omeba define caducidad en sentido etimológico:

Llámesese caduco, del latín *caducus*, a lo decrepito o muy anciano, lo poco durable. Se dice que ha caducado lo que ha dejado de ser o perdido su efectividad. Caducidad es la acción y efecto de caducar, acabarse, extinguirse, perder su efecto o vigor, sea por falta de uso, por terminación de plazo u otro motivo, alguna ley, decreto, costumbre, instrumento público, etcétera.¹⁵⁴

Atento a ello la doctrina ha aportado diversos conceptos de esta palabra, por ejemplo, para Rafael Bielsa caducidad se refiere a “hacer caducar un derecho, es hacerlo caer, y más precisamente extinguirlo, en general por causa imputable al titular del derecho.”¹⁵⁵

El autor Ernesto Gutiérrez y González, refiere a caducidad como:

“La sanción que se pacta o se impone por la ley a la persona que dentro de un plazo convencional o legal, no realiza voluntariamente y conscientemente la conducta positiva para hacer que nazca, o para que se mantenga vivo un derecho sustantivo o procesal, según sea el caso.”¹⁵⁶

En materia Procesal Civil, Cipriano Gómez Lara concibe a la caducidad de la siguiente manera:

“La caducidad es la pérdida de todos los derechos procesales, a causa de la inactividad de las partes, inactividad total y bilateral, y opera una vez que transcurre determinado plazo que

¹⁵⁴ Ossorio Y Florit, Manuel, *Enciclopedia Jurídica Omeba, B-CLA*, 2ª. ed., Argentina, editorial Bibliográfica, 1995, t. II, p. 72.

¹⁵⁵ Bielsa, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*. 3ª. ed. Buenos Aires, Argentina editorial Palma, 1988, p. 326.

¹⁵⁶ Gutiérrez Y González, Ernesto, *op. cit.*, nota 146, p. 857.

la ley señala. Técnicamente se habla de caducidad de la instancia y los plazos para que esta caducidad se dé, varían según la ley y según el asunto de que se trate.”¹⁵⁷

Para Martínez Morales, conocedor experto en nuestra materia, la caducidad es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro del lapso que fija la ley para su ejercicio. Así la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración. Esta manera anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en un determinado asunto. Como figura jurídica, se usa en otras ramas del derecho, puede revestir ciertas modalidades en derecho comparado y es la ley la que fija el término en que ha de operar.¹⁵⁸

Siguiendo la misma tesitura, Acosta Romero dice que “la caducidad es un medio de extinción de los actos administrativos, por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve el derecho. Se distingue de la prescripción en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo.”¹⁵⁹

En la legislación mexicana, el concepto de caducidad no tiene un significado único, sino depende de la materia que lo estudie, ya que, por ejemplo en derecho civil, se designa con el concepto de caducidad a los plazos especiales que difieren de la prescripción, y en la teoría de las obligaciones, se refiere a una forma de extinción de las mismas.

¹⁵⁷ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9° ed. México, editorial Oxford, 2000, p. 223.

¹⁵⁸ Véase Martínez Morales, Rafael I, *op. cit.*, nota 147, pp. 255 y 256

¹⁵⁹ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 29, p. 324.

Aunque en el Código Civil Federal vigente la caducidad también adquiere otra acepción en materia de sucesiones, ya que en los artículos 1495, 1497 y 1498 del ordenamiento legal en cita, hace referencia a los testamentos caducos, considerándolos como aquellos que siendo válidos pierden después su eficacia.

El artículo 1946 establece la caducidad de las obligaciones condicionales y reza de la siguiente forma:

La obligación contraída, bajo la condición de que un acontecimiento suceda en un tiempo fijo, caduca si pasa el término sin realizarse, o desde que sea indudable que la condición no puede cumplirse.

Según Cruz Ponce, esta disposición le da un nuevo significado a la expresión caducidad al considerarla como sinónimo de extinción de derecho.¹⁶⁰

Por otro lado dentro del Capítulo II, llamado Disposiciones Comunes de los Documentos Registrables, del Título Segundo denominado Del Registro Público del ordenamiento legal antes citado, establece en su artículo 3029 las formas de la extinción de los Asientos, considerando a la caducidad como manera de extinguir las anotaciones previas.

Estableciendo en el siguiente artículo las reglas y casos en que opera la misma:

Artículo 3035.- Las anotaciones preventivas, cualquiera que sea su origen caducarán a los tres años de su fecha, salvo aquellas a las que se les fije un plazo de caducidad más breve. No obstante, a petición de parte o por mandato de las autoridades que los decretaron, podrán prorrogarse una o más veces, por dos años cada vez, siempre que la prórroga sea anotada antes de que caduque el asiento.

¹⁶⁰ Véase Cruz Ponce, Lisandro, *op. cit.*, nota 156, p. 511.

La caducidad produce la extinción del asiento respectivo por el simple transcurso del tiempo; [...]

Luego entonces, se advierte que la caducidad en materia civil puede ser considerada como la forma de extinción de un derecho o una obligación, por el cumplimiento del plazo del tiempo establecido por la ley.

Ahora bien, respecto a lo que nos dice el Código Federal de Procedimientos Civiles sobre caducidad, en su Título Tercero de la Suspensión, interrupción y caducidad del proceso, del Capítulo III dentro de los artículos 373 al 378, se encuentra regulada la figura de caducidad de instancia, estableciendo las reglas y plazos para que opere. De tal forma que los supuestos en los que caduca el proceso que son:

- Por convenio o transacción de las partes, y por cualquier otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio;
- Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No es necesaria la aceptación cuando el desistimiento se verifica antes que se corra traslado de la demanda;
- Por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia,
- Fuera de los casos previstos en los dos artículos precedentes, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el sólo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.¹⁶¹

[...].

¹⁶¹ Artículo 373 Código Federal de Procedimientos Civiles Vigente

Por su parte, en el derecho fiscal la caducidad se enfoca a la pérdida del derecho que tiene la autoridad para seguir haciendo uso de sus facultades de comprobación una vez que haya fenecido el término que establece el Código Fiscal de la Federación en su siguiente disposición:

Artículo 67.- Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años [...]

Y aunque la ley no refiere expresamente al término caducidad, después de analizar con anterioridad esta figura, podemos afirmar que sí existe la caducidad en esta materia, ya que el texto legal indica una sanción al fisco por no ejercitar sus facultades de comprobación, en el tiempo legalmente establecido para ello.

Y reforzando esta idea, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer Circuito, en criterio jurisprudencial,¹⁶² afirma que la caducidad es la sanción que la ley impone al fisco por su inactividad e implica necesariamente la pérdida o la extinción para el propio fisco, de una facultad o de un derecho para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal.

Afirmando también que esta figura jurídica, pertenece al derecho adjetivo o procesal, a diferencia de la prescripción que pertenece al derecho sustantivo, y su regulación se encuentra contemplada en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece el plazo de cinco años para que se extingan las facultades del fisco para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

De lo expuesto anteriormente se concluye: a pesar de que la figura de caducidad difiere en cada materia y legislación, éstas tienen algo en común, consistente en establecer una sanción, a falta de ejercer un derecho, en el tiempo

¹⁶² Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época Tomo VII, Junio de 1991 Pág. 222. Ver anexo 1.

legalmente establecido para ello. En el caso particular de nuestra materia, la caducidad es la sanción impuesta a la autoridad administrativa disciplinaria, que implica la pérdida o la extinción de la facultad de hacer, o sancionar, por su inactividad durante el proceso.

3.2.3 Características de la caducidad

Como hemos observado el concepto de caducidad no tiene un significado uniforme, sino que, según la materia a tratar, se encontrará determinado concepto, lo mismo sucede tanto en la doctrina como en la legislación. Pero sí podemos encontrar características que distinguen a esta institución de otras figuras semejantes, como lo son:

- A) Tiene que existir un derecho, que sea propio y establecido en una ley.
- B) La ley determina un plazo para el ejercicio de ese derecho, a fin de que se resuelvan de forma pronta las situaciones y relaciones jurídicas existentes.
- C) Si no se ejerce el derecho dentro del plazo señalado por la ley, se da la pérdida del ejercicio de ese derecho.
- D) Lo anterior con la finalidad de garantizar el debido ejercicio de derechos y obligaciones que cada titular tenga en el plazo establecido por ley.
- E) Tiene como finalidad asegurar la estabilidad y certeza de las relaciones de manera más enérgica y acentuada que la prescripción.
- F) La razón de derecho de esta institución es la necesidad de consolidar decisiones, otorgándoles firmeza, atento a la seguridad jurídica y el interés público.¹⁶³

¹⁶³ Viscarra Armero, William Ernesto, *Prescripción de las acciones y derechos de la Dirección General de Impuestos Internos y caducidad de sus facultades de Fiscalización y Control en relación con el impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios*, Tesis

G) La caducidad si puede ser declarada de oficio, de modo que puede ser dictada aun cuando no hubiere sido solicitada por las partes.

3.3 Diferencias entre Prescripción y Caducidad

Una vez realizadas estas consideraciones, conviene hacer un breve análisis de las diferencias principales entre las figuras de caducidad y prescripción; en vía de ejemplo tenemos que para Francisco de la Garza “la caducidad se diferencia de la prescripción ya que mientras la prescripción es una institución de derecho sustantivo, la caducidad es de carácter procedimental, pues se refiere a las facultades de las autoridades.”¹⁶⁴

Por otro lado, Manuela Vega Herrero nos indica que “la prescripción afecta a derechos que han nacido con vida ilimitada y sólo por su inactividad en el plazo marcado pueden extinguirse; en cambio la caducidad actúa en el caso de derechos que tienen un plazo prefijado pasado el cual se extinguen.”¹⁶⁵

Reforzando los razonamientos anteriores, se han emitido diversos criterios jurisprudenciales respecto de la diferencia entre ambas figuras, en vía de ejemplo tenemos que para el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito¹⁶⁶ aun cuando la prescripción y la caducidad son medios extintivos de las relaciones jurídicas, por virtud del transcurso del tiempo, entre ellas existen diferencias notables, como lo son que la prescripción tiene como materia, por regla general, derechos subjetivos y, por ende, actúa en una concreta y particular relación jurídica con sujetos determinados, donde respecto de un objeto

Licenciatura, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 2010, p. 10- 12.

¹⁶⁴ De La Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 18° ed., México, editorial Porrúa, 2000, p. 604.

¹⁶⁵ Vega Herrero, Manuela, *La Prescripción de la Obligación Tributaria*, Valladolid, editorial Lex Nova, 1990, p. 22.

¹⁶⁶ Tesis: I.4o.C.212 C *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Página: 2890. Ver Anexo 2.

especifico hay una correlación entre derecho-deber. La duración del derecho sujeto a prescripción es imprevisible, porque una vez que ha nacido y se ha hecho exigible, es difícil saber con certeza cuándo concluye, porque el plazo de prescripción se suspende cuando el ejercicio del derecho se encuentra obstaculizado, o bien, puede ser interrumpido, con el consecuente reinicio del plazo fijado en la ley, la finalidad de la prescripción es descrita por Santoro Passarelli como la oportunidad de lograr la adecuación de una situación de hecho a una situación de derecho.

Lo anterior ocurre si un derecho subjetivo no se hace valer, por quien podría hacerlo, durante cierto tiempo (situación de hecho) entonces, ante tal impasibilidad, el derecho mismo es perdido por su titular (situación de derecho). La causa de la prescripción es subjetiva, consiste en la inercia del titular del derecho subjetivo, para hacerlo valer en el plazo que la ley prevé. En la prescripción existen circunstancias que alteran el cómputo del plazo, porque lo impiden, suspenden o interrumpen. Se impide la prescripción mientras el derecho no pueda hacerse valer, la suspensión se da cuando pese a que el derecho puede hacerse valer, su ejercicio está obstaculizado, ya sea por la condición jurídica en que se encuentra su titular.

En cambio la caducidad tiene distintas características: en cuanto a la materia en que recae, por regla general, la caducidad actúa sobre una potestad (derecho potestativo) respecto de la cual *limita su ejercicio* al preciso plazo previsto en la ley, de manera que cuando éste fenece queda extinguida la posibilidad de que se haga valer. Se habla de derecho potestativo, en el sentido de que atribuye a una persona la potestad de producir, mediante su declaración de voluntad, la creación, modificación o extinción de una relación jurídica, con eficacia hacia otros sujetos de derecho. La potestad sujeta a caducidad tiene una duración prefijada en el tiempo, por eso se habla de caducidad, cuando la potestad se extingue por haber transcurrido el tiempo que tenía fijado. La finalidad de la caducidad no es la exigencia de conformar la situación de hecho a la situación de

derecho, sino crear *certidumbre jurídica*. Responde a la necesidad de dar seguridad al tráfico jurídico.¹⁶⁷

Y continúa diciendo que a diferencia de la prescripción, la causa de la caducidad no depende del hecho subjetivo de la inercia del titular del derecho durante cierto tiempo, sino del hecho objetivo de la falta de ejercicio de la potestad en el plazo fatal previsto por la ley. En cuanto al interés protegido, por regla general, la caducidad legal protege intereses *superiores*, aun cuando puede también establecerse excepcionalmente para tutelar un interés particular. Y en referencia a la disponibilidad, en la caducidad no se está ante derechos disponibles, en los cuales rija la autonomía de la voluntad, por consiguiente, no se admite la renuncia de la caducidad sobrevenida, y la misma puede ser invocada de oficio por el juzgador y tampoco hay causas de impedimento, suspensión e interrupción, simplemente la potestad se ejerce.¹⁶⁸

Por su parte, en la tesis aislada con el rubro “Caducidad y Prescripción, Diferencia entre ellas”¹⁶⁹, se nos da una breve diferenciación entre ambas figuras, indicando que la prescripción acaba o termina un derecho o acción por el transcurso del tiempo, mientras que la caducidad también extingue el derecho o acción, por la inactividad o incumplimiento de la condición a que convencionalmente queden sujetos, siendo en el caso particular el elemento del tiempo.

Ahora bien, una vez estudiadas estas opiniones doctrinales y jurisprudenciales, hay que señalar las diferencias entre estas figuras:

A) La caducidad pone fin a la instancia y de cierta forma la inutiliza; mientras que con la prescripción, es la acción la que se extingue.

¹⁶⁷ *Ídem*.

¹⁶⁸ *Ídem*.

¹⁶⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXX, Tesis Aislada Página: 2075. Ver Anexo 3.

B) La caducidad se puede hacer valer de oficio o a petición de parte; mientras que la prescripción solo puede hacerse valer a petición de parte.

C) Con la caducidad se da la pérdida de todos los derechos procesales, a causa de la inactividad de las partes de un juicio; con la prescripción se obtiene la pérdida de un derecho sustancial por el transcurso del tiempo.

D) Los derechos que sirven de objeto a la caducidad pueden ser patrimoniales o no patrimoniales, mientras que los afectados por la prescripción son siempre de carácter patrimonial.

E) La figura de la caducidad es irrenunciable, mientras que el interesado puede renunciar a la prescripción.

F) La caducidad por lo general es de corto tiempo; y la prescripción puede ser de corto o largo plazo.

G) Los plazos para que se de la caducidad no pueden suspenderse; mientras que la prescripción admite suspensión.

H) La caducidad extingue plena y radicalmente el derecho o poder de que se trate, mientras que la prescripción, mientras no sea aceptada, no produce realmente la extinción del derecho, sino que deja a éste en una situación precaria.¹⁷⁰

3.4 La prescripción y caducidad en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Una vez precisados los conceptos de prescripción y caducidad, se hará referencia de ellos en la ley de la materia; para ello es importante señalar lo que nos marca el artículo 114 constitucional:

¹⁷⁰ Véase Viscarra Armero, William Ernesto, *op. cit.*, nota 170, pp.16 y 17.

[...] La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109.

Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.¹⁷¹

Esta disposición es base constitucional de para que opere la prescripción en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

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

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

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.¹⁷²

¹⁷¹ Párrafo reformado DOF 27-05-2015

¹⁷² Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Texto Vigente Última reforma publicada DOF 15-06-2012

El citado artículo refiere a:

- A. Las facultades de la autoridad disciplinaria para imponer las sanciones que determine la ley, prescribirán en tres años, mismos que empiezan a correr a partir del momento en que se haya generado la conducta, o el momento en que cesó.
- B. En el supuesto de las infracciones de carácter continuo, no importando la fecha en que la autoridad haya tenido conocimiento de la conducta realizada por el servidor público.
- C. Si es una infracción grave, el término de prescripción será de cinco años. Como vemos la LFRASP se encuentra en conflicto con los siete años que señala el artículo 114 constitucional. Como observamos falta actualizar nuestra ley para estar al día con las reformas que surgen en nuestro país.
- D. La Prescripción será interrumpida, si se da inicio al Procedimiento Administrativo Sancionador.
- E. Pudiendo empezar a correr nuevamente la prescripción, al día siguiente en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

Respecto a la interrupción de la prescripción, la ley en comento señala que la prescripción será interrumpida una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador ante tal situación el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, establece que a partir de la premisa de que el cómputo del plazo para que opere la caducidad se reinicia a partir del día siguiente al que se hubiese practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción dentro del expediente, se colige que no sólo la citación para audiencia interrumpe el plazo, sino también subsecuentes actos procedimentales, sin especificar de qué naturaleza, por tanto determinó que las únicas actuaciones que ameritan la interrupción del plazo para la prescripción de las facultades del Estado deben colmar dos condiciones:

- a) ser indispensables para la instrucción del mencionado procedimiento y,
- b) desahogarse en un plazo razonable.

Pues éstas son consideradas las gestiones que resultan imprescindibles para la instrucción del procedimiento, tal como lo indica el criterio jurisprudencial emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que en tesis aislada ¹⁷³ reafirma lo expuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues además de establecer que el plazo para la prescripción de la facultad sancionadora del Estado se interrumpe al iniciarse el procedimiento correspondiente (la citación para la audiencia a que se refiere la fracción I del artículo 21 de dicha ley), también determina que el cómputo del dicho plazo se reinicia a partir del día siguiente al que se hubiese practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción dentro del expediente.

Luego entonces, se asevera que conforme a tal redacción, se colige que no sólo la citación para audiencia interrumpe el plazo, sino también subsecuentes actos procedimentales, sin especificar de qué naturaleza. Pero considerando que esta figura está vinculada con el derecho fundamental de seguridad jurídica el cual tiene como finalidad dar certeza jurídica al gobernado, bajo ese contexto los actos procedimentales a que alude el precepto normativo no son de cualquier índole, sino sólo aquellas gestiones que resulten imprescindibles para la instrucción del procedimiento. Ya que al tratarse de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio encaminado a establecer si un servidor público incurrió o no en responsabilidad, las únicas actuaciones que ameritan la interrupción del plazo para la prescripción de las facultades del Estado deben colmar dos condiciones:

- Ser indispensables para la instrucción del mencionado procedimiento

¹⁷³ Tesis: I.4o.A.62 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, Página: 1232. Ver Anexo 4.

- Desahogarse en un plazo razonable.

Además, existe otro criterio jurisprudencial emitido también por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,¹⁷⁴ en referencia a la interrupción de la prescripción, señalada en el artículo 34, pues como vimos éste refiere únicamente al procedimiento administrativo sancionador (artículo 21 del propio ordenamiento) es el que interrumpe la prescripción, y no así a la investigación que se haga al servidor público, de las conductas que puedan constituir responsabilidades administrativas, pues dichas investigaciones no son propiamente un procedimiento, pues se limitan a indagar sobre la conducta de los servidores públicos, sin darles intervención, a menos de que sea para proporcionar la información y documentación que se les requiera, a diferencia del procedimiento, el cual se inicia con la citación del presunto responsable a la audiencia.¹⁷⁵

En estos diversos criterios jurisprudenciales se reafirma una y otra vez la noción del derecho a la seguridad jurídica que tiene todo servidor público, sosteniendo que la actuación de la autoridad administrativa debe respetar el principio de legalidad a que debe sujetarse todas y cada una de las actuaciones de la autoridad.

Pero por otra parte, si bien es cierto que la figura de caducidad, no se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también lo es que el artículo 21 en su fracción III, en referencia al procedimiento administrativo, señala un plazo de 45 días hábiles para que la autoridad sancionadora resuelva si el servidor público es responsable o no de las conductas que se le imputan; luego entonces podemos afirmar que ante tal incumplimiento, las facultades de la autoridad disciplinaria para emitir resolución, deberían de caducar.

¹⁷⁴ Tesis: I.4o.A.45 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3, Página: 2078. Ver Anexo 5.

¹⁷⁵ *Ídem*.

Pues después de haber analizado ambas figuras se sabe que la caducidad es la sanción que la ley impone alguna de las partes en un juicio por su inactividad, en este caso sería una sanción a la autoridad disciplinaria por no ejercer sus facultades de resolución en el tiempo establecido para ello. Además, la finalidad de la caducidad es crear certidumbre jurídica, protegiendo los intereses superiores, en este caso del servidor público como gobernado.

A diferencia de la prescripción, la causa de la caducidad no depende del hecho subjetivo de la inercia del titular del derecho durante cierto tiempo, sino del hecho objetivo de la falta de ejercicio de la potestad en el plazo previsto por la ley. Además mientras la prescripción acaba o termina un derecho o acción por el transcurso del tiempo, la caducidad también extingue el derecho o acción, por la inactividad o incumplimiento que determine la ley.

Pero como se ha dicho la ley es omisa a tal supuesto. Por tal razón es nuestro deber ético y profesional, hacer una crítica sana y propositiva de dicho tema, de esta manera intentaremos dar solución a esta laguna legal, proponiendo que se incluya la figura de caducidad en la LFRASP, para que caduquen las facultades de la autoridad disciplinaria si estas emiten las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo, fuera del plazo legal establecido para ello.

CAPÍTULO IV

4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Precisado lo anterior, en este capítulo se conocerá a mayor profundidad el procedimiento administrativo disciplinario, refiriéndose a la ley que lo regula, los principios que lo rigen, resaltando por supuesto el tema de las resoluciones.

4.1 La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

4.1.1 El Sistema de Responsabilidades y el Estado de Derecho

Es innegable que en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentre el Estado de Derecho, pero a la vez éste está influido por aquél. Sin la posibilidad de que los servidores públicos se obliguen a responder por sus actos en el ejercicio de la función pública. El Estado de Derecho se evidencia en uno de sus aspectos más sensibles: en el del sometimiento a la ley de quienes se desempeñan como representantes del poder. Si el Estado de Derecho es aquel Estado que crea el Derecho, *su* derecho, el orden jurídico objetivo, para luego someterse él mismo a ese orden, es decir para obligarse y facultarse en su propio Derecho, entonces los representantes del Estado y, en especial, los representantes de la administración pública deben de quedar sujetos a la ley. De ahí que el Estado de Derecho es Estado obligado y facultado por el Derecho, legitimando así su *status quo*.¹⁷⁶

Así, en la base del Estado de derecho está el principio de legalidad, que significa la primicia de la ley, entonces todo queda por debajo de la ley, sometido a la ley. La administración pública queda, por tanto, sujeta y delimitada por la ley.

¹⁷⁶ Véase Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, México, editorial Porrúa, 2002, pp. 13 y 14.

Por tanto, la capacidad de actuar de la administración está determinada en la ley a través de las autorizaciones, facultades o atribuciones que ésta le marca.¹⁷⁷

Para Morales Paulín, el Estado de Derecho formal descansa en un tripié, cuyas premisas son: a) Respeto a los derechos subjetivos y públicos; b) Cumplimiento de los deberes por parte de los servidores públicos, y; c) respeto al patrimonio económico y moral de los gobernados. Para él no resulta ni gratuito ni fortuito que después del artículo 107 constitucional, principal precepto en materia de amparo, se encuentren del artículo 108 al 114 de la constitución los principios reguladores del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.¹⁷⁸

En ese orden de ideas, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos es un freno a la extralimitación u omisión en las actividades o funciones de los mismos, dando plenitud al Estado de Derecho, y a su vez este mismo sustenta al sistema de responsabilidades con principios e instrumentos jurídicos determinados.

La particular situación que presentan los trabajadores al servicio del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento. De esta manera, cuando los servidores públicos durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la

¹⁷⁷ *Ibidem*, p.16.

¹⁷⁸ Véase Morales Paulín, Carlos A, *op. cit.*, nota 117. p. 342.

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.¹⁷⁹

4.1.2 La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, principales novedades

Y así como uno de los instrumentos que regulan y delimitan el actuar de los servidores públicos en nuestro país, tenemos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esta ley fue publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002, y aunque es muy similar a la ley de 1982, su creación se debió a la necesidad de contar con una legislación que regulara específicamente las responsabilidades administrativas en el ámbito federal, ya que como vimos en el Capítulo 2, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sigue vigente y sus efectos continúan para las responsabilidades administrativas de servidores públicos del Distrito Federal.

Con este nuevo ordenamiento, se propuso llevar a la realidad las normas básicas de las responsabilidades de los servidores públicos contenidas en el Título Cuarto Constitucional, dotándolas de plena eficacia para cumplir sus objetivos.¹⁸⁰

Se retomaron gran parte de las disposiciones de la LFRSP de 1982 y se ampliaron y corrigieron algunas más. Los principales cambios y adiciones fueron principalmente:¹⁸¹

A) Respecto de las autoridades facultadas para aplicar la ley, se extendió esta prerrogativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales Agrarios, el Instituto Federal Electoral¹⁸² la

¹⁷⁹ Véase Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 79, p. 23.

¹⁸⁰ Véase Ruiz Esparza, Alberto, *op. cit.*, nota 97, p. 9.

¹⁸¹ *Ibidem*, pp. 10 y 11.

¹⁸² La LFRASP sigue mencionando en su contenido al IFE, ahora Instituto Nacional Electoral INE.

Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como al Banco de México.

B) Se agrupan en un sólo ordenamiento jurídico, las normas sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, dejando como cuestión aparte las responsabilidades política, civil, y penal.

C) Se impusieron controles adicionales y sanciones administrativas para evitar el aprovechamiento de poder de influencia o de la información a que tenga acceso el servidor público por virtud del empleo, cargo o comisión en que se desempeñe; esto incluso, por una temporalidad de hasta un año después del retiro de su encargo.

D) Se impide a los servidores públicos con ciertos cargos en el Instituto Federal Electoral y en particular a sus Consejeros¹⁸³ y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aceptar posiciones en la administración que haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

E) Se modernizó el sistema de información del registro patrimonial de los servidores públicos.

F) Se amplió el catálogo de servidores públicos obligados a presentar declaración patrimonial.

G) Se incluye la modernización para presentar las declaraciones patrimoniales por medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica.

H) Se establecieron nuevas medidas preventivas para evitar responsabilidades.

¹⁸³ Debido a las reformas a la CPEUM de 10 de Febrero de 2014, desaparece el Consejo del IFE y surge El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social integrado por un Presidente y seis Consejeros. Así el Estado cuenta con un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que dispone la ley, la cual establece las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

I) Se incluye la figura de la creación de un “Código de Ética” aplicable a la Administración Pública Federal, quedando a cargo de la Secretaria de cada Contraloría.

J) Se establece una medida precautoria para que se cumplan las sanciones económicas al introducir el embargo precautorio en el caso de posible aplicación de las mismas.

K) Se aumentaron los plazos de prescripción de uno a tres en la generalidad de los ilícitos y de tres a cinco años para aquellos de mayor gravedad.

L) Se estableció la obligación por parte de las dependencias, entidades e instituciones públicas de proporcionar la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier tipo relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas(os) y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquellos.

M) Se incluye como novedad, que en caso de que la sanción al servidor público se hubiere difundido por un medio masivo de comunicación, al no haber responsabilidad que fincar, se deberá hacer pública también dicha circunstancia.

N) En cuanto a sanciones económicas, se establece como nueva figura que no podrá ser menor o igual proporción al daño causado, perjuicio o beneficio obtenido y de máximo tres tantos, a diferencia de los dos tantos que se establecía en la LFRSP de 1982, y que habían sido declarados inconstitucionales por la SCJN.

Ñ) Incluye novedades en el procedimiento como el hecho de otorgar 5 días al servidor público, posteriores a la Audiencia de Ley, para que presente las pruebas a su favor.

O) Asimismo se concede un plazo de 45 días hábiles prorrogables por una sola vez a las autoridades para que resuelvan los procedimientos disciplinarios.

4.2 Principios que Rigen el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa

4.2.1 Sobre los principios en general

Como bien apunta Alejandro López Olvera, en primer lugar debemos de aclarar que el derecho se compone tanto de realidad como de valores y normas, los principios o valores representan proposiciones jurídicas o directivas, pero no tienen un desarrollo normativo; es decir, el principio es más bien un criterio fundamental en sí mismo, que marca de alguna manera, el sentido de justicia de las normas jurídicas. Los principios nos son reglas de las que se puedan deducir conclusiones por un razonamiento lógico, son formas de comprender y hacer funcionar el derecho para que sea justo.

Enunciándose como principales características de los principios su principalidad y su dinamismo potencial. Por la primera se entiende la preeminencia de los principios sobre las normas; y por la segunda, en el sentido de que los principios son gestores de las soluciones que van demandando un derecho en formación.¹⁸⁴

Para ejemplificarlo, se tiene que en el procedimiento administrativo se aplican una serie de principios que sirven de garantía para el administrado en la tramitación del expediente. Dichos principios surgen de diversas normas jurídicas que integran el sistema jurídico.¹⁸⁵ Al respecto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone en su artículo 13¹⁸⁶ que la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

¹⁸⁴ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 92, p. 95.

¹⁸⁵ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, "Los Principios del Procedimiento Administrativo", en David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera (coord), *Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas 2005, pp. 173 y 174.

¹⁸⁶ LFPA Texto Vigente Última reforma publicada DOF 09-04-2012

4.2.2 Sobre los principios generales del Derecho

Los principios generales del derecho son las premisas fundamentales jurídicas que buscan, con su aplicación, la justicia, la equidad, el bien común, el bienestar social, son el contenido básico del sistema, además de que tienen una superioridad jerárquica inevitable sobre los demás elementos del sistema, de tal forma que la norma congruente con un principio general será la que debe prevalecer.

Para García Máynez los principios generales del derecho “no son algo que exista fuera, sino dentro del mismo derecho escrito, ya que derivan de las normas establecidas, son el espíritu o la esencia de la ley”.¹⁸⁷

Por otra parte y desde el punto de vista doctrinal, los principios generales del derecho son una garantía individual, porque su aplicación se desprende del artículo 14 Constitucional, y dicho artículo es donde se consagran, precisamente, las garantías individuales o derechos fundamentales.¹⁸⁸

Al respecto el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, emitió un criterio en el que establece que a pesar de que existe la tradición en México que los jueces para resolver asuntos sometidos a su consideración están sujetos a la observancia no sólo del derecho positivo-legal, sino también de los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, conociéndose como principios generales del derecho, la operancia de los mismos no se agota en la tarea de integración de los vacíos legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de los

¹⁸⁷ García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, nota 15, p. 371.

¹⁸⁸ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 192, pp.176 y 177.

principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad.¹⁸⁹

Generalmente, continúa López Olvera, estos principios están plasmados en la ley y sirvieron de base al legislador para elaborar la misma; sin embargo, existen otros que sin estar en la ley, sirven al juzgador para decidir conforme a buen derecho. Asimismo, dichos principios cumplen la función limitativa cuando éstos demarcan ordenadamente relaciones entre normas jurídicas de jerarquía superior con otras de rango menor.¹⁹⁰

4.2.3 Sobre los principios que rigen la actuación de los servidores públicos

En el Título Cuarto de la CPEUM y en el artículo 7 de la LFRASP se establecen los principios que rigen la actuación de todo servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de algún órgano del Estado. Esos principios son los de: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que orientan a la administración pública y que garantizan el buen funcionamiento del aparato administrativo. El incumplimiento de esos principios ocasiona el fincamiento de la responsabilidad administrativa y, en su caso, la consecuente aplicación de las correspondientes sanciones administrativas.¹⁹¹ Sin confundir entre los diferentes principios que rigen la actuación de los servidores públicos y los criterios o valores que sirven para evaluar su desempeño.

La LFRASP establece en su artículo 49 la figura de la creación de un Código de Ética aplicable también a la Administración Pública Federal, quedando a cargo de la Secretaría de cada Contraloría.

¹⁸⁹ *Semanario Judicial de la Federación* Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1989. Página: 573. Ver Anexo 6

¹⁹⁰ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 192, pp. 176 y 177.

¹⁹¹ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 92, p. 98.

Por ello en este Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal,¹⁹² se establecen una serie de principios que deben regir la actuación de los servidores públicos de de la administración pública federal. Siendo los siguientes:

LEGALIDAD. Los servidores públicos hacen sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someten su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo, o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

HONRADEZ. Los servidores públicos se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, debido a que están conscientes que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.

LEALTAD. Los servidores públicos corresponden a la confianza que el Estado les ha conferido; tienen una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y satisfacen el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.

¹⁹² CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO FEDERAL, Publicado en el DOF 20-08-2015. [en línea], citado [17-03-2016] Formato html, Disponible en Internet: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015

IMPARCIALIDAD. Los servidores públicos dan a los ciudadanos y a la población en general el mismo trato, no conceden privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permiten que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.

EFICIENCIA. Los servidores públicos actúan conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades y mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.

INTERÉS PÚBLICO. Los servidores públicos actúan buscando en todo momento la máxima atención de las necesidades y demandas de la sociedad por encima de intereses y beneficios particulares, ajenos a la satisfacción colectiva.

RESPECTO. Los servidores públicos se conducen con austeridad y sin ostentación, y otorgan un trato digno y cordial a las personas en general y a sus compañeros de trabajo, superiores y subordinados, considerando sus derechos, de tal manera que propician el diálogo cortés y la aplicación armónica de instrumentos que conduzcan al entendimiento, a través de la eficacia y el interés público.

RESPECTO A LOS DERECHOS HUMANOS. Los servidores públicos respetan los derechos humanos, y en el ámbito de sus competencias y atribuciones, los garantizan, promueven y protegen de conformidad con los Principios de: *Universalidad*, el cual establece que los derechos humanos corresponden a toda persona por el simple hecho de serlo; de *Interdependencia* que implica que los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí; de *Indivisibilidad* que refiere que los derechos humanos conforman una totalidad de tal forma que son complementarios e inseparables, y de *Progresividad* que prevé que los derechos humanos están en

constante evolución y bajo ninguna circunstancia se justifica un retroceso en su protección.

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. Los servidores públicos prestan sus servicios a todas las personas sin distinción, exclusión, restricción, o preferencia basada en el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o en cualquier otro motivo.

EQUIDAD DE GÉNERO. Los servidores públicos, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizan que tanto mujeres como hombres accedan con las mismas condiciones, posibilidades y oportunidades a los bienes y servicios públicos; a los programas y beneficios institucionales, y a los empleos, cargos y comisiones gubernamentales.

ENTORNO CULTURAL Y ECOLÓGICO. Los servidores públicos en el desarrollo de sus actividades evitan la afectación del patrimonio cultural de cualquier nación y de los ecosistemas del planeta; asumen una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente, y en el ejercicio de sus funciones y conforme a sus atribuciones, promueven en la sociedad la protección y conservación de la cultura y el medio ambiente, al ser el principal legado para las generaciones futuras.

INTEGRIDAD. Los servidores públicos actúan siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función, convencidos en el compromiso de ajustar su conducta para que impere en su desempeño una ética que responda al interés público y generen certeza plena de su conducta frente a todas las personas con las que se vincule u observen su actuar.

COOPERACIÓN. Los servidores públicos colaboran entre sí y propician el trabajo en equipo para alcanzar los objetivos comunes previstos en los planes y programas gubernamentales, generando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad y confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

LIDERAZGO. Los servidores públicos son guía, ejemplo y promotores del Código de Ética y las Reglas de Integridad; fomentan y aplican en el desempeño de sus funciones los principios que la Constitución y la ley les impone, así como aquellos valores adicionales que por su importancia son intrínsecos a la función pública.

TRANSPARENCIA. Los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones protegen los datos personales que estén bajo su custodia; privilegian el principio de máxima publicidad de la información pública, atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan; y en el ámbito de su competencia, difunden de manera proactiva información gubernamental, como un elemento que genera valor a la sociedad y promueve un gobierno abierto.

RENDICIÓN DE CUENTAS.- Los servidores públicos asumen plenamente ante la sociedad y sus autoridades la responsabilidad que deriva del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, por lo que informan, explican y justifican sus decisiones y acciones, y se sujetan a un sistema de sanciones, así como a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.

Mientras el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que:

 Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Por ello la falta de incumplimiento a estos principios es causa de responsabilidad administrativa tal y como lo confirma el criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala, con el rubro “Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación. La Infracción a los Principios que rigen su actuación puede dar lugar a distintos Tipos de Responsabilidad derivados del Texto Constitucional”¹⁹³ el cual también menciona la responsabilidad administrativa sustentada en la fracción III del artículo 109 constitucional, la cual precisa que se aplicarán sanciones de esa naturaleza a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En consonancia al anterior criterio, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, precisa en jurisprudencia¹⁹⁴ que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones, definidos entre otras por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes.¹⁹⁵

Como se observa, la falta de ética de algunos servidores públicos al desempeñar su empleo, cargo o comisión, ha traído aparejada la consecuencia de tener que legislar sobre la responsabilidad administrativa en que incurran al quebrantar los principios que rigen al servicio público. Encontramos asertivas las

¹⁹³ Tesis: 2a. LXVII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Mayo de 2008, Página: 235. Ver Anexo 7.

¹⁹⁴ Tesis: I.4o.A. J/22, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, Abril de 2003, Página: 1030. Ver Anexo 8.

¹⁹⁵ *Ídem*.

palabras plasmadas en los considerandos insertos en el Código de Ética Código de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal., que reza:¹⁹⁶

“Al asumir su cargo, el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. El servicio público implica responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña.

Cada uno de ellos se enfrenta día a día con la toma de decisiones a menudo complejas, en las que está en juego el bienestar de la sociedad. Los servidores públicos, como individuos libres, tienen la capacidad para elegir y optar en el ejercicio de sus funciones, entre lo que es deseable para la colectividad y aquello que puede resultar dañino para la misma.

Por ello, la ética del servidor público se convierte en un elemento indispensable para atender de mejor manera las demandas sociales en un régimen democrático y, en consecuencia, resulta trascendente que la Administración Pública Federal cuente con un Código de Ética que oriente el desempeño de los servidores públicos hacia lo que es benéfico para la sociedad.”¹⁹⁷

¹⁹⁶ Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, Publicado en el DOF el 31 de julio de 2002. [en línea] [citado 04-05-2014], Disponible en Internet: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727307&fecha=31/07/2002

¹⁹⁷ *Ídem.*

4.2.4 Los principios del procedimiento de responsabilidad administrativa

En cualquier procedimiento administrativo se reconocen una serie de principios que prevén que tanto el particular como la administración tengan un conocimiento total y acabado de la cuestión planteada.¹⁹⁸ Estos principios son los que le otorgan su especial individualidad y contribuyen a diferenciarlo del procedimiento judicial con el que no puede ser confundido ni por su estructura y dinámica, ni por la finalidad inmediata que cada uno de ellos trata de alcanzar.¹⁹⁹ Los principios que rigen al procedimiento administrativo, principalmente, los de legalidad, debido proceso, audiencia, oficialidad, seguridad jurídica, gratuidad, celeridad, economía, sencillez, eficacia, publicidad, buena fe, descentralización, desconcentración, coordinación.

De igual forma en el procedimiento de responsabilidad administrativa se reconocen y garantizan una serie de principios que prevén que tanto el servidor público como el órgano encargado de la tramitación del procedimiento tengan un conocimiento total y acabado de la cuestión planteada.

Los principios que rigen al procedimiento de responsabilidad administrativa son, en lo fundamental, los siguientes: Respeto a la dignidad humana, pro persona, tutela administrativa efectiva, debido proceso y audiencia, sin dejar de tener en cuenta los principios de seguridad jurídica, oficialidad, gratuidad, celeridad, economía, eficacia, publicidad y buena fe,²⁰⁰ los cuales estudiaremos a continuación.

¹⁹⁸ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 192, p.178.

¹⁹⁹ Véase Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 5, p. 361.

²⁰⁰ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 92, p. 101.

A) Respeto a la dignidad humana

Respecto de este principio, la CPEUM reconoce, protege y garantiza el derecho a la dignidad humana. Así, de acuerdo con nuestra Carta Magna y con consideraciones hechas por el Pleno de la SCJN, el derecho a la dignidad humana opera como fuente de otros derechos o principios reconocidos tanto en nuestra legislación como en tratados internacionales sobre derechos humanos.²⁰¹

Según la Real Academia de la Lengua Española Dignidad proveniente del latín *dignitas*, *-ātis* significa cualidad de digno y excelencia, realce,²⁰² por lo que digno es lo que tiene valor y, por tanto merece respeto.

Para la CNDH el respeto a la dignidad de la persona es el principio y valor fundamental de los Derechos Humanos radica en la afirmación de la persona por sí misma, por ser ella única e irrepetible y constituir su propio fin. En esto consiste su dignidad. En consecuencia, nadie debe mediatizar o humillar a persona alguna.²⁰³

Luego entonces la dignidad humana es un principio constitucional portador de los valores sociales y de los derechos de defensa de los hombres, que prohíbe consiguientemente, que la persona sea un mero objeto del poder del Estado o se le dé un tratamiento peligroso a la cuestión principal de su cualidad subjetiva; que afirma las relaciones y las obligaciones sociales de los hombres, así como también su autonomía.²⁰⁴

²⁰¹ *Ibidem*, p. 109

²⁰² Real Academia de la Lengua Española, 2014 [en línea], Madrid [citado 04-06-2014], Disponible en Internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=dignidad>

²⁰³ Código de Ética y Conducta de los Servidores Públicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [en línea] México [citado 04-05-1204], Disponible en Internet: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/CODIGO_ETICA.pdf

²⁰⁴ Véase Landa, César, "Dignidad de la Persona Humana", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* [en línea], número 7, Julio - Diciembre 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [citado 04-06-2014 Formato html, Disponible en Internet: http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard4.htm#N* ISSN 1405-9193.

Por su parte el Pleno de la SCJN, establece²⁰⁵ que el orden jurídico mexicano reconoce a la dignidad humana como condición y base de los demás derechos fundamentales, puesto que en el artículo 1o. de la CPEUM, establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana, aunado a ello, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos.

Por otro lado el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito nos otorga una definición concisa de este principio en la siguiente jurisprudencia:

DIGNIDAD HUMANA. DEFINICIÓN

La dignidad humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos.²⁰⁶

B) *Pro persona*

El principio *pro persona* (anteriormente *pro homine*) implica que en la interpretación jurídica siempre se debe buscar el mayor beneficio para la persona; es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o la

²⁰⁵ Tesis: P. LXVI/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Página: 8. Ver Anexo 9.

²⁰⁶ Tesis: I.5o.C. J/30 (9a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 3. Página: 1528. Ver Anexo 10.

interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.²⁰⁷

Por su parte, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto De San José)²⁰⁸ en su artículo 11 establece que toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

Mientras que el 29 señala que:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Por otro lado el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala:²⁰⁹

²⁰⁷ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 92, p. 113.

²⁰⁸ Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto De San José) Publicado en el DOF el 07 de mayo de 1981.

²⁰⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Publicado en el DOF el 20 de mayo de 1981 Fe de Erratas 22 de junio de 1981.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

De las anteriores lecturas se observa que el principio de *pro persona* está contemplado ambos ordenamientos. Ahora bien los dos tratados fueron ratificados por México y publicados respectivamente en el DOF el siete y veinte de mayo de 1981 y, como todos los tratados internacionales, forman parte de la Ley Suprema de la Unión, según reza en el artículo 133 constitucional, es claro que el principio de *pro persona* debe aplicarse en forma obligatoria al procedimiento de responsabilidad administrativa,²¹⁰ aun si la ley de la materia no es explícita al respecto.

C) Tutela Administrativa Efectiva

Este principio fundamental, que se incorpora al sistema jurídico mexicano y por consiguiente al procedimiento de responsabilidad administrativa, surge del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²¹¹ referido en el punto anterior. Y que en lo conducente dispone:

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

²¹⁰ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 92, p.114.

²¹¹ *Ibidem*, p. 115.

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial.²¹²

Esta norma consagra no sólo en el ámbito de la justicia, sino que también opera como una garantía exigible a la administración pública, el derecho a la tutela administrativa efectiva. De igual manera la Convención Americana Sobre Derechos Humanos establece en su artículo 8.1 que tanto los órganos jurisdiccionales como los de otro carácter (en nuestro caso particular la Secretaría de la Función Pública o los órganos internos de control) que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías.²¹³

D) Debido Proceso Legal

Este principio ha sido incorporado a nuestro sistema jurídico, y especialmente a los procedimientos administrativos, por medio del artículo 14 de la CPEUM y por tratados internacionales de derechos humanos. Al respecto el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito dispuso que la garantía de debido proceso legal consagrada en el artículo 14 constitucional, en la parte relativa a que los juicios deben llevarse a cabo ante autoridad competente, cumpliendo con

²¹² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Publicado en el DOF el 20 de mayo de 1981 Fe de Erratas 22 de junio de 1981.

²¹³ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 92, pp. 115 y 116.

"... las formalidades esenciales del procedimiento..." implica necesariamente que los procedimientos jurisdiccionales seguidos ante las autoridades respectivas, se tramiten conforme a las disposiciones procesales exactamente aplicables al caso concreto, pues de lo contrario se transgrede el derecho positivo y, por ende, se actualiza la infracción a la garantía de que se trata.²¹⁴

E) Audiencia

La garantía de audiencia consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 de la constitución, consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente a la emisión del acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la relativa a que en todo procedimiento se cumpla con las formalidades esenciales, por ser estas necesarias para garantizar una adecuada defensa.²¹⁵

Al respecto el Séptimo Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito en jurisprudencia señala que de entre las diversas garantías de seguridad jurídica consagradas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución, destaca por su primordial importancia, la de audiencia previa, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados.

Dichas formalidades y su observancia, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que rige. Así, el

²¹⁴ Tesis: I.8o.C.13 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Junio de 1996, Página: 845. Ver Anexo 11.

²¹⁵ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 92, p 120.

afectado tenga tiene pleno conocimiento de la iniciación del procedimiento, y de la posibilidad que se le otorgue una defensa.²¹⁶

Esta garantía comprende un leal conocimiento de las actuaciones administrativas, la posibilidad de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión del acto, y desde luego, también después, interponiendo los recursos correspondientes, a hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

En el procedimiento de responsabilidad administrativa la administración antes de pronunciarse y dictar resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los servidores públicos con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que éstos presentan y analizando la razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que puedan resultar injustas o ilegales.²¹⁷

F) Seguridad Jurídica

Este principio será tema de estudio en el siguiente y último capítulo, pero podemos ir mencionando que la seguridad jurídica supone el cumplimiento por parte de la autoridad administrativa, de las obligaciones que le imponen las normas del sistema jurídico, así como la garantía para las personas, de que sus derechos serán respetados por parte de las autoridades administrativas. Por ello, la seguridad jurídica se respeta cuando se cumplen con todas y cada una de las normas que regulan un determinado procedimiento; en este caso, el de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

²¹⁶ Tesis: I.7o.A. J/41, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Agosto de 2008, Página: 799. Ver Anexo 12.

²¹⁷ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 92, pp. 118 y 121.

G) Oficialidad

Este principio refiere a que el procedimiento administrativo debe ser impulsado de oficio por el servidor público de la administración pública, puesto que el procedimiento no solo debe representar una garantía para los administrados, sino una regla de buena administración de los intereses públicos.

Es decir, en aplicación del principio de oficialidad el órgano administrativo debe impulsar el procedimiento en todos sus trámites, ordenando los actos de instrucción adecuados.

H) Gratuidad

Aunque más que ser gratuito, en los procedimientos administrativos se debe hablar de ausencia de costas, ya que si surge un gasto relativo al derecho del administrado, debe ser afrontado por éste, y significa que cada parte hace frente a sus propios gastos, sin que tenga derecho luego, (si la resolución es favorable) a reclamar tales importes del contrario o sea de la administración pública.²¹⁸

I) Celeridad

Este principio dispone que las autoridades administrativas deban evitar costosos, lentos o complicados pasos administrativos que obstaculicen el desarrollo del trámite del expediente. Se trata de una directiva legal que apela a la racionalidad en el empleo del tiempo, de los medios y en la configuración de las formas.

J) Economía

Dentro del procedimiento administrativo, éste principio refiere a que la actuación de la administración pública debe desarrollarse con el ahorro de trabajo, energía y costo y atenta a la obtención del mayor resultado con el mínimo esfuerzo, lo que

²¹⁸ *Ibidem*, pp.123 y 124.

en la práctica implica evitar a los administrados trámites superfluos o redundantes y que se aminore el trabajo recargado, para así alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la tramitación de resoluciones o actos administrativos.

K) Eficacia

Este principio refiere a la rapidez, celeridad y a la sencillez.

L) Publicidad

Este principio significa el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, la falta de publicidad y transparencia es sospecha y antesala de la corrupción.²¹⁹

M) Buena fe

La buena fe es un principio general del derecho; como tal, constituye una de las bases del ordenamiento, informa la labor interpretativa de las normas que lo integran y cumple una importante función de integración en los supuestos de laguna. Es un concepto técnico acuñado como elemento de descripción o de delimitación en diferentes supuestos de hecho normativos, es un modelo ideal de conducta social.²²⁰

4.3 El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa

Con base en las reformas a la ley orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la entonces vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el DOF el 24 de diciembre de 1996, así como la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002, los órganos internos de control de las dependencias y entidades cuentan con facultades y atribuciones para desahogar el procedimiento disciplinario de

²¹⁹ *Ibidem*, pp.124 y 125.

²²⁰ *Ibidem*, pp. 126 – 127.

responsabilidades, e imponer las sanciones procedentes en sus respectivos ámbitos de competencia, pasando a depender éstas jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública.

Los actos que tienen por objeto investigar sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos son actos administrativos de control interno, cuya finalidad es garantizar y preservar la prestación eficiente del servicio público de que se trate, para lo cual se deberá actuar con la debida imparcialidad, pues la función pública evidentemente responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina la obligación del estado de vigilar su correcto desempeño.²²¹

4.3.1 Sujetos de Responsabilidad Administrativa

Según el artículo 2 de la LFRASP son sujetos de esta ley los servidores públicos federales, mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional:

- Los representantes de elección popular
- Los miembros del Poder Judicial Federal
- Los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, y en la Administración Pública Federal
- Los servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.²²²

²²¹ Véase Ruiz Esparza, Alberto Gándara, *op. cit.*, nota 97, pp. 11 y 12.

²²² Párrafo reformado DOF 29-01-2016

4.3.2 Autoridades responsables

Las autoridades que conocen del procedimiento de responsabilidad administrativa, según su competencia, son:

- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- La Secretaría de la Función Pública;
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- El Instituto Federal Electoral (sic)
- La Auditoría Superior de la Federación;
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- El Banco de México,
- El Instituto Federal de Telecomunicaciones
- La Comisión Federal de Competencia Económica

Y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes

4.3.3 Causas de responsabilidad administrativa

Aunque la ley de la materia no señala con precisión las conductas que dan lugar a la responsabilidad administrativa, sí otorga un listado de las obligaciones de los servidores públicos cuyo incumplimiento es motivo de procedimiento de responsabilidades administrativas.

Así en su artículo 8 se estructura un catálogo de obligaciones que deben cumplir los servidores públicos para no incurrir en responsabilidad administrativa y ser sujetos al procedimiento disciplinario correspondiente:

- 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;
- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular

dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- 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;
- 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;
- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

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

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

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

Los servidores públicos de las instituciones de educación, los Centros y las entidades de la Administración Pública Federal a que se refiere el artículo 51 de la Ley de Ciencia y Tecnología, que realicen actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación podrán realizar actividades de vinculación con los sectores público, privado y social, y recibir beneficios. Dichas actividades serán, además de las previstas en el citado artículo, la participación de investigación científica y desarrollo tecnológico con terceros; transferencia de conocimiento; licenciamientos; participación como socios accionistas de empresas privadas de base tecnológica o como colaboradores o beneficiarios en actividades con fines de lucro derivadas de cualquier figura de propiedad intelectual perteneciente a la propia institución, centro o entidad, según corresponda. Dichos servidores públicos incurrirán en conflicto de intereses cuando obtengan

beneficios por utilidades, regalías o por cualquier otro concepto en contravención a las disposiciones aplicables en la Institución.²²³

- 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 su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- 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 su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

²²³ Párrafo Reformado DOF 08-12-2015

- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- 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;
- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;
- Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B,

del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales;
- Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;
- 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;
- 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;

- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- Abstenerse de adquirir para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte, 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.
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

En estas circunstancias, el incumplimiento de las citadas obligaciones constituye la condición de un acto coactivo, esto es, el ejercicio de la facultad disciplinaria, por lo que estamos en presencia de un ilícito administrativo o –en términos de un sector de la doctrina– de un delito administrativo, puesto que el delito en la jurisdicción penal, en cuanto a su estructura lógico–normativa, es igual

al “delito administrativo”, toda vez que las obligaciones transcritas son en cuanto a su infracción, condiciones de ampliación de un acto coactivo,²²⁴ puesto que estas normas definen las conductas obligatorias a seguir,²²⁵ por cuyo incumplimiento se determinan ciertas sanciones, previstas a detalle por la propia ley.

4.3.4 Procedimiento de Responsabilidad Administrativa

El procedimiento administrativo de responsabilidad o procedimiento disciplinario se inicia con la notificación del citatorio al servidor público, en el que se le debe dar a conocer la irregularidad que se le atribuye de manera precisa y clara, señalándose la normatividad presuntamente incumplida, incluyendo las fracciones y párrafos aplicables y su relación con las fracciones también aplicables del artículo 8 de la LFRASP.²²⁶

A la luz del artículo 21 de la Ley en comento, el procedimiento disciplinario es el siguiente:

A) La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades citará al presunto responsable a la audiencia de Ley, 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 administrativa.

En esta Audiencia el servidor público comparece ante la autoridad disciplinaria para declarar lo que a su derecho convenga y en pleno ejercicio de la garantía 14 constitucional.

²²⁴ Véase Solís Rodríguez, Javier, “Consejo de la Judicatura Federal: Responsabilidad Administrativa, Facultad Disciplinaria y Prescripción” en Isaac Augusto Damsky (h), Miguel Alejandro López Olvera, Libardo Rodríguez Rodríguez (coord), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2007, p. 748.

²²⁵ De esta manera en el tratamiento administrativo quedan satisfechos los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en nuestra Constitución Política Federal.

²²⁶ Véase Ruiz Esparza, Alberto Gándara, *op. cit.*, nota 97, p.13.

En cuanto a la notificación, ésta deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará la misma; 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 y entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

B) 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.

Siguiendo la tesitura de garantía de audiencia, se le permite al servidor público presentar las pruebas y alegatos que considere pertinentes para desvirtuar los hechos que se le imputan, en consonancia a lo anterior podemos decir los medios de prueba son

- La confesión;
- Los documentos públicos;
- Los documentos privados;
- Los dictámenes periciales;
- El reconocimiento o inspección judicial;
- Los testigos;
- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
- Las presunciones

Según lo dispone el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicable supletoriamente.

C) 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 autoridad disciplinaria podrá ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

D) Durante la sustanciación del procedimiento la autoridad disciplinaria podrá practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

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

4.3.4.1 Suspensión Como Medida Cautelar

Previa o posteriormente al citatorio que se emita, la autoridad disciplinaria podrá determinar la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión, del servidor

público sujeto a procedimiento administrativo, 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, por lo que la autoridad hará constar expresamente esta salvedad.

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

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad disciplinaria, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento en relación con la presunta responsabilidad del servidor público.

En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

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

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

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

En los procedimientos administrativos que instruyan los órganos internos de control o la Secretaría de la Función Pública, contra los servidores públicos, es esencial que se cumpla con la fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe contener, para que el gobernado goce de la garantía de legalidad y seguridad jurídica.²²⁷

Además debe respetar los principios que rigen el procedimiento de responsabilidad administrativa (respeto a la dignidad humana, pro persona, tutela administrativa efectiva, debido proceso y audiencia, sin dejar de tener en cuenta los principios de seguridad jurídica, oficialidad, gratuidad, celeridad, economía, eficacia, publicidad y buena fe).

4.4 Las resoluciones en el Procedimiento Administrativo

Una vez integrado el expediente con todos los elementos necesarios para permitir a la autoridad sancionadora se forme una clara convicción de los hechos imputados al presunto responsable, los alegatos y del desahogo de las pruebas aportadas, y demás elementos recopilados en la investigación, el procedimiento entra en la etapa de decisión.²²⁸

Según los artículos 13 y 16 de la LFRASP, si se hallare que el servidor público es responsable de los hechos u omisiones que se le imputan, se le impondrá alguna de las siguientes sanciones:

- Amonestación privada o pública;
- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año
- Destitución del puesto

²²⁷ *Ibidem*, p.12.

²²⁸ Véase Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos Comentada*, México, editorial Porrúa, 2011. Pág. 93.

- Sanción económica
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

En caso de que la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, (hoy Ciudad de México) y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves²²⁹ de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves²³⁰ se impondrá, además, la sanción de destitución.

Según lo establece el artículo 15 de la LFRASP, procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la propia ley, se produzca beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, los cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Considerando además que en ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

²²⁹ Se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley. Ver en el Anexo 13.

²³⁰ *Ídem.*

El monto de esta sanción se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.²³¹

Para la imposición de estas sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:²³²

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones²³³
- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Ahora bien, conforme a la fracción a la III del artículo 21 de la ley en cita, las resoluciones deberán emitirse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes al desahogo de las pruebas admitidas, pronunciándose en la misma sobre la existencia o no de responsabilidad, y en su caso se impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificando la resolución en un

²³¹ Para la LFRASP se entiende por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

²³² Artículo 14 de la LFRASP.

²³³ Considerándose reincidente el servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la LFRASP, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

plazo no mayor de diez días hábiles. El plazo para la emisión de la resolución podrá ampliarse por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

Este plazo de ampliación, para la emisión de las resoluciones, se estableció con la finalidad de que el procedimiento sancionador estuviera revestido de mayores garantías al presunto responsable²³⁴ tal y como se considera en la exposición de motivos de dicha Ley.

Por lo que hace al procedimiento administrativo de responsabilidades, se plantea revestirlo de mayores garantías en favor del presunto responsable; identificar con mayor precisión las etapas procedimentales, y fijar el plazo en que deberá resolverse, así como señalar la duración máxima que tendría la ampliación de éste, por causas justificadas.

Con la intención de que no se demoren los procedimientos respectivos o incluso de que no queden inactivos, se ha estimado conveniente prever en la ley el auxilio que los servidores públicos de las dependencias y entidades federales prestarían a los contralores internos y a los titulares de las áreas de quejas y de responsabilidades, en tratándose de notificaciones y citaciones, cuando éstos no residan en los lugares en que deban practicarse.²³⁵

De lo anterior, se puede considerar que cuando la autoridad sancionadora no emita la resolución y la notifique dentro de los plazos mencionados, daría lugar a que se produzca ilegalidad de la misma, por haberse dictado fuera del plazo

²³⁴ Véase Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos Comentada*, México, editorial Porrúa, 2011, p. 93.

²³⁵ *Gaceta Parlamentaria*, Número 3445-IV, martes 7 de febrero de 2012, Formato html, Disponible en internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/feb/20120207-IV.html#Iniciativa11>

establecido.²³⁶ En la especie se produce una franca violación a las garantías constitucionales de los artículos 1, 14 y 16, en especial las garantías de seguridad jurídica, entre las que se encuentran las de “justicia pronta y expedita”. Esto es toda vez que los procedimientos administrativos de responsabilidad a los servidores públicos se siguen a manera de juicios, con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, y que ninguna autoridad puede dejar a su exclusivo arbitrio los tiempos procesales de impartición de Derecho, al hacerlo la autoridad administrativa atenta contra el principio constitucional señalado de justicia pronta y expedita.²³⁷

Como vemos la ley otorga a la autoridad disciplinaria un plazo de 45 días hábiles para resolver en cuanto a la existencia o no de responsabilidad del servidor público, dicho lapso empieza a correr una vez desahogadas las pruebas, teniendo por única vez un plazo prorrogable de 45 días hábiles más para emitir la resolución, esto es para poder resolver de manera eficiente sobre el fondo asunto, estudiando todas y cada una de las actuaciones, pruebas, y demás elementos aportados durante el procedimiento, resolviendo de tal manera que se respeten los principios de fundamentación y motivación que rigen en las resoluciones.

Rescatando además que el legislador al hacer mención de esta ampliación de plazo, refiere sólo cuando exista una causa justificada para ello es decir, a circunstancias realmente trascendentes, tales como la solicitud de más información, la aportación de mas documentos decisivos en cuanto a la emisión de la resolución, cuestiones que afectarían de fondo el asunto y repercutirían directamente sobre el fallo de la resolución. Pero esta excepción de prorrogar el plazo no debe ser objeto de justificación para dilatar la resolución por causas sin trascendencia en el asunto, argumentando circunstancias tales como la carga de trabajo, u otras circunstancias similares, puesto que tal y como lo afirma el Cuarto

²³⁶ Véase Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 245, p. 94.

²³⁷ Véase González Jiménez, Arturo, *Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. 2004, p. 70.

Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en tesis asilada²³⁸ la carga de trabajo no puede justificar las dilaciones en el procedimiento, las cuales carecen de justificación alguna y gravitan los derechos del gobernado, esto es en el caso, al servidor público.

Además de la lectura de la fracción III del artículo 21 de la ley en comento, se observa que no existe ninguna consecuencia legal alguna para la autoridad disciplinaria que transgreda los plazos establecidos en la ley para pronunciarse respecto de si existe o no responsabilidad del servidor público, por tanto se incurre en un desequilibrio procesal, además existe claramente una violación a las garantías constitucionales de seguridad jurídica del servidor público.

²³⁸ Tesis: I.4o.A.5 K (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2, Página: 1453. Ver Anexo 14.

CAPÍTULO V

5. PROPUESTA DE ADICIÓN A LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En este quinto y último capítulo propongo una adición a la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para la inclusión de la figura de caducidad en las facultades de la autoridad disciplinaria, cuando éstas emitan las resoluciones fuera de los plazos establecidos en el propio ordenamiento legal, garantizando de esta manera la seguridad y certeza jurídica del servidor público sujeto al procedimiento disciplinario.

Por ello primero se analizarán los artículos Constitucionales que regulan la seguridad jurídica en nuestro país, y se estudiará cómo están reglamentadas las garantías de Audiencia y Legalidad en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, analizando a detalle la fracción III del artículo 21 de la ley en comento.

5.1 Análisis de las Disposiciones Constitucionales que Regulan la Seguridad Jurídica en Nuestro Sistema Mexicano

5.1.1 Derechos Humanos y Garantías Individuales

Los derechos humanos fundamentales tienen su origen en la misma naturaleza humana, para Del Castillo Del Valle los derechos humanos son las prerrogativas o potestades que Dios (o la naturaleza) ha otorgado a todo sujeto que tenga condición de persona física, de ser humano, por ello de esta idea se desprende que los derechos humanos son obra divina o de la naturaleza, mas no humana; el hombre, en su calidad de gobernante, reconoce la preexistencia de esos derechos y prevé diversas instituciones jurídicas (inscritas en la ley) que

tienden a protegerlos frente a otros sujetos, ya sea de autoridades estatales u otros gobernados.²³⁹

Y bien apunta Mariano Coronado al decir sobre los derechos humanos que “son *derechos naturales*, recibidos por el hombre con total independencia de la ley vigente en el lugar de su nacimiento, é importan las facultades necesarias para su conservación, desarrollo y mantenimiento. No hay que preguntar, cuando se trata de alguno de estos derechos, si el que lo reclama es hombre o mujer, natural o extranjero, menor o mayor de edad, simple ciudadano o funcionario público, basta que sea hombre, es decir, un individuo de la especie humana”.²⁴⁰

Así Del Castillo Del Valle sostiene que los derechos humanos son anteriores al Estado y que éste, por tanto, no es su creador ni quien lo confiere; el Estado, por medio de sus órganos gubernativos, reconoce la existencia de los derechos del hombre y se compromete a que las autoridades estatales lo respeten, por lo cual otorga las *garantías individuales* consagradas en la Constitución Política del país, de esta manera las garantías individuales son los medios de protección de los derechos del hombre, y son oponibles frente estas autoridades.²⁴¹

5.1.2 Idea sobre la Seguridad Jurídica

En las relaciones entre gobernantes, como representantes del Estado, y gobernados, suceden múltiples actos, imputables a los primeros, que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos, el Estado en ejercicio del poder de imperio de que es titular como entidad jurídica y política suprema con

²³⁹ Véase Del Castillo Del Valle, Alberto, *Derechos Humanos, Garantías y Amparo*, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2008, p.12.

²⁴⁰ Coronado, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, 2° ed., editorial Escuela de Artes y Oficios del Estado, México 1899, p. 7.

²⁴¹ Véase Del Castillo Del valle, Alberto, *op. cit.*, nota 250, pp. 18 y 19.

sustantividad propia, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades.²⁴²

Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, tiene como finalidad inherente, imbibita, imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos; vida, propiedad, libertad, etc. Dentro de un régimen jurídico, esto es dentro de un sistema en que impere el derecho, bien bajo un carácter normativo legal o bajo un aspecto consuetudinario, esa afectación de diferente índole, así como de múltiples y variadas consecuencias, que opera en el *status* de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho.²⁴³

Ese conjunto de modalidades jurídicas que tiene que sujetarse cualquier acto de autoridad es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica, éstas implican, en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho.²⁴⁴

La seguridad jurídica se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos, de esta manera el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir dicha

²⁴² Véase Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 33° ed., editorial Porrúa, México, 2001, p. 504.

²⁴³ *Ibidem.* pp. 504. y 505

²⁴⁴ *Ídem.*

obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que genera sea jurídicamente válida.²⁴⁵

5.1.3 Disposiciones Constitucionales que regulan las Garantías de Seguridad Jurídica

La seguridad jurídica parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de las normas constitucionales y legales, que aun tiempo, definen la forma en que las autoridades del estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico a los gobernados será eficaz. La existencia de esta seguridad no sólo implica un deber para las autoridades del Estado; si bien éstas deben abstenerse de vulnerar derechos de los gobernados, éstos no deben olvidar que también se encuentran sujetos a la Constitución Federal y las leyes, es decir, que pueden y deben ejercer su libertad con la idea de que podría restringirse en beneficio del orden social.²⁴⁶

En consonancia con las ideas el distinguido jurista Ignacio Burgoa, la SCJN señala que “las garantías de seguridad jurídica son derechos públicos subjetivos a favor de los gobernados, que pueden oponerse a los órganos estatales para exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la emisión de los actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la *indefensión* o *incertidumbre jurídica*, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones”.²⁴⁷

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 505

²⁴⁶ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías de Seguridad Jurídica*, 2° ed. Colección de Garantías Individuales, Núm. 2, México 2005, p. 12.

²⁴⁷ *Ibidem*, p.13.

Es oportuno explicar los elementos integrantes de la definición que la SCJN otorga, al indicar que:

- Derechos públicos subjetivos a favor de los gobernados. Son derechos públicos porque pueden hacerse valer ante sujetos pasivos públicos, es decir, el Estado y sus autoridades, y subjetivos porque entrañan una facultad derivada de una norma.
- Oponibles a los órganos estatales. Significa que el respeto a este conjunto de garantías puede reclamarse al Estado.
- Requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos. Los requisitos están previstos en la Constitución y las leyes secundarias. Si el Estado comete actos donde tales requisitos no se hayan cubierto, la seguridad jurídica de los gobernados será afectada.
- No caer en estado de indefensión o incertidumbre jurídica. La importancia de las garantías de seguridad jurídica radica en que se erigen como baluartes del acceso efectivo a la justicia, al que tienen pleno derecho los individuos de toda sociedad libre y democrática, donde el Estado no subordina a sus intereses la estabilidad social que demanda la subsistencia del derecho.
- Pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones. Mientras la conducta del Estado para con los particulares no desborde el marco de libertad e igualdad que la Constitución asegura mediante las garantías individuales, es de esperar que la situación igualitaria y de libertad de los gobernados no degeneren en condiciones de desigualdad que entrañen caos social. De lo anterior se desprende que la importancia de las garantías de seguridad jurídica es

fundamental, pues de ellas depende el sostenimiento del Estado de derecho.²⁴⁸

Ahora bien, las garantías de seguridad jurídica son otorgadas por nuestra Constitución Federal en los artículos 8°, 14°, 16°, 17°, 18°, 19°, 20°, 21°, 22°, 23°, que en lo medular se refieran a:²⁴⁹

- En el artículo 8° se encuentra el derecho de petición.
- En el artículo 14° se encuentran: la garantía de irretroactividad de la ley, la garantía de audiencia, garantía de exacta aplicación de la ley, garantía de legalidad en materia civil.
- En el artículo 16° se encuentran: la garantía de autoridad competente, garantía de mandamiento escrito, en el que se funde y motive la causa legal para cometer un acto de molestia contra un particular; la garantía de detención por orden judicial.
- El artículo 17° nos dice que nadie puede hacerse justicia por propia mano, además contiene la garantía de la expedita y eficaz administración de justicia. Y de igual manera nos dice que no procede la prisión por deudas de carácter puramente civil.
- El artículo 18° indica que la prisión preventiva sólo es válida contra delitos que merezcan pena corporal.
- En el artículo 19° se menciona los requisitos del auto de formal prisión.
- En el artículo 20° se encuentran reguladas las garantías de los inculpados, las víctimas y los ofendidos por un delito.

²⁴⁸ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

²⁴⁹ *Ibidem*, pp. 19-21

- El artículo 21° establece que la imposición de penas es propia de la autoridad judicial, y que sólo al Ministerio Público le compete la investigación y persecución de delitos.
- El artículo 22° señala la prohibición de penas inusitadas o trascendentales, y de la pena de muerte.
- En el artículo 23° se encuentra establecido que ningún juicio penal pues tener más de tres instancias; además nadie puede ser juzgado por el mismo delito dos veces; y por último se establece la prohibición de absolver de la instancia.²⁵⁰

De la importancia de estas garantías dio cuenta la jurisprudencia de la Primera Sala de la SCJN, en la tesis 1a./J. 31/99²⁵¹, la cual en lo conducente nos dice que “las garantías de seguridad jurídica consagradas en la Constitución Federal, son la base sobre las cuales descansa el sistema jurídico mexicano, por tal motivo, éstas no pueden ser limitadas porque en su texto no se contengan expresamente los derechos fundamentales que tutelan. Por el contrario, las garantías de seguridad jurídica valen por sí mismas, ya que ante la imposibilidad material de que en un artículo se contengan todos los derechos públicos subjetivos del gobernado, lo que no se contenga en un precepto constitucional, debe de encontrarse en los demás, de tal forma, que el gobernado jamás se encuentre en una situación de *incertidumbre jurídica* y por lo tanto, en *estado de indefensión*.”

Las mismas prohíben a las autoridades llevar a cabo actos de afectación en contra de particulares; pero si han de cometerlos, deberán cumplir los requisitos previamente establecidos, a fin de *no vulnerar la esfera jurídica de los individuos* a que se dirijan dichos actos. De esta manera se salvaguardan los derechos públicos subjetivos de los gobernados y, en consecuencia, las

²⁵⁰ *Ibidem*, p.21.

²⁵¹ Ver Anexo 15.

autoridades del Estado respetan los cauces que el orden jurídico pone a su alcance para que actúen.²⁵²

Como se ha visto, son diversos los numerales constitucionales que aluden al principio de seguridad jurídica, por tanto estudiaremos sólo los preceptos normativos que atañen al estudio de nuestro tema, esto es, los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna ya que al consagrar las garantías de audiencia y legalidad, no sólo representan la protección a la vida, a la libertad o la propiedad de los gobernados, sino que al fijar las reglas para que el Estado pueda emitir cualquier acto de molestia, delimitan con ello su actuación frente a los gobernados y en nuestro caso muy particular, frente a los servidores públicos sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa.

5.1.3.1 Artículo 14 Constitucional

Este artículo establece lo siguiente:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

²⁵² Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 257, p. 18

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

De esta manera el citado precepto contiene cuatro garantías de seguridad jurídica que son:

- Irretroactividad de las leyes (párrafo primero)
- Audiencia (párrafo segundo)
- Exacta aplicación de la ley –en materia penal- (párrafo tercero)
- Legalidad en materia civil (párrafo cuarto)

A) Irretroactividad de las leyes

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Irretroactividad hace referencia a lo retroactivo mismo que proviene del latín *etroactum*, supino de *retroagĕre*, que significa hacer retroceder, que obra o tiene fuerza sobre lo pasado.²⁵³ Por tanto, la garantía que contiene el primer párrafo del artículo en comento significa que las disposiciones contenidas en las leyes no deben aplicarse hacia el pasado, afectando hechos o situaciones que se presentaron antes de su vigencia, problema que se conoce también como conflicto de leyes en el tiempo.²⁵⁴

La cuestión de la irretroactividad de la ley también se conoce como "conflicto de leyes en el tiempo", pues se trata de dilucidar qué incidencia puede tener una ley nueva sobre situaciones jurídicas o derechos que se generaron bajo el imperio

²⁵³ *Real Academia de la Lengua Española*, 2014 [en línea], Madrid [citado 21-08-2014], Disponible en Internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=irretroactividad> <http://lema.rae.es/drae/?val=retroactivo>

²⁵⁴ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 257, p. 37.

de una ley anterior, abrogada. La resolución de este problema es fundamental para la seguridad jurídica de los gobernados, a quienes la aplicación retroactiva de una ley podría perjudicar de diversos modos.²⁵⁵

B) Garantía de Audiencia

Artículo 14. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La palabra audiencia que proviene del latín *audiencia* es el “acto de oír las personas de alta jerarquía u otras autoridades, previa concesión, a quienes exponen, reclaman o solicitan algo” así como la “ocasión para aducir razones o pruebas que se ofrece a un interesado en juicio o en expediente. “ En este tenor el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional involucra:

1. Que la privación se realice mediante juicio, esto es, a través de un procedimiento que se efectúa ante un órgano estatal; tal procedimiento significa una serie de etapas que concluyen en una resolución que dirime una controversia.
2. Que el juicio sea seguido ante los tribunales previamente establecidos; por tribunales no sólo se entiende aquellos órganos que pertenezcan al Poder Judicial y que normalmente desempeñen la actividad judicial, sino a cualquiera que realice una función materialmente jurisdiccional, es decir, que aplique normas jurídicas generales a casos concretos en controversia.

²⁵⁵ *Ibidem.* pp. 39 y 40.

3. En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que se manifiestan principalmente en el derecho de defensa y en la facultad de aportar pruebas y,
4. Que la privación se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.²⁵⁶

Todas estas garantías se traducen en una obligación que, con las salvedades establecidas por la propia Constitución y la jurisprudencia, las autoridades del Estado deben cumplir, en el sentido de abstenerse de cometer actos que mermen determinados bienes de los gobernados sin que se satisfaga la garantía que se comenta.²⁵⁷

No es óbice a lo anterior el hecho de que en la propia Constitución Federal que existen actos privativos que son excepciones a la garantía de Audiencia los cuales se encuentran en los artículos 27 y 33 que refieren a la materia de expropiación y tratándose de extranjeros, los cuales gozan de las garantías individuales, pero no podrán invocar la garantía de audiencia cuando se considere que su permanencia en territorio Nacional es inconveniente, esto a juzgar por el Ejecutivo Federal. Y una excepción más a la garantía de audiencia se presenta en la materia fiscal; ya que las leyes tributarias son establecidas unilateralmente por el Estado, y sólo pueden combatirse después de que hayan sido promulgadas, no antes.

La garantía de audiencia consiste entonces en darle al gobernado la oportunidad de defenderse, previo al acto privativo que se le imponga, por ello para su cumplimiento, se impone a las autoridades la vigilancia a las formalidades esenciales del procedimiento, que consisten en la notificación de inicio, el lapso para ofrecer las pruebas necesarias y alegar su defensa, y por último la emisión de la resolución que resuelve de fondo el asunto.

²⁵⁶ *Ibidem*, pp. 50 y 51.

²⁵⁷ *Ibidem* p. 51.

C) Exacta aplicación de la ley

Artículo 14. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

Esta garantía refiere a que las únicas penas que la autoridad puede imponer son las que se encuentren tipificadas como delitos, es decir, previstas legalmente. A esta circunstancia se refieren los principios *nullum crimen sine lege* o “no existe un delito sin una ley que lo establezca” y *nulla poena sine lege* o “no existe una pena sin una ley que la establezca”. Así que toda pena que no esté expresamente determinada en una ley se considera indeterminada, y ningún Juez podrá imponérsela a nadie.²⁵⁸

Ella busca salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, a quienes no se les puede considerar delincuentes sin que se haya probado que infringieron una norma penal vigente.²⁵⁹

D) Garantía de Legalidad en materia civil

Artículo 14. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Este último párrafo garantiza que el juicio se resuelva sólo con fundamento en la ley, y en caso de que ello no sea suficiente o no sea claro se podrá recurrir a la interpretación o los principios generales del derecho, con ello se busca mantener un orden social para que los conflictos entre particulares tengan siempre sean resueltos por la vía legal, ya que dejar el asunto sin sentencia

²⁵⁸ *Ibidem*, pp. 63 y 65.

²⁵⁹ *Ibidem*, p.62.

podría causar la contravención del artículo 17 constitucional y hacer que alguna de las partes haga justicia por su propia mano.

Al respecto, la Suprema Corte nos señala que “Al contrario de lo que ocurre con la garantía de la exacta aplicación de la ley, por la que basta con que no haya un fundamento jurídico preciso para que a una persona no se le impute una conducta delictuosa, la garantía de legalidad en materia civil da pie a que, si la letra —es decir, el texto— de la ley parece inaplicable para un caso concreto, se recurra tanto a su interpretación como a los llamados *principios generales del derecho*”.²⁶⁰

Aclaran que al hablar de "juicios del orden civil", el texto constitucional no alude exclusivamente a los que son regulados por las normas procesales civiles, sino también a los juicios administrativos, mercantiles, familiares, de arrendamiento y aun a los laborales. Además, las palabras "sentencia definitiva" han de comprenderse en un sentido amplio, esto es, no sólo como una resolución que pone fin definitivamente a un proceso, sino como cualquier resolución judicial pronunciada dentro del proceso; por ejemplo, un auto o una sentencia interlocutoria, caracterizados por resolver puntos controvertidos dentro de un asunto judicial.²⁶¹

5.1.3.2 Artículo 16 Constitucional

El artículo 16 en lo medular establece lo siguiente:

- Párrafo primero: Todo acto de molestia debe constar en un mandamiento escrito de autoridad competente que lo funde y lo motive.
- Párrafo segundo y tercero: Toda orden de aprehensión que se libre contra una persona debe provenir de una autoridad judicial, que de inmediato deberá poner al inculcado a disposición del Juez

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 71

²⁶¹ *Ibidem*, pp. 73 y 74.

- Párrafo cuarto: En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado, siempre que en el acto lo ponga a disposición de la autoridad inmediata, que enseguida deberá ponerlo a la del Ministerio Público.
- Párrafo quinto: En casos urgentes, y siempre que se trate de delitos graves, el Ministerio Público puede, bajo su responsabilidad, ordenar la detención del indiciado, para lo que deberá fundar y motivar su proceder.
- Párrafo sexto: En los casos de flagrancia o urgencia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá, inmediatamente, ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.
- Párrafo séptimo: Nadie puede ser detenido por el Ministerio Público durante más de cuarenta y ocho horas.
- Párrafo octavo: Las órdenes de cateo sólo pueden ser expedidas, por escrito, por la autoridad judicial.
- Párrafos noveno y décimo: Las comunicaciones privadas son inviolables, y las intervenciones que de ellas se hagan deben ser autorizadas por la autoridad judicial federal, y sujetarse a los requisitos y límites previstos en las leyes.
- Párrafo decimoprimer: La autoridad administrativa practicará visitas domiciliarias sólo para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios o de policía así como para exigir la exhibición de libros y papeles que comprueben que se han acatado las disposiciones fiscales.
- Párrafo decimosegundo: La correspondencia que circule por estafetas es inviolable.
- Párrafo décimo tercero: En tiempo de paz ningún militar podrá alojarse en una casa particular sin permiso del dueño, ni imponer prestaciones. En

tiempo de guerra, cualquier militar podrá exigir alojamiento y otras prestaciones a los particulares, sujetándose a lo dispuesto por la ley marcial correspondiente.

Para efectos del presente estudio, sólo se analizará la parte relativa a la garantía de legalidad consagrada en el párrafo primero del citado artículo, puesto que el mismo establece los lineamientos generales que debe seguir cualquier autoridad para que los actos que realice puedan ser considerados constitucionales, amén de que los párrafos subsecuentes hacen referencia a los requisitos específicos que deben cumplir cierto actos de autoridad tales como lo son la privación de la libertad, en los que se incluye la orden de aprehensión, la detención en flagrante del delito, la detención llevada a cabo por el Ministerio Público, etc.

A) Garantía de Legalidad, según el artículo 16 constitucional

Es considerado legal (del latín *legālis*) lo “prescrito por ley y conforme a ella”²⁶² por consiguiente la legalidad será la cualidad de legal.

Así en nuestro sistema jurídico existe un precepto constitucional sobre el cual descansa una de las garantías de seguridad jurídica más relevante para el país, la cual es la garantía de legalidad, misma que se encuentra inserta en el primer párrafo del artículo 16 de la CPEUM, que establece:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

²⁶² *Real Academia de la Lengua Española*, 2014 [en línea], Madrid [citado 21-08-2014], Disponible en Internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=legal>

La garantía de legalidad, expresada en estas líneas, reposa en el llamado principio de legalidad, consistente en que las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se lo permite, en la forma y los términos determinados por ella.²⁶³

Para Ignacio Burgoa éste es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, dado la extensión y efectividad de la garantía de legalidad que consagra, ya que pone a la persona a salvo de todo acto de afectación en su esfera de derecho.

Además menciona los supuestos para que la misma opere, señalando que el término “nadie”, al que alude este precepto, equivale a decir: ninguna persona, ningún gobernado. Y respecto de los actos de autoridad establecidos en el 16 constitucional considera que pueden traducirse en los siguientes tipos:²⁶⁴

a) actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos (actos de molestia en sentido estricto).

b) actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles, comprendiendo dentro de este mismo género a los mercantiles, administrativos y del trabajo (actos de molestia en sentido lato).

c) actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o materia, es decir en aquellos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica (acto de molestia en sentido lato).

Y aclara “respecto del primer tipo indicado, los actos correspondientes sólo deben ajustarse a las garantías implicadas en la primera parte del artículo 16 constitucional, mientras que los comprendidos en las otras dos especies señaladas, además de estar regidos por tales garantías, deben ajustarse a lo

²⁶³ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 257, p. 79.

²⁶⁴ Véase Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 253, pp. 589 y 591.

dispuesto por los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14 constitucional, en los casos relativos”.²⁶⁵

Ahora bien, el acto de molestia, en cualquiera de las implicaciones señaladas, puede afectar a alguno o algunos de los bienes jurídicos comprendidos dentro de la esfera jurídica del gobernado, como son: a su misma persona, su familia, su domicilio, a sus papeles o a sus posesiones.²⁶⁶

La garantía contenida en el primer párrafo reviste particular importancia, pues con base en ella deben llevarse a cabo los actos de molestia a que alude el resto del artículo. La constitucionalidad de tales actos dependerá siempre de ciertos requisitos, que han sido expuestos por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito²⁶⁷, el cual expone que para la emisión de todo acto de molestia precisa de tres requisitos mínimos:

1. Que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; ello con el propósito de que el afectado pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que conozca a precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias.
2. Que provenga de autoridad competente; de igual manera que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la misma está habilitada constitucional o legalmente y que tiene dentro de sus atribuciones la facultad para emitir dicho acto.
3. Que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento; la fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los

²⁶⁵ *Ibidem.* p. 592.

²⁶⁶ *Ídem.*

²⁶⁷ Tesis: I.3o.C.52 K Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Abril de 2003, Página: 1050, Ver anexo 16.

preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar.

Ambos presupuestos de fundamentación y motivación deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones.

5.2 Las garantías de Audiencia y Legalidad en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Después de estudiar los artículos constitucionales que consagran las garantías de audiencia y legalidad, es necesario saber de qué manera la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos acoge dichos preceptos dentro de su texto legal.

En el devenir de esta investigación se ha visto que la garantía de audiencia, consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 de la CPEUM, consiste en otorgarle al gobernado (en nuestro caso al servidor público) la posibilidad de defenderse, previo al acto privativo, y para su exacta observancia se impone a la autoridad vigilar las formalidades esenciales del procedimiento, mismas que consisten en la notificación de inicio y sus consecuencias, la posibilidad de ofrecer pruebas y desahogarlas, alegar en su defensa y por último la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento y resuelve de fondo el asunto. Con lo anterior se garantiza una adecuada defensa del servidor público, ya que comprende un cabal conocimiento de las actuaciones y la posibilidad de

exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de la resolución que imponga un acto privativo.

Ante esta situación, es preciso señalar que esta garantía se encuentra contemplada en la LFRASP, pues como vimos en el Capítulo Cuatro²⁶⁸, en su artículo 21 regula lo inherente a la Audiencia para desahogar las pruebas que haya ofrecido a su favor. En esta Audiencia el servidor público comparece ante la autoridad disciplinaria para declarar lo que a su derecho convenga y en pleno ejercicio de la garantía 14 constitucional, misma que será piedra angular para que la autoridad disciplinaria se pronuncie respecto de si el servidor público ha incurrido en responsabilidad o no, ya que una vez valoradas las pruebas y administradas entre sí, se procederá a emitir resolución con base a las mismas, y en caso de hallarse responsabilidad en el servidor público se impondrá la sanción que según corresponda.

De esta manera la audiencia a que se refiere el artículo 21 de la LFRASP se deberá celebrar el día y la hora señalados en el citatorio, ante el funcionario competente, para que el servidor público declare lo que a su derecho convenga, pudiendo estar asistido por un abogado o persona de su confianza, se elaborará el acta en la que se hará constar el desarrollo de la misma, los argumentos expuestos por el presunto responsable, las preguntas planteadas si las hay, sus respuestas, en su caso la relación de documentos exhibidos y entregados como pruebas por el acusado, los alegatos que el servidor público haga valer, así como los acuerdos de la autoridad que procedan.²⁶⁹ Al terminar la audiencia, la autoridad disciplinaria otorgará un plazo de cinco días hábiles para que el servidor público presente pruebas a su favor; una vez desahogadas las pruebas, la autoridad resolverá.

²⁶⁸ Ver pp. 124 y 125.

²⁶⁹ Véase Ruíz Esparza, Alberto Gándara, *op. cit.*, .nota 97, p 15 y 16.

Ahora bien, respecto a la garantía de legalidad, contenido en la primera parte del artículo 16 de la CPEUM, la autoridad administrativa en todo momento tiene que fundamentar y motivar la causa legal del procedimiento establecido en el numeral 21 de la LFRASP, es decir, debe expresar con precisión las causas, circunstancias y razones que tomó en consideración para basarse en el acto que está ejecutando, aunado a ello debe coexistir un ajuste en los motivos y la norma aplicable a ese caso en particular, es decir la conducta del servidor público debe de encuadrar o relacionarse con la o las hipótesis legal(es) que invoca la autoridad disciplinaria.

Al respecto la SCJN nos dice en criterio jurisprudencial que el principio de congruencia en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos obliga a la autoridad responsable, al momento en que emite la resolución respectiva, a efectuar las consideraciones pertinentes que funden su actuar en forma armónica, es decir, de acuerdo con los hechos constitutivos de la infracción administrativa que haya tenido por probados, en relación con la sanción administrativa precisa a la que el servidor público se haya hecho merecedor, en estricto apego a los principios que rigen el derecho administrativo sancionador, referentes a la gravedad de la conducta y de la correspondiente sanción aplicable, pues cualquier desviación al respecto no puede estimarse un simple error intrascendente, como cuando la fracción del precepto legal invocado no guarda congruencia con la sanción impuesta, sino que ello tiene una relevancia innegable, ya que trasciende a la *correcta fundamentación y motivación para imponer, según corresponda, la sanción a un servidor público*, en virtud de que la aplicación de la ley en tratándose del derecho administrativo sancionador debe ser exacta y no imprecisa.²⁷⁰

Ahora bien, la autoridad administrativa también tiene la obligación de señalar el lugar y fecha de la emisión del acto, el carácter de la autoridad que lo

²⁷⁰ Tesis: VI.1o.A.262 A. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época Tomo XXVIII, Octubre de 2008. Página: 2441. Ver anexo 17.

emite, su competencia para hacerlo, los motivos que originaron dicho acto de molestia, así como los fundamentos legales aplicados para ello y la relación entre los mismos. Todo ello a fin de que el servidor público pueda tener la certeza de la autoridad a quien debe dirigirse, y pueda preparar una defensa adecuada.

Luego entonces, si al emitir su acto de molestia, la autoridad administrativa disciplinaria deja de observar alguno de los requisitos que integran la garantía de legalidad, se estaría violentando nuestro texto constitucional en perjuicio del servidor público, ya que se le estaría dejando en un estado de incertidumbre e indefensión. Como en la esencia acontece en el caso de la fracción tercera del artículo 21 de la ley en comento, tema que a continuación se abordará.

5.3 Análisis de la fracción III del Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Como se ha estudiado a lo largo de esta investigación, de manera específica en los capítulos cuatro y cinco, la garantía de legalidad consagrada en nuestra Constitución en su artículo 16, forma parte de las garantías de seguridad jurídica, mismas que descansan en el principio de legalidad, del cual tiene su noción en que la autoridad sólo puede hacer lo que le está permitido en la ley, y en este sentido de la lectura de la fracción III del artículo 21 de la LFRASP, se desprende que existe una clara y franca violación a la garantía de seguridad jurídica del servidor público, ya que el artículo en comento no expresa consecuencia legal alguna para la autoridad disciplinaria que emita resolución que ponga fin al procedimiento administrativo, fuera de los plazos que establece el propio ordenamiento legal para ello.

Esto es, en la especie, no se limita la actuación de la autoridad, no se le puede obligar a actuar dentro de los plazos especificados en la ley, ya que la misma no señala sanción para quien la transgreda. Ergo se le da la libertad para que actúe fuera de ella, resolviendo el procedimiento fuera de los términos establecidos para ello, propiciando una conducta arbitraria.

La fracción señala:

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

[...]

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;

[...]

La fracción comprende:

- 45 días hábiles con los que cuenta la autoridad administrativa, para resolver el procedimiento y determinar si el servidor público es sujeto o no de responsabilidad, y determinar así la sanción que en su caso proceda.
- El plazo de 10 días hábiles para notificar la resolución.

- La facultad de la autoridad disciplinaria para ampliar el plazo de 45 días hábiles, hasta por otros 45 días hábiles, siempre que exista causa justificada.

Como se vio en el capítulo 4²⁷¹, la ley ofrece estos 45 días hábiles, ya que resultan ser un tiempo suficiente para determinar el fondo del asunto de manera eficiente, dado un exhaustivo y profundo estudio de las actuaciones, pruebas y demás elementos aportados durante la tramitación del procedimiento, y así resolver respetando los principios de fundamentación y motivación que rigen todas las actuaciones administrativas.

Aunado a lo anterior la ley otorga la facultad de ampliar este plazo hasta por otros 45 días hábiles más, siempre y cuando exista una causa justificada para ello.

Considerando que la causa justificada a que refiere el legislador, trata de circunstancias realmente trascendentales para poder decidir sobre el fondo del asunto, tales como la solicitud de más información, la aportación de mayor documentación, etc. resulta lógico suponer entonces que argumentos como carga excesiva de trabajo, o que son varios los documentos por analizar, entre otros, resultan absurdos y no son una opción válida para excusar un retardo en la emisión de la resolución. Tal y como lo sostiene el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en tesis asilada²⁷² la carga de trabajo no puede justificar las dilaciones en el procedimiento, las cuales carecen de justificación alguna y gravitan los derechos del servidor público.

Como anteriormente quedó asentado,²⁷³ los procedimientos administrativos de responsabilidad a los servidores públicos se siguen a manera de juicios, con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, y ninguna

²⁷¹ Pp. 127-129.

²⁷² Tesis: I.4o.A.5 K (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2, Página: 1453. Ver Anexo 14.

²⁷³ P. 148

autoridad puede dejar a su exclusivo arbitrio los tiempos procesales de impartición de justicia, al hacerlo la autoridad administrativa atenta contra el principio constitucional de justicia pronta y expedita.

Luego entonces, cuando la autoridad sancionadora no emita la resolución y la notifique dentro de los plazos mencionados, daría lugar a que se produzca ilegalidad de la misma, por dictarse fuera del plazo establecido para ello.²⁷⁴

Pero la ley es omisa en este sentido, pues de la lectura de la fracción III del artículo 21 de la ley en comento, se observa que no existe ninguna consecuencia legal alguna para la autoridad disciplinaria que transgreda los plazos establecidos en la ley al pronunciarse respecto de si existe o no responsabilidad; por tanto, se incurre en un desequilibrio procesal, y en una clara violación a las garantías constitucionales de seguridad jurídica del servidor público sujeto al procedimiento disciplinario.

Por lo anterior podemos afirmar que en la ley de la materia, en su fracción III del artículo 21, no existe el principio de exacta aplicación de la Ley, ya que la autoridad resolutoria tiene el libre criterio para emitir resoluciones de acuerdo al tiempo y disponibilidad que a su arbitrio considere conveniente, pudiendo sobrepasar los 45 días hábiles (con una prórroga de tiempo de otros 45 días más). Y con esta laguna legal sólo se propicia que se continúe con el fenómeno, vulnerando las garantías de seguridad jurídica de los de los servidores públicos sujetos a procedimientos administrativos disciplinarios.

Ahora bien, como se estudió en el Capítulo Tercero²⁷⁵ la caducidad es considerada una sanción que se pacta o se impone por la ley a la persona que dentro de un plazo convencional o legal, no realiza voluntariamente y conscientemente la conducta positiva para hacer que nazca, o para que se

²⁷⁴ Véase Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 245, p. 94.

²⁷⁵ Pp. 83-84, 88.

mantenga vivo un derecho sustantivo o procesal, según sea el caso; distinguiéndose de la prescripción en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo.

En criterio jurisprudencial ²⁷⁶ se afirma que la caducidad actúa sobre una potestad (derecho potestativo) respecto de la cual *limita su ejercicio* al preciso plazo previsto en la ley, su finalidad no es la exigencia de conformar la situación de hecho a la situación de derecho, sino crear *certidumbre jurídica*, por tanto protege intereses *superiores*, aun cuando puede también establecerse excepcionalmente para tutelar un interés particular. Y en referencia a la disponibilidad, en la caducidad no se está ante derechos disponibles, en los cuales rija la autonomía de la voluntad; por consiguiente, no se admite la renuncia de la caducidad sobrevenida, y la misma puede ser invocada de oficio por el juzgador y tampoco hay causas de impedimento, suspensión e interrupción, simplemente la potestad se ejerce.

Por lo que aplicado al análisis de la fracción III del artículo 21 de la ley de la materia, y considerando que la finalidad de la caducidad es crear certidumbre jurídica, protegiendo intereses superiores, podemos afirmar que la caducidad debe ser la consecuencia lógica, (como sanción), a la autoridad administrativa por no cumplir con sus facultades de emitir en tiempo, con las resoluciones dentro del plazo establecido en la ley para ello; velando de esta forma por las garantías de legalidad y certidumbre de los servidores públicos sujetos a procedimiento de responsabilidad.

²⁷⁶Tesis: I.4o.C.212 C Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Página: 2890. Ver Anexo 2.

Esta situación fue estudiada por la SCJN que emitió un criterio al respecto²⁷⁷ el cual establece que “la caducidad es la pérdida de la facultad para resolver de la autoridad que se da, de acuerdo a lo que establece el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que le otorga a la secretaría que haya instrumentado el procedimiento de responsabilidad, un plazo de treinta días hábiles; para imponer o no al infractor sanciones administrativas; o sea la pérdida de la facultad de la autoridad para sancionar a los funcionarios en los términos que ese precepto prevé”. Este criterio nos sirve de referencia para observar el razonamiento sobre la operatividad de la caducidad en las facultades de la autoridad administrativa si éstas resuelven fuera del plazo establecido en la ley; porque, como se ha venido diciendo a lo largo de esta investigación, la caducidad es la *sanción* que la autoridad administrativa debe tener en caso de incumplir con lo establecido en el propio ordenamiento legal, ya que la finalidad de esta figura jurídica es de preservar la certidumbre, tutelando así con las garantías de seguridad jurídica elementales para cualquier gobernado sujeto a algún procedimiento.

Pero en contra del criterio anterior, existe una jurisprudencia emitida por la Segunda Sala²⁷⁸ el cual establece: “El procedimiento de responsabilidad administrativa, en cuanto tutela los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público, es de pronunciamiento forzoso, pues su materia la constituye una conducta respecto de la cual existe el interés general en que se determine si resulta o no contraria a los deberes y obligaciones del servidor público. Por tanto, la omisión de la autoridad sancionadora de dictar resolución dentro del plazo de treinta días hábiles siguientes al cierre de la instrucción, previsto en el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no produce la

²⁷⁷ Tesis: I.4o.A.253 A. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo IX, Enero de 1999. Página: 897. Ver Anexo 18.

²⁷⁸ Tesis: 2a./J. 206/2004. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXI, Enero de 2005. Página: 576. Ver Anexo 19.

caducidad de la facultad para emitir aquélla, por no preverlo así alguna disposición y porque el único límite a la potestad sancionadora administrativa del Estado es la prescripción contenida en el artículo 78 de la ley mencionada, sin que lo anterior signifique que la autoridad tenga la facultad arbitraria de alargar indefinidamente su actuación, pues el plazo de prescripción reinicia a partir de que se notifica al servidor público la incoación del procedimiento disciplinario relativo.”

Criterio que resulta desafortunado, ya que nuestro máximo Tribunal considera innecesaria esta figura en cuanto al incumplimiento de las resoluciones en el tiempo indicado para ello. Por tanto no hay sanción alguna para la autoridad que transgreda la ley.

De acuerdo a lo establecido en la Ejecutoria que dio origen a esta jurisprudencia la Segunda Sala manifiesta lo siguiente²⁷⁹:

1. Que el procedimiento de responsabilidad administrativa, en cuanto tutela los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público, es de pronunciamiento forzoso, pues su materia la constituye una conducta respecto de la cual existe el interés general en que se determine si resulta o no contraria a los deberes y obligaciones del servidor público.
2. Que la doctrina ha realizado diversas clasificaciones de las normas jurídicas, entre las que se encuentran las normas perfectas y las imperfectas. Las primeras son aquellas que contienen un supuesto de hecho, así como una sanción en caso de encuadrar en el mismo o no cumplir con la obligación prevista. Por su parte, las normas imperfectas prevén un caso fáctico, pero no contemplan sanción alguna en caso de inobservancia del precepto legal. El artículo y fracción en estudio, atendiendo a los argumentos expuestos en el párrafo anterior son normas

²⁷⁹ Ver Anexo 20.

imperfectas, al disponer que las autoridades emitirán la resolución de responsabilidad dentro del término de treinta días, sin prever ninguna sanción en perjuicio de las facultades sancionadoras del Estado o algún derecho a favor del servidor público involucrado en caso de incumplimiento.

3. Aun cuando el artículo 17, segundo párrafo, del Pacto Federal disponga que la administración de justicia deberá realizarse en los plazos y términos que impongan las leyes, tal disposición no consagra un derecho constitucional a favor de los gobernados de obtener la anulación de la sentencia o resolución correspondiente en caso de no respetarse los plazos procesales para el dictado de una resolución, sino una obligación a las autoridades a emitir sus resoluciones dentro de los términos que en su caso ordenen las normas legales aplicables al caso concreto; y su inobservancia, es decir, no dictar resolución dentro del término legal únicamente daría lugar a responsabilidad por parte del funcionario encargado de emitirla.
4. Además, veamos el razonamiento de esta Segunda Sala al sostener que si la quejosa (el servidor público que interpuso el amparo y por lo cual se resolvió esa contradicción), en su momento estimó que la inactividad de la autoridad demandada, al no pronunciar la resolución de responsabilidades, era violatoria de garantías, estuvo en aptitud de combatir mediante el juicio de amparo indirecto tal conducta omisiva, a efecto de obligarla a dictar la determinación correspondiente. Por lo que si no lo hizo, la agraviada no puede intentar favorecerse, de una situación que en su momento no impugnó, no obstante que existen las vías legales para ello.
5. Que ante la inexistencia de disposición alguna que establezca una consecuencia de tal naturaleza, y tomando en cuenta la trascendencia de los pronunciamientos sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, los cuales son de orden público, no puede atribuirse al

incumplimiento de la autoridad una consecuencia que la ley no prevé expresamente.

6. E insiste al señalar que la caducidad, entendida como la terminación de un procedimiento por falta de actividad dentro de un determinado lapso, requiere necesariamente estar prevista en ley y su existencia no puede inferirse por el simple hecho de que una norma establezca un plazo determinado para desplegar una conducta, sobre todo cuando dicho plazo se refiere a una facultad legal de la autoridad que tiene su origen en una disposición constitucional.
7. Y para intentar salvar lo que antes expuesto, nos dice que dada la naturaleza sancionadora del procedimiento de responsabilidad administrativa sería inadmisibles, y contrario a la seguridad jurídica que el hombre requiere frente al Estado, que la potestad para imponer sanciones administrativas no estuviera sujeta a limitación temporal alguna, pues ello podría dar lugar a la arbitrariedad en la prosecución de los hechos sancionables y generaría zozobra entre los servidores públicos, ante la posibilidad.
8. Que en ocasiones, el volumen de pruebas desahogadas, así como la complejidad de algunos procedimientos, pueden hacer humanamente imposible pronunciar la resolución que corresponda dentro del plazo legal.

Los argumentos expuestos por el Máximo Tribunal resultan desafortunados e inconsistentes, en primer lugar se nos dice que el procedimiento de responsabilidad administrativa es de pronunciamiento forzoso, pues su materia la constituye una conducta respecto de la cual existe el interés general, posteriormente se nos aclara que nuestra ley, en su artículo 21, fracción tercera, resulta ser una norma imperfecta puesto que prevé un caso fáctico, pero no contemplan sanción alguna en caso de inobservancia del mismo, después se nos dice que a pesar de lo consagrado en nuestra Constitución en su artículo 17, segundo párrafo, en cuanto a la administración de justicia, no significa que se

pueda anular la resolución, ya que su inobservancia únicamente daría lugar a responsabilidad por parte del funcionario encargado de emitirla.

De igual manera, indica de manera clara que si algún servidor público se encuentra inconforme en cuanto a la tardanza de su resolución, está en aptitud de combatirlo mediante el juicio de amparo indirecto (obsérvese que el amparo indirecto opera sólo cuando ya se han violado las garantías individuales); por tanto, no se protege al servidor público de una futura violación a sus derechos, es decir no hay prevención. Además se debe hacer énfasis en que no todos los servidores públicos son peritos en derecho y tienen el conocimiento necesario para saber que existe esta vía legal, ni tienen los ingresos necesarios para cubrir un juicio de amparo indirecto.

Por último, señala que no opera la caducidad puesto que la misma requiere necesariamente estar prevista en ley y que, en ocasiones, el volumen de pruebas desahogadas, así como la complejidad de algunos procedimientos, pueden hacer humanamente imposible pronunciar la resolución que corresponda dentro del plazo legal.

Ahora bien, a pesar de que el criterio jurisprudencial señalado refiere al artículo 64 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, nos sirve de referencia para comprender los razonamientos de nuestro Máximo Tribunal en cuanto a la operancia de la caducidad en resoluciones de procedimiento administrativo.

No es óbice a lo anterior el señalar que este criterio resulta un desacierto en el avance de las garantías de seguridad jurídica en nuestro país, ya que propicia se continúe con el fenómeno, luego entonces, intentemos prevenir que se produzcan violaciones a las garantías de seguridad jurídica del servidor público, y puesto que el criterio del Máximo Tribunal declara que para que opere la caducidad se debe expresar esto en la misma ley, por ello se propone una adición que intente subsanar esta laguna legal.

5.4 Adición a la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

No resulta fortuito ni azaroso que en el devenir de esta investigación se haya estudiado la figura de caducidad, pues como observamos dicha figura resulta una necesaria sanción para la autoridad que emita resoluciones fuera de los plazos que la fracción III del artículo 21 de nuestra ley establece para ello.

Por lo anterior, se considera necesario incluir en el texto legal esta figura jurídica, para que con ella se protejan las garantías de seguridad jurídica del servidor público, garantizando la legalidad de las resoluciones y actualizando consecuencias jurídicas a falta de inobservancia del mismo.

La adición de la caducidad en la fracción III podría quedar de la siguiente manera en el texto legal:

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

...

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.

En caso de que la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades no emitan resolución definitiva dentro de los términos establecidos en el párrafo anterior, operará la caducidad de las facultades de la autoridad para emitir la resolución respectiva.

Se puede observar que la inclusión de caducidad refiere únicamente a las facultades de la autoridad para emitir resolución, si lo hace fuera de los 45 días hábiles (prorrogables por otros 45 días hábiles más), convirtiendo de esta manera nuestra disposición jurídica en una norma perfecta, que contempla las consecuencias jurídicas en caso de su incumplimiento.

Reflexionando lo anterior, la caducidad es una consecuencia lógica considerado que las actuaciones de la autoridad disciplinaria tiene que ser acorde al principio de legalidad, puesto que sus actuaciones están sujetas a lo estipulado en su propio ordenamiento legal, garantizando con ello la seguridad jurídica del servidor público sujeto a procedimiento administrativo disciplinario.

Por ello, resulta asertivo recordar las palabras de la Ministra Olga Sánchez Cordero, cuando dice que el régimen de responsabilidades en nuestro país busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa a través de los principios rectores que imperan en nuestra Constitución, para que los encargados de dar cumplimiento a las actividades del Estado –esto es los servidores públicos en todas sus categorías– se conduzcan con apego a los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia, pues de su comportamiento depende que se cumplan los fines del Estado, que son la materialización de la realización del bien

común y la protección legal de la persona, puesto que son la expresión del poder público, actúan en nombre del Estado. Por ello, es importantísimo que sepan asumir las consecuencias positivas y negativas de ese actuar.²⁸⁰

Esta sanción a la autoridad evita la posibilidad de una indebida actuación de las autoridades disciplinarias de sus funciones, como son actuaciones discrecionales, cumplimentando con ello con el principio de legalidad y de seguridad jurídica de los gobernados (en nuestro caso particular, los servidores públicos, sujetos al procedimiento administrativo disciplinario).

En torno a estas ideas, cabe decir que las hipótesis de esta investigación han quedado comprobadas, pues en la hipótesis general se sostuvo que el artículo 21 fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vulnera la garantía de seguridad y certeza jurídica consagrada en el artículo 16 Constitucional, toda vez que al omitir consecuencias jurídicas para quien emita resoluciones fuera de los plazos establecidos, deja al servidor público en estado de incertidumbre e inseguridad jurídica, y como se ha observado en esta investigación, este recepto legal en su fracción III vulnera las garantías de los servidores públicos, creando un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica, propiciando que se siga transgrediendo la legalidad de este ordenamiento.

Con base en lo anterior, en la hipótesis particular se consideró establecer la figura de caducidad como una consecuencia lógico-jurídica al incumplimiento de emisión en tiempo de las resoluciones administrativas, a fin de salvaguardar los derechos y garantías constitucionales del servidor público.

El objetivo fue hacer una crítica sana y propositiva de una de las carencias que en mi opinión tiene la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin dejar de valorar los avances que tiene la misma, pero

²⁸⁰ Véase Sánchez Cordero De García Villegas, Olga, *op. cit.*, nota 88, p.57

se pudo apreciar, aún hacen falta reformas y adiciones para lograr una ley con mayor claridad, certeza y seguridad jurídica.

Por tanto, como estudiosa del derecho, me di a la tarea de lograr una investigación que pudiera ser una referencia para el tema de resoluciones, un estudio que pudiera aportar algo a la vida Institucional del país. Ello con el ánimo de adecuar los instrumentos jurídicos a las exigencias de la realidad social, y a la vez velar por los intereses de los gobernados, intentando humildemente, desde nuestra trinchera, fortalecer la vida democrática de México, para hacer de él un mejor país.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En el desarrollo de la presente investigación se destacó como hipótesis que el artículo 21 fracción III de la LFRASP vulnera la garantía de seguridad y certeza jurídica, consagrada en el artículo 16 Constitucional, toda vez que al omitir consecuencias jurídicas para quien emita resoluciones fuera de los plazos establecidos, deja al servidor público en estado de incertidumbre e inseguridad jurídica.

SEGUNDA. Para comprobar esta hipótesis se consideró necesario analizar la institución de caducidad, concluyendo que esta figura es la sanción que la ley impone alguna de las partes en un juicio por su inactividad, y en el caso en particular, sería una sanción a la autoridad disciplinaria por no ejercer sus facultades de resolución en el tiempo establecido para ello.

TERCERA. En conjunción con lo anterior se consideró necesario determinar la necesidad de establecer la figura de caducidad como consecuencia lógico-jurídica al incumplimiento de emisión en tiempo de las resoluciones administrativas, salvaguardando así los derechos y garantías constitucionales del servidor público.

CUARTA. Se destacó que el tema de responsabilidad administrativa es relativamente nuevo en nuestro país, pues fue en 1982 cuando se llevó a cabo la transformación del Título Cuarto original de la Constitución Política, al contemplarse cuatro tipos de responsabilidad (penal, civil, política y administrativa) en las que pueden incurrir los servidores públicos, siendo la ley reguladora la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

No fue sino hasta la expedición de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando se reguló de manera específica la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en nuestro Sistema Jurídico.

QUINTA. Se destacó también la figura de servidor público. Y se vio que la función pública comprende el ejercicio del poder público, pero este ejercicio únicamente puede realizarse mediante la actuación de personas físicas; individuos investidos de la competencia que la ley les atribuye, por lo que necesariamente se tuvo que hacer referencia a los empleados públicos (o servidores públicos), de esta manera, las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición de gobernados, tendrán un régimen especial como servidor público.

SEXTA. Se determinó que este régimen especial de servidor público sólo puede generarse a partir del otorgamiento de un nombramiento y su respectiva toma de posesión, así el individuo queda incorporado al órgano público, quedando sujeto a una serie de obligaciones y derechos especiales que integran su *status quo*, ya que su actuación a partir de ese momento será la expresión del poder público, independientemente de su grado de participación en el ejercicio. De esta manera, cuando los servidores públicos durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, deben cumplir con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública.

SEPTIMA. También se vio que la falta de ética de los servidores públicos al desempeñar su empleo, cargo o comisión, trae aparejada la consecuencia de responsabilidad administrativa, cuando quebrantan los principios que rigen al servicio público.

OCTAVA. Se consideró también que cuando la autoridad sancionadora no emite la resolución dentro de los plazos fijados, da lugar a la ilegalidad de la misma, por dictarse fuera de los plazos legalmente establecidos para ello.

NOVENA. Como se estudió, el artículo 16 Constitucional, forma parte de las garantías de seguridad jurídica, mismas que descansan en el principio de legalidad, del cual tiene su noción en que la autoridad solo puede hacer lo que le

está permitido en la ley, y en este sentido de la lectura de la fracción III del artículo 21 de la LFRASP, se desprende que existe una clara y franca violación a la garantía de seguridad jurídica del servidor público, ya no expresa consecuencia legal alguna para la autoridad disciplinaria que emita resolución que ponga fin al procedimiento administrativo, fuera de los plazos que establece el propio ordenamiento legal para ello.

Además estos procedimientos administrativos se siguen a manera de juicios, con la aplicación supletoria del CFPC, y ninguna autoridad puede dejar a su exclusivo arbitrio los tiempos procesales de impartición de justicia, al hacerlo la autoridad administrativa atenta contra el principio constitucional de justicia pronta y expedita.

DECIMA. Por estas razones se propone que se incluya en el texto legal la figura jurídica de caducidad, para proteger de esta manera las garantías de seguridad jurídica del servidor público, garantizando la legalidad de las resoluciones y actualizando consecuencias jurídicas a falta de inobservancia del texto legal.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1979.
2. APARICIO PÉREZ, Antonio, *Las grandes reformas fiscales del Imperio Romano. Reformas de Octavio Augusto, Diocleciano y Constantino*, Oviedo España, Universidad de Oviedo, 2006.
3. BIELSA, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*. 3ª. ed. Buenos Aires, Argentina, Editoria Palma, 1988.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 33° ed., editorial Porrúa, México, 2001.
5. CAÑIZARES LASO, Ana, *La Caducidad de los Derechos y Acciones*, Editorial Civitas, Madrid, 2001.
6. CORONADO, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, 2° ed. editorial Escuela de Artes y Oficios del Estado, México, 1989.
7. CRUZ PONCE, Lisandro, "Análisis Histórico de la Caducidad en el Derecho", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie Año XX, número 59, Mayo-Agosto 1987.
8. DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 18° ed., México, editorial Porrúa, 2000.
9. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Derechos Humanos, Garantías y Amparo*, Ediciones Jurídicas Alma y Oficios del Estado, México, 1989.

10. DELGADILLO GUTIERREZ, Luís Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 1990.
11. DELGADILLO GUTIERREZ, Luís Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 4° ed., México, Editorial Porrúa, 2001.
12. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 3 ed., México, Porrúa – UNAM, 2009.
13. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado Empresario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie G. Estudios Doctrinales 75, 1982.
14. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Infraestructura de la Administración Pública de Área Energética en México” en Barquín Álvarez Manuel y Treviño Moreno Francisco J. (com.), *La Infraestructura Pública en México (regulación y financiamiento)*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
15. FLORIS MARGADANT, Guillermo, *El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea*, 23° ed. México, editorial Esfinge, 1998.
16. GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, 42° ed. México, editorial Porrúa, 2002.
17. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio de Derecho*, 49° ed., México, Editorial Porrúa, 1998.

18. GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9° ed. México, editorial Oxford, 2000.
19. GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo, *Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. 2004.
20. GUERRERO, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, 1998.
21. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*, 2° ed, México, Editorial Porrúa, 2003.
22. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, 5° ed. México, editorial Cajica, 1978.
23. GONZALEZ JIMENEZ, Arturo, *Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. 2000.
24. HINESTROSA FORERO, Fernando, *La Prescripción Extintiva*, 2° ed., Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2006.
25. JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
26. JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Elementos para una Teoría de Responsabilidad Pública*, México, Editorial Porrúa, 2008.

27. JUÁREZ MEJÍA, Godolfo Humberto, *La Constitucionalidad de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, México, editorial Porrúa, 2002.
28. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Los Principios del Procedimiento Administrativo”, en David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera (coord), *Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas 2005.
29. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. Serie Doctrina Jurídica, número 665, 2013.
30. LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Comentarios a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público*, México, ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., 2004.
31. LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Comentada*, México, Editorial Porrúa, 2011.
32. MÁRQUEZ, DANIEL, *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, Serie Doctrina Jurídica, Número. 242.
33. MARTÍNEZ MORALES Rafael I. *Derecho Administrativo Primer Curso*, 5° ed. México, editorial Oxford, 2012.
34. MORALES PAULÍN, Carlos Alberto. *Derecho Burocrático*, México, editorial Porrúa, 1995.

35. MOTO SALAZAR, Efraín, *Elementos de Derecho*, 17° ed., México, editorial Porrúa, 1973.
36. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo*, I México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A Fuentes b) textos y estudios legislativos, Número. 79, 1991.
37. OSSORIO Y FLORIT, Manuel, *Enciclopedia Jurídica Omeba, B-CLA*, 2ª ed. Argentina, editorial Bibliográfica, 1995, Tomo 2.
38. OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Teoría del Derecho*, Editorial Duero, México, 1990.
39. PONT MESTRES, Magín, *La prescripción tributaria ante el derecho a liquidar y el derecho a recaudar y cuestiones conexas*, Madrid, editorial Marcial Pons, 2008.
40. RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano, Primer Curso*, Editorial Porrúa, México, 2009.
41. RUÍZ ESPARZA, Alberto Gándara, *Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos*, 2° ed., México, editorial Porrúa, 2010.
42. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*, 6° ed., Mexico, editorial Porrúa, 2012.
43. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 5° ed., Editorial Porrúa, México, 1977, Tomo 1.
44. SOLÍS RODRÍGUEZ, Javier, “Consejo de la Judicatura Federal: Responsabilidad Administrativa, Facultad Disciplinaria y Prescripción” en

Isaac Augusto Damsky (h), Miguel Alejandro López Olvera, Libardo Rodríguez Rodríguez (coord), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2007. .

45. VALLS HERNANDEZ, Sergio y Matute González Carlos. *Nuevo Derecho Administrativo*, 2° ed. editorial Porrúa, México, 2004.

46. VEGA HERRERO, Manuela, *La Prescripción de la Obligación Tributaria*, Valladolid, editorial Lex Nova, 1990.

LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada DOF 29-01-2016.
2. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto De San José) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo de 1981.
3. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981 Fe de Erratas 22 de junio de 1981.
4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, Última reforma publicada DOF 24-12-2013.

5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982, Última reforma publicada DOF 24-12-2013.
6. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, Última reforma publicada DOF 02-04-2014.
7. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, Últimas reformas publicadas DOF 30-12-2015.
8. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, Última reforma publicada DOF 09-04-2012.
9. CÓDIGO CIVIL FEDERAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928, Últimas reformas publicadas DOF 24-12-2013
10. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943, Última reforma publicada DOF 09-04-2012.
11. CÓDIGO PENAL FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación e 14 de agosto de 1931, Última reforma publicada DOF 12-01-2016.
12. CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO FEDERAL, Publicado en el DOF 20-08-2015. [en línea], citado [17-03-

2016] Formato html, Disponible en Internet:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015

13. CÓDIGO DE ÉTICA Y CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS [en línea] [citado 04-05-1204], Formato html, Disponible en Internet:
http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/conocenos/CODIGO_ETICA.pdf

JURISPRUDENCIA

1. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo XIX, Pág. 1038.-2682/26. Quinta Época, Vizcarra Sánchez José y coagraviado. 7 de diciembre de 1926. Unanimidad de ocho votos.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, F-L, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, 2004.
2. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 2013 a través de su página oficial de Internet: <http://www.rae.es/>

ARTÍCULOS DE REVISTA, ENSAYOS Y OTROS DOCUMENTOS

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, 14° ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, 1999, t.II, p. 1106.

2. SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga “El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Supletoriedad Procesal. Diferenciar es conveniente.” Palabras durante su participación en la *Inauguración del Ciclo de Conferencias Organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con motivo de la publicación de La Nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, En la Ciudad de México, el 21 de mayo de 2002.
3. SOLÍS RODRÍGUEZ, Javier, “Consejo de la Judicatura Federal: Responsabilidad Administrativa, Facultad Disciplinaria y Prescripción” en Isaac Augusto Damsky (h), Miguel Alejandro López Olvera, Libardo Rodríguez Rodríguez (coord), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2007.
4. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Las garantías de Seguridad Jurídica, 2 ed. Colección de Garantías Individuales, Numero , México, 2005.
5. VISCARRA ARMERO, William Ernesto, *Prescripción de las acciones y derechos de la Dirección General de Impuestos Internos y caducidad de sus facultades de Fiscalización y Control en relación con el impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios*, Tesis Licenciatura, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 2010.

PÁGINAS DE INTERNET

1. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, “Evolución de la Ley de Responsabilidades”, *Praxis 060, Servidores Públicos y sus nuevas*

Responsabilidades, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, citado [29-05-2014], Formato html, Disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1266>

2. GACETA PARLAMENTARIA, NÚMERO 3445-IV, martes 7 de febrero de 2012 , Formato html, Disponible en internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/feb/20120207-IV.html#Iniciativa11>
3. GUERRERO, Omar, *La Administración Pública del Estado capitalista, Primer lugar del Concurso: Premio Anual de Administración Pública 1978* [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, citado [06-11-2013], Formato html, Disponible en internet: <http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros.htm?l=1184>, ISBN 968-6080-04-X.
4. LANDA, César, “Dignidad de la Persona Humana”, *Revista Mexicana de derecho Constitucional* [en línea], número 7, Julio - Diciembre 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [citado 04-06-2014 Formato html, Disponible en Internet: http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard4.htm#N* ISSN 1405-9193.
5. PALLARES PORTILLO, Eduardo, *La caducidad y el Sobreseimiento en el Amparo*, [en línea] México, Colección Lecturas jurídicas: serie Manuales jurídicos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. citado [21-05-2014], Formato html, Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/28/dtr/dtr1.pdf>

6. RIVA PALACIO, Antonio, "Juicio Político", *Praxis 060 Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, Instituto Nacional de Administración Pública, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, citado [28-11-2013], Formato html, Disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1266>

7. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION a través página de internet: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>

8. THOMAS ARIAS, Antonio Emiro, "Nuevo Régimen de Prescripción Civil", [en línea] *Vniversitas. Revista de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana*, Bogotá, número 105 Enero – Junio Año 2003, Universidad Nacional Autónoma de México, citado [21-05-2014], Formato html, Disponible en Internet; <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/vniver/cont/105/cnt/cnt8.pdf>
ISSN 2011-1711

ANEXOS

ANEXO 1

Época: Octava Época

Registro: 222451

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo VII, Junio de 1991

Materia(s): Administrativa

Tesis:

Página: 222

CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. CUANDO OPERAN, CONFORME A LOS ARTICULOS 67 Y 146 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DIFERENCIA ENTRE ESTAS FIGURAS JURÍDICAS.

La caducidad es la sanción que la ley impone al fisco por su inactividad e implica necesariamente la pérdida o la extinción para el propio fisco, de una facultad o de un derecho para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal. Esta figura jurídica, que debemos aclarar que pertenece al derecho adjetivo o procesal (a diferencia de la prescripción que pertenece al derecho sustantivo), se encuentra contemplada en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, dicho numeral establece el plazo de cinco años para que se extingan las facultades de las autoridades fiscales para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracción a dichas disposiciones. Para el cómputo del plazo de cinco años, el artículo en comento señala tres supuestos que son: el primero, los cinco años comenzarán a contarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo (extinguiéndose por ejercicios completos); en el segundo supuesto, comenzarán a contarse a partir del día siguiente en que se presentó o

debió presentarse la declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios, o bien, a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración; y el tercer caso, se contarán los cinco años a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera cometido la infracción a las disposiciones fiscales, o bien, en que hubiese cesado su consumación o realizado la última conducta o hecho. Este plazo de cinco años para que opere la caducidad de las facultades de la autoridad fiscal, fue prolongado a diez años en los siguientes casos: 1) Cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud ante el Registro Federal de Contribuyentes. 2) Cuando el contribuyente no lleve contabilidad. 3) Cuando no presente alguna declaración del ejercicio, estando obligado a presentarla, en este caso los diez años comenzarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que se debió haber presentado la declaración del ejercicio. Ahora bien, dicho plazo para la extinción de las facultades de las autoridades fiscales queda suspendido cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio, esto es, con la interposición de cualquier recurso administrativo o la promoción de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien juicio de amparo se suspenderá el plazo. Por otra parte, debemos recordar que la ley concede a las autoridades fiscales facultades investigadoras y verificadoras, como son el practicar visitas domiciliarias, solicitar informes a los contribuyentes, etcétera. Estas facultades también se extinguen en un plazo de cinco años por caducidad, excepción hecha de las facultades para investigar hechos constitutivos de delitos en materia fiscal, las cuales no se extinguen conforme al numeral 67 del Código Fiscal, sino de acuerdo con los plazos de prescripción de los delitos de que se trate, conforme al artículo 100 de dicho ordenamiento. Por último, resta decir que el precepto a estudio concede a los contribuyentes la oportunidad para solicitar que se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones fiscales. Por lo que hace a la prescripción, éste es el medio para adquirir bienes o librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley, así a la adquisición de bienes

en virtud de la posesión, se le llama prescripción positiva y la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento se llama prescripción negativa. Esta figura jurídica a diferencia de la caducidad pertenece al derecho sustantivo, y se refiere a la extinción de una obligación fiscal (impuestos, derechos, productos o aprovechamientos) por el transcurso del tiempo. Se encuentra contemplada en los artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación; el primer numeral prevé la extinción de la obligación del Estado por el transcurso del tiempo de devolver las cantidades pagadas de más, cuando los contribuyentes son negligentes en exigir el reembolso de las cantidades pagadas de más o indebidamente por conceptos tributarios, estableciendo que ésta opera en los mismos términos que tratándose de créditos fiscales, y el segundo precepto, instituye la prescripción de los créditos fiscales, en el término de cinco años. Este término de cinco años, para que prescriban los créditos fiscales, se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido por la autoridad fiscal; esta aseveración del legislador implica necesariamente que el acreedor fiscal tenga conocimiento de la existencia de su derecho, así, cuando el crédito fiscal sea fijado por el Estado, bastará con que se cumpla el plazo señalado para su cumplimiento, para que comience a correr la prescripción a favor del particular, pero cuando la determinación del crédito fiscal deba ser determinada por el contribuyente, será éste quien debe presentar la declaración de la existencia del hecho generador y del nacimiento del crédito fiscal, para que comience a correr el término de cinco años para la prescripción del mismo, y en el supuesto de que no presente su declaración, el término comenzará a correr a partir de la fecha en que debió presentar su declaración. Ahora bien, el precepto en comento nos indica, que el término de cinco años se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste, respecto a la existencia del crédito fiscal, y completa esta idea, diciendo que se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor. También, tratándose de prescripción, el legislador concede, al igual que en la caducidad, la oportunidad al contribuyente de solicitar se declare ésta, sin tener

que esperar a que la autoridad fiscal pretenda cobrar el crédito fiscal que ha prescrito; del análisis de estas dos figuras jurídicas, se advierten dos diferencias fundamentales, que mientras la caducidad se refiere a la extinción de las facultades de la autoridad para determinar, liquidar o fijar en cantidad líquida una obligación fiscal, por el simple transcurso del tiempo (en unos casos cinco años y en otros diez años), la prescripción se refiere a la extinción de una obligación fiscal a cargo del contribuyente, también por el transcurso del tiempo (cinco años); y la segunda que la caducidad se suspende con la interposición de algún recurso administrativo o juicio, y el término para la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que se le notifique al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste.

ANEXO 2

Época: Novena Época

Registro: 165197

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXI, Febrero de 2010

Materia(s): Civil

Tesis: I.4o.C.212 C

Página: 2890

PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS.

Aun cuando la prescripción y la caducidad son medios extintivos de las relaciones jurídicas, por virtud del transcurso del tiempo, entre ellas existen diferencias notables, en cuanto a la materia sobre la que actúan, la previsibilidad de la duración del derecho sujeto a tales figuras, la finalidad perseguida con su regulación, la causa que las genera, el interés protegido por ellas, la disponibilidad de los derechos sujetos a prescripción y las particularidades del cómputo de los plazos en una y otra institución. La prescripción tiene como materia, por regla general, derechos subjetivos y, por ende, actúa en una concreta y particular relación jurídica con sujetos determinados, donde respecto de un objeto específico hay una correlación entre derecho-deber. La duración del derecho sujeto a prescripción es imprevisible, porque una vez que ha nacido y se ha hecho exigible, es difícil saber con certeza cuándo concluye, porque el plazo de prescripción se suspende cuando el ejercicio del derecho se encuentra obstaculizado, o bien, puede ser interrumpido, con el consecuente reinicio del plazo fijado en la ley (artículos 1166, 1167 y 1168 del Código Civil para el Distrito Federal). La finalidad de la prescripción es descrita por el autor Santoro Passarelli como la oportunidad de lograr la adecuación de una situación de hecho a una

situación de derecho. Esto ocurre si un derecho subjetivo no se hace valer, por quien podría hacerlo, durante cierto tiempo (situación de hecho) entonces, ante tal impasibilidad, el derecho mismo es perdido por su titular (situación de derecho). La causa de la prescripción es subjetiva, consiste en la inercia del titular del derecho subjetivo, para hacerlo valer en el plazo que la ley prevé. De ahí que si el hecho causante de la prescripción es la inercia de su titular durante cierto tiempo, es explicable que no se pierdan por prescripción los derechos cuya pertenencia al sujeto no dependa de la voluntad de éste, así como que la existencia de situaciones y acontecimientos que den lugar a que la falta de ejercicio del derecho no tenga como causa la inercia voluntaria de su titular hayan de influir en el curso de la prescripción, lo cual debe tenerse presente para el cómputo del plazo. Es de llamar la atención que está prohibido renunciar al derecho de prescribir en lo sucesivo (última parte del artículo 1141 del Código Civil para el Distrito Federal). Esto se debe a que en la prescripción, el interés protegido es el interés público de que los derechos se ejerzan. Por ese motivo, la inactividad en que al respecto incurra su titular no debe exceder de determinado plazo, pues si el tiempo fijado por la ley se cumple, surge a favor del sujeto pasivo de la relación jurídica, el derecho de disponer de lo que, como resultado de la inercia de dicho titular, ya le corresponde. En cuanto a la disponibilidad de los derechos sujetos a prescripción, ya se vio que si la causa que la origina es la inercia de su titular durante cierto tiempo, esto influye en que la institución no actúe en derechos que escapen a la voluntad del titular y, por ende, los derechos respecto a los cuales el titular no pueda disponer son imprescriptibles, pues si no dependen de su voluntad, ésta (expresada a través de la impasibilidad y el no hacer) no puede dar origen a su pérdida. Aunque no es admisible la renuncia al derecho de prescribir para lo sucesivo, en cambio, se permite la renuncia de la prescripción sobrevinida (primera parte del artículo 1141 del Código Civil para el Distrito Federal) esto es, no obstante la inercia del titular del derecho durante todo el plazo fijado en la ley para su ejercicio, con la consecuente extinción de la relación jurídica, si así lo decide la voluntad del sujeto pasivo, éste puede cumplir con lo que se obligó, ya que puede disponer de lo que por la adecuación de la situación de hecho a la

situación de derecho, quedó dentro de su patrimonio. Ésta es la causa por la cual, en juicio seguido contra el obligado, no es admisible que el Juez invoque de oficio a la prescripción, sino que ésta sólo opera cuando es opuesta como excepción, pues depende de la voluntad del sujeto pasivo cumplir con la obligación contraída, o bien, disponer de lo surgido a su favor como resultado de la inercia de su contraparte. En la prescripción existen circunstancias que alteran el cómputo del plazo, porque lo impiden, suspenden o interrumpen. Se impide la prescripción mientras el derecho no pueda hacerse valer, tal como sucede cuando está sujeto a una condición suspensiva, o sólo existe la expectativa de un derecho. La suspensión se da cuando pese a que el derecho puede hacerse valer, su ejercicio está obstaculizado, ya sea por la condición jurídica en que se encuentra su titular (verbigracia, por su incapacidad legal para obrar, sin que se haya discernido su tutela, en conformidad con el artículo 1168 del Código Civil para el Distrito Federal), o por una especial conexión jurídica entre el titular del derecho y el sujeto pasivo (por ejemplo, entre ascendientes y descendientes, durante la patria potestad, respecto a los bienes a que los segundos tengan derecho conforme a la ley, en términos de la fracción I del artículo 1167 del Código Civil para el Distrito Federal). La prescripción se interrumpe, en conformidad con el artículo 1168 del Código Civil para el Distrito Federal, por la presentación de la demanda, por un acto del acreedor, apto para constituir en mora al deudor, o por el reconocimiento del derecho por parte del sujeto pasivo. A diferencia de la prescripción, cuyas notas fundamentales se han precisado, en la caducidad se advierten las siguientes características: En cuanto a la materia en que recae, por regla general, la caducidad actúa sobre una potestad (derecho potestativo) respecto de la cual limita su ejercicio al preciso plazo previsto en la ley, de manera que cuando éste fenece queda extinguida la posibilidad de que se haga valer. Se habla de derecho potestativo, en el sentido de que atribuye a una persona la potestad de producir, mediante su declaración de voluntad, la creación, modificación o extinción de una relación jurídica, con eficacia hacia otros sujetos de derecho. Éstos no tienen propiamente la calidad de obligados, sino que están sometidos a tener que admitir los efectos que resulten del ejercicio del derecho potestativo, lo cual explica la

necesidad de que en un tiempo preciso se conozca cuál es la situación jurídica que prevalece, como consecuencia de que tal potestad se ejerza o no. La potestad sujeta a caducidad tiene una duración prefijada (tanto tiempo, tanto derecho), por lo que el conocimiento de su momento inicial implica necesariamente el conocimiento del final; por eso se habla de caducidad, cuando la potestad se extingue por haber transcurrido el tiempo que tenía fijado taxativamente desde que nació. La finalidad de la caducidad no es la exigencia de conformar la situación de hecho a la situación de derecho, sino crear certidumbre jurídica. Responde a la necesidad de dar seguridad al tráfico jurídico. A diferencia de la prescripción, la causa de la caducidad no depende del hecho subjetivo de la inercia del titular del derecho durante cierto tiempo, sino del hecho objetivo de la falta de ejercicio de la potestad en el plazo fatal previsto por la ley. En cuanto al interés protegido, por regla general, la caducidad legal protege intereses superiores, aun cuando puede también establecerse excepcionalmente para tutelar un interés particular. Tocante a la disponibilidad, en la caducidad no se está ante derechos disponibles, en los cuales rija la autonomía de la voluntad, por consiguiente: a) No se admite la renuncia de la caducidad sobrevenida, y b) La caducidad admite ser invocada de oficio por el juzgador. Por regla general en la caducidad no influyen las dificultades para su ejercicio, por ello no hay causas de impedimento, suspensión e interrupción. Simplemente la potestad se ejerce o no. Por excepción, el inicio del plazo puede ser postergado por alguna circunstancia prevista expresamente en la ley. En el artículo 331 del Código Civil para el Distrito Federal se advierte un ejemplo de esta situación. Las referidas características se ejemplifican a continuación, en tres casos: 1. La impugnación de paternidad. No obstante que en conformidad con el artículo 324 del Código Civil para el Distrito Federal se presumen hijos de los cónyuges, los nacidos dentro de matrimonio, así como los nacidos dentro de los trescientos días siguientes a su disolución, en el artículo 330 del propio ordenamiento se confiere al cónyuge varón la potestad de impugnar la paternidad, dentro de sesenta días contados desde que tuvo conocimiento del nacimiento. 2. La revocación de donaciones. En términos generales los contratos deben cumplirse; pero en atención a que el donante

podiera haber realizado el acto de liberalidad cuando no tenía hijos, en el artículo 2359 del referido ordenamiento, se prevé la potestad del donante para revocar la donación porque le haya sobrevenido algún hijo, dentro del plazo de cinco años de celebrado el contrato, fenecido ese plazo, sin que haya revocado la donación ésta se vuelve irrevocable. 3. El divorcio necesario en el ámbito federal. El artículo 278 del Código Civil Federal (así como los ordenamientos similares de las entidades federativas) confiere al cónyuge que no haya dado motivo al divorcio, respecto a determinadas causas, la potestad de demandarlo dentro del plazo de seis meses, siguientes al día en que haya conocido de los hechos en que funda su pretensión. Como se puede observar, en los tres casos ejemplificativos, el derecho (potestativo) que se ejercita no es correlativo a una obligación. En esos casos, el hijo, la madre de éste, el donatario, el cónyuge culpable y en general toda persona que se vea afectada con el ejercicio de esas potestades, no tienen la calidad de obligados en relación a un determinado derecho subjetivo, sino que están sometidos a tener que sufrir los efectos resultantes del ejercicio del derecho potestativo. En cada caso la ley prevé el momento inicial del plazo para el ejercicio de la potestad, lo cual implica el conocimiento de su término. Sólo en el caso del desconocimiento de la paternidad, en el artículo 331 del Código Civil para el Distrito Federal se prevé la postergación del inicio del plazo, en el supuesto de que el cónyuge varón se encuentre incapacitado, hasta que haya salido de la tutela. Sin embargo, como ya se dijo, excepcionalmente, la ley prevé la postergación del momento inicial del plazo de caducidad, y este precepto es un claro ejemplo de ello. El interés protegido con la caducidad en esos casos atiende respectivamente, al interés superior de la estabilidad de la familia, al particular interés de proteger el patrimonio del donante cuando le ha sobrevenido un hijo, y al interés superior de que los matrimonios no se disuelvan fácilmente (según la concepción de la época en que se creó el precepto, al reconocerlo así la exposición de motivos). También se puede advertir que esos derechos potestativos pueden generar un sinnúmero de situaciones cuya existencia dependerá de que la potestad se ejercite o no. Una vez que vence el plazo fatal previsto en la ley, sin que se ejerza la potestad, se crea certidumbre en los

derechos y situaciones jurídicas con las cuales está vinculada la potestad. Aplicado esto a los ejemplos resulta que: la calidad de hijo se torna indiscutible, se consolida la transmisión de la propiedad realizada por el donante antes de que le sobreviniera un hijo, y el matrimonio subsiste aun cuando en su momento uno de los cónyuges haya dado motivo para el divorcio. Lo hasta aquí expuesto hace patente las diferencias existentes entre la prescripción y la caducidad.

ANEXO 3

Época: Quinta Época

Registro: 353197

Instancia: Tercera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo LXX

Materia(s): Civil, Común

Tesis:

Página: 2075

CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN, DIFERENCIA ENTRE ELLAS.

Existe una gran diversidad de opiniones de los autores, en la cuestión relativa a la diferenciación entre la caducidad y la prescripción extintiva, y si bien no puede hablarse de una separación definida entre ambas instituciones, puede decirse, sin pretender establecer definiciones exactas, que mientras la última acaba o termina un derecho o acción por el transcurso del tiempo, la caducidad también extingue el derecho o acción, por la inactividad o incumplimiento de la condición a que convencionalmente queden sujetos, condiciones entre las que bien puede estar comprendido el elemento tiempo. En consecuencia, si en un contrato se limita el tiempo durante el cual puede ejercitarse la acción correspondiente, en contra de uno de los obligados, y tal lapso transcurre sin que se haga efectiva dicha acción, puede válidamente oponerse la excepción de caducidad y no puede decirse que la que deba hacerse valer, sea la de prescripción.

ANEXO 4

Época: Décima Época

Registro: 2005211

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A.62 A (10a.)

Página: 1232

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ACTOS PROCEDIMENTALES QUE INTERRUMPEN EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LA FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, DEBEN SER INDISPENSABLES PARA LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y DESAHOGARSE EN UN PLAZO RAZONABLE.

El último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, además de establecer que el plazo para la prescripción de la facultad sancionadora del Estado se interrumpe al iniciarse el procedimiento correspondiente, esto es, mediante la citación para la audiencia a que se refiere la fracción I del artículo 21 de dicho ordenamiento, determinó que el cómputo del referido plazo se reinicia a partir del día siguiente al que se hubiese practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción dentro del expediente; luego, conforme a tal redacción, se colige que no sólo la citación para audiencia interrumpe el plazo, sino también subsecuentes actos procedimentales, sin especificar de qué naturaleza. No obstante, tomando en consideración que la figura procesal de la aludida prescripción se encuentra estrechamente vinculada con el derecho fundamental a la seguridad jurídica, en tanto tiene como finalidad dar certidumbre al gobernado por cuanto a su situación

dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad, al limitar la potestad de sancionarlo a cierto lapso, con el objetivo de determinar qué actos procedimentales emitidos con posterioridad a la citación para audiencia interrumpen el plazo para que opere dicha prescripción, debe acudirse al criterio hermenéutico denominado *pro homine*, el cual consiste en ponderar, ante todo, el peso de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se pretenda establecer límites a su ejercicio. Bajo ese contexto, los actos procedimentales a que alude el precepto inicialmente indicado, no son de cualquier índole, sino sólo aquellas gestiones que resulten imprescindibles para la instrucción del procedimiento previsto en el aludido artículo 21; esto es, las que con posterioridad a su inicio, justificadamente se encaminen a demostrar la presunta responsabilidad imputada al servidor público denunciado o, en su caso, desvirtuarla, así como las tendientes a proveer los elementos necesarios para la individualización de la sanción que llegare a imponerse, siempre que éstas se diligencien en un plazo razonable, pues de lo contrario, el procedimiento se vería transformado en una secuela de actuaciones intrascendentes utilizadas para justificar que el plazo interrumpido no vuelva a tomar su curso, evitándose así la prescripción. En conclusión, al tratarse de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio encaminado a establecer si un servidor público incurrió o no en responsabilidad, las únicas actuaciones que ameritan la interrupción del plazo para la prescripción de las facultades del Estado deben colmar dos condiciones: i) ser indispensables para la instrucción del mencionado procedimiento y, ii) desahogarse en un plazo razonable.

ANEXO 5

Época: Décima Época

Registro: 2003145

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A.45 A (10a.)

Página: 2078

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL DISPONER QUE LA PRESCRIPCIÓN SE INTERRUMPIRÁ AL INICIARSE LOS PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO, SE REFIERE AL ESTABLECIDO EN SU ARTÍCULO 21 Y NO A LA INVESTIGACIÓN A QUE ALUDE SU DIVERSO PRECEPTO 20.

El último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que la prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos en la ley, sin precisar a cuáles de ellos se refiere. Por otro lado, el capítulo II del título segundo del mismo ordenamiento, denominado: "Quejas o denuncias, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas", establece en su artículo 20 que la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual se deberá proporcionar la información y documentación requerida. En este contexto, las investigaciones a que hace referencia el aludido artículo no son propiamente un procedimiento, pues se limitan a indagar sobre la conducta de los servidores

públicos, sin darles intervención, a menos de que sea para proporcionar la información y documentación que se les requiera, a diferencia del procedimiento que se establece en el diverso artículo 21, el cual se inicia con la citación del presunto responsable a la audiencia. Por ello, ante la falta de claridad en relación con los procedimientos a los que hace referencia el primero de los preceptos citados, se concluye que no es a la investigación llevada a cabo al margen del presunto responsable prevista en el citado artículo 20, sino al procedimiento en el que éste tiene intervención, contenido en el señalado precepto 21, pues una interpretación en un sentido diverso afectaría la garantía de seguridad jurídica en detrimento del servidor público, ya que la autoridad podría iniciar la investigación en el último momento antes de que prescribieran sus facultades y prolongarla indefinidamente, infringiendo el principio de legalidad a que debe sujetarse la actuación de toda autoridad, en tanto permitiría un manejo arbitrario y privaría al servidor público de la certidumbre que deriva de la posibilidad de sujetarlo a procedimiento de responsabilidad sólo dentro de un lapso determinado.

ANEXO 6

Época: Octava Época

Registro: 228881

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo III, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1989

Materia(s): Administrativa, Común

Tesis:

Página: 573

PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. SU FUNCION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO.

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

ANEXO 7

Época: Novena Época

Registro: 169599

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVII, Mayo de 2008

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a. LXVII/2008

Página: 235

SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN SU ACTUACIÓN PUEDE DAR LUGAR A DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DERIVADOS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL.

Del Título Cuarto, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la infracción a los principios que rigen su actuación por los servidores públicos de los Poderes de la Unión, entre ellos, del Poder Judicial de la Federación, puede dar lugar a distintos tipos de responsabilidad (política, penal, administrativa y civil). Así, la responsabilidad política deriva de los artículos 109, fracción I y 110 constitucionales, al señalar que puede sujetarse al servidor público al juicio político cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; la penal se funda en la fracción II del citado precepto, al disponer que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; la administrativa se sustenta en la fracción III del indicado artículo 109, al precisar que se aplicarán sanciones de esa naturaleza a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez,

lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y, finalmente, la civil se infiere del artículo 111 constitucional, al señalar que en las demandas de ese orden entabladas contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.

ANEXO 8

Época: Novena Época

Registro: 184396

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XVII, Abril de 2003

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A. J/22

Página: 1030

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

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

ANEXO 9

Época: Novena Época

Registro: 165813

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXX, Diciembre de 2009

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. LXV/2009

Página: 8

DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la

Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad.

ANEXO 10

Época: Décima Época

Registro: 160870

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro I, Octubre de 2011, Tomo 3

Materia(s): Civil

Tesis: I.5o.C. J/30 (9a.)

Página: 1528

DIGNIDAD HUMANA. DEFINICIÓN.

La dignidad humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos.

Amparo directo 309/2010. 10 de junio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Walter Arellano Hobelsberger. Secretario: Enrique Cantoya Herrejón.

Amparo directo 657/2010. 21 de octubre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Walter Arellano Hobelsberger. Secretaria: Carmina Cortés Pineda.

Incidente de suspensión (revisión) 286/2010. 30 de septiembre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda. Secretario: Miguel Ángel Silva Santillán.

Amparo directo 371/2011. 22 de julio de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda. Secretario: Hirám Casanova Blanco.

Amparo directo 504/2011. 1o. de septiembre de 2011. Unanimidad de votos.
Ponente: María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda. Secretario: Ricardo
Mercado Oaxaca.

ANEXO 11

Época: Novena Época

Registro: 202098

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo III, Junio de 1996

Materia(s): Común

Tesis: I.8o.C.13 K

Página: 845

GARANTIA DE DEBIDO PROCESO LEGAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. DEFINICIÓN.

La garantía de debido proceso legal consagrada en el artículo 14 constitucional, en la parte relativa a que los juicios deben llevarse a cabo ante autoridad competente, cumpliendo con "... las formalidades esenciales del procedimiento..." implica necesariamente que los procedimientos jurisdiccionales seguidos ante las autoridades respectivas, se tramiten conforme a las disposiciones procesales exactamente aplicables al caso concreto, pues de lo contrario se transgrede el derecho positivo y, por ende, se actualiza la infracción a la garantía de que se trata.

ANEXO 12

Época: Novena Época

Registro: 169143

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVIII, Agosto de 2008

Materia(s): Común

Tesis: I.7o.A. J/41

Página: 799

AUDIENCIA, CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA.

De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como

de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

ANEXO 13

Según lo indica el artículo 8 de la LFRASP se considera infracción grave el incumplimiento a las siguientes obligaciones:

- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- 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;
- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades

profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

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

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

- 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 su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- 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 su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;
- Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales;

- Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;
- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- Abstenerse de adquirir para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte, 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.

ANEXO 14

Época: Décima Época

Registro: 2002351

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2

Materia(s): Constitucional

Tesis: I.4o.A.5 K (10a.)

Página: 1453 :

PLAZO RAZONABLE PARA RESOLVER. DIMENSIÓN Y EFECTOS DE ESTE CONCEPTO CUANDO SE ADUCE EXCESIVA CARGA DE TRABAJO.

A partir de la vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros ordenamientos internacionales, el Estado Mexicano cuenta con un catálogo de derechos y garantías que vinculan normativamente, y permite salvar situaciones que diversas leyes plantean, partiendo de la dimensión objetiva que esos derechos ejercen sobre todo el orden jurídico, tomando en cuenta que el plazo previsto en las leyes para resolver un asunto pudiera no corresponder a la realidad, siendo factible acudir, en tal supuesto, a los ordenamientos internacionales a fin de establecer el contenido del concepto de "plazo razonable" conforme a las particularidades del caso; más aún, un criterio de razonabilidad y justificación de eventuales demoras, aplicando directamente los artículos 8 y 25 de la aludida convención, permiten configurar un proceso justo o una tutela judicial efectiva. Así, el concepto de "plazo razonable" es aplicable a la solución jurisdiccional de una controversia, pero también a procedimientos análogos, lo que a su vez implica que haya razonabilidad en el trámite y en la conclusión de las diversas etapas del procedimiento que llevarán al dictado de sentencias

definitivas o proveídos, así como de diligencias en la ejecución de los fallos judiciales, lo que se relaciona con el comportamiento de las autoridades competentes a fin de justificar el exceso de la duración de las causas, que generalmente aducen sobrecarga de trabajo, reflexionando que, una de las atenuantes para tal cuestión, consiste en que dichas autoridades demuestren haber adoptado las medidas pertinentes a fin de aminorar sus efectos; sin embargo, cuando esa sobrecarga ha dejado de tener el carácter de excepcional y adquiere el de estructural, entonces las dilaciones en el procedimiento carecen de justificación alguna, aspecto sobre el cual la Corte Interamericana ha sostenido que el exceso de trabajo no puede justificar la inobservancia del plazo razonable, que no es una ecuación racional entre volumen de litigios y número de tribunales, sino una referencia individual para el caso concreto, por lo que tales cuestiones, si bien se reconocen, ello no implica que deban gravitar sobre los derechos del gobernado, razonamientos que son extensivos no sólo a las autoridades jurisdiccionales, sino también a todas aquellas que tienen injerencia en trámites análogos.

ANEXO 15

Época: Novena Época

Registro: 193892

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo IX, Mayo de 1999

Materia(s): Penal

Tesis: 1a./J. 31/99

Página: 285

ORDEN DE APREHENSIÓN, EN ELLA PUEDEN VIOLARSE GARANTÍAS TUTELADAS, EN ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES DISTINTOS AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

La circunstancia específica de que el artículo 16 constitucional sea el que regule los requisitos a satisfacer para el dictado de una orden de aprehensión, no se puede llevar al extremo de considerar que sólo este precepto rija a tal acto, ya que evidentemente también deberá vigilarse, en su caso, si dicha determinación judicial no infringe alguna garantía constitucional contenida en diverso precepto, dado que podría darse el caso que en la misma se aplicara una ley retroactivamente en perjuicio del quejoso, o fuera librada sin cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; también podría darse el caso que autoridades jurisdiccionales del fuero común, decidieran sobre el libramiento de una orden de aprehensión, respecto de un hecho en que estuviere involucrada una persona perteneciente al ejército y fuera menester examinar su conducta desde el punto de vista de la legislación del fuero castrense; o que no estuviere fundado y motivado dicho acto, así como diversas hipótesis que pudieren formularse respecto de la posible violación de garantías constitucionales contenidas en

preceptos diversos al 16 constitucional; luego entonces, resulta limitativo y equívoco concluir que para el libramiento de una orden de aprehensión, sólo deba cumplirse lo establecido en el mencionado artículo 16 constitucional; y por ende, su emisión no puede ser violatoria de los artículos 14, 16 o cualquiera otro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que las garantías de seguridad jurídica que se encuentran consagradas en la Constitución General de la República, son la base sobre las cuales descansa el sistema jurídico mexicano, por tal motivo, éstas no pueden ser limitadas porque en su texto no se contengan expresamente los derechos fundamentales que tutelan. Por el contrario, las garantías de seguridad jurídica valen por sí mismas, ya que ante la imposibilidad material de que en un artículo se contengan todos los derechos públicos subjetivos del gobernado, lo que no se contenga en un precepto constitucional, debe de encontrarse en los demás, de tal forma, que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y por lo tanto, en estado de indefensión. De acuerdo a lo anterior, cuando se libra una orden de aprehensión, deben de cumplirse no únicamente las formalidades establecidas por el artículo 16 constitucional, párrafo segundo, sino que para su aplicabilidad debe atenderse a lo preceptuado en los demás artículos que tutelan las garantías de seguridad jurídica, con la finalidad de proteger de manera firme y eficaz a los derechos fundamentales de la persona tutelados en la Carta Magna.

Contradicción de tesis 56/97. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el ahora Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. 3 de marzo de 1999. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Miguel Ángel Cruz Hernández.

Tesis de jurisprudencia 31/99. Aprobada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de cinco votos.

ANEXO 16

Época: Novena Época

Registro: 184546

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XVII, Abril de 2003

Materia(s): Común

Tesis: I.3o.C.52 K

Página: 1050

ACTOS DE MOLESTIA. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN REVESTIR PARA QUE SEAN CONSTITUCIONALES.

De lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber: 1) que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; 2) que provenga de autoridad competente; y, 3) que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias. Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo. Y la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las

autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar. Presupuestos, el de la fundamentación y el de la motivación, que deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

Amparo directo 10303/2002. Pemex Exploración y Producción. 22 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

ANEXO 17

Época: Novena Época

Registro: 168557

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVIII, Octubre de 2008

Materia(s): Administrativa

Tesis: VI.1o.A.262 A

Página: 2441

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN EL DICTADO DE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA RIGE CON EL MISMO ALCANCE QUE EN EL DERECHO PENAL.

La tesis VII/2008 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA", establece, en la parte conducente, que la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidad, al que por ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal que este último ha desarrollado. Uno de esos principios es el de congruencia, que en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos obliga a la autoridad responsable, al momento en que emite la resolución respectiva, a efectuar las consideraciones pertinentes que funden su actuar en forma armónica, es decir, congruente, de acuerdo con los hechos constitutivos de la infracción administrativa que haya tenido por probados, en relación con la sanción administrativa precisa a la que el servidor público se haya hecho merecedor, en estricto apego a los principios que

rigen el derecho administrativo sancionador, referentes a la gravedad de la conducta y de la correspondiente sanción aplicable, pues cualquier desviación al respecto no puede estimarse un simple error intrascendente, como cuando la fracción del precepto legal invocado no guarda congruencia con la sanción impuesta, sino que ello tiene una relevancia innegable, ya que trasciende a la correcta fundamentación y motivación para imponer, según corresponda, la sanción a un servidor público, en virtud de que la aplicación de la ley en tratándose del derecho administrativo sancionador debe ser exacta y no imprecisa, con el mismo alcance que tiene en el derecho penal, de acuerdo con la responsabilidad por incumplimiento de obligaciones en la que haya incurrido el funcionario público de que se trate, en relación con la exacta sanción que le resulte aplicable, en estricto respeto al principio de congruencia que rige en esta materia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 242/2008. Gerardo Sánchez Martínez. 10 de septiembre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Higuera Corona. Secretaria: María de Lourdes de la Cruz Mendoza.

Nota: La tesis 2a. VII/2008 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 733.

ANEXO 18

Época: Novena Época

Registro: 194704

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo IX, Enero de 1999

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A.253 A

Página: 897

PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SÍ.

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

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

Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 188/2004-SS resuelta por la Segunda Sala, de la que derivó la tesis 2a./J. 206/2004, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 576, con el rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO POR EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002."

ANEXO 19

Época: Novena Época

Registro: 179466

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXI, Enero de 2005

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 206/2004

Página: 576

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO POR EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002.

El procedimiento de responsabilidad administrativa, en cuanto tutela los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público, es de pronunciamiento forzoso, pues su materia la constituye una conducta respecto de la cual existe el interés general en que se determine si resulta o no contraria a los deberes y obligaciones del servidor público.

Por tanto, la omisión de la autoridad sancionadora de dictar resolución dentro del plazo de treinta días hábiles siguientes al cierre de la instrucción, previsto en el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no produce la caducidad de la facultad para emitir aquella, por no preverlo así alguna disposición y porque el único límite a la potestad sancionadora administrativa del Estado es la prescripción contenida en el artículo 78 de la ley mencionada, sin que lo anterior signifique que la autoridad tenga la facultad

arbitraria de alargar indefinidamente su actuación, pues el plazo de prescripción reinicia a partir de que se notifica al servidor público la incoación del procedimiento disciplinario relativo.

Contradicción de tesis 188/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1o. de diciembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Edgar Corzo Sosa.

Tesis de jurisprudencia 206/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de diciembre de dos mil cuatro.

ANEXO 20

Registro Núm. 18615; Novena Época; Segunda Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXI, Enero de 2005.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 188/2004-SS. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SÉPTIMO Y CUARTO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

CONSIDERANDO:

TERCERO. El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al fallar el juicio de amparo directo 227/2004, en sesión de diez de marzo de dos mil cuatro, en lo que interesa, sostuvo lo siguiente:

"SEXTO. ... En su segundo concepto de violación aduce la quejosa que si la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo no emitió la resolución de responsabilidades dentro del término de treinta días previsto por el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, operó a su favor la figura de la caducidad, pues una vez fenecido dicho término la autoridad administrativa se encuentra impedida para dictar la determinación correspondiente. El razonamiento anterior es infundado. El artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone textualmente: 'Artículo 64. La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento: ... II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato,

al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.'. La doctrina ha realizado diversas clasificaciones de las normas jurídicas, entre las que se encuentran las normas perfectas y las imperfectas. Las primeras son aquellas que contienen un supuesto de hecho, así como una sanción en caso de encuadrar en el mismo o no cumplir con la obligación prevista. Por su parte, las normas imperfectas prevén un caso fáctico, pero no contemplan sanción alguna en caso de inobservancia del precepto legal. El artículo y fracción en estudio, atendiendo a los argumentos expuestos en el párrafo anterior son normas imperfectas, al disponer que las autoridades emitirán la resolución de responsabilidad dentro del término de treinta días, sin prever ninguna sanción en perjuicio de las facultades sancionadoras del Estado o algún derecho a favor del servidor público involucrado en caso de incumplimiento. Aun cuando el artículo 17, segundo párrafo, del Pacto Federal disponga que la administración de justicia deberá realizarse en los plazos y términos que impongan las leyes, tal disposición no consagra un derecho constitucional a favor de los gobernados de obtener la anulación de la sentencia o resolución correspondiente en caso de no respetarse los plazos procesales para el dictado de una resolución, sino una obligación a las autoridades a emitir sus resoluciones dentro de los términos que en su caso ordenen las normas legales aplicables al caso concreto; y su inobservancia, es decir, no dictar resolución dentro del término legal únicamente daría lugar a responsabilidad por parte del funcionario encargado de emitirla. Además, si la quejosa, en su momento estimó que la inactividad de la autoridad demandada, al no pronunciar la resolución de responsabilidades, era violatoria de garantías, estuvo en aptitud de combatir mediante el juicio de amparo indirecto tal conducta omisiva, a efecto de obligarla a dictar la determinación correspondiente. Por lo que si no lo hizo, la agraviada no puede intentar favorecerse, de una situación que en su momento no impugnó, no obstante que existen las vías legales para ello. En las relatadas circunstancias se impone negar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado por la quejosa."

CUARTO. Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al fallar el amparo en revisión 1364/97, en sesión de dieciocho de junio de mil novecientos noventa y siete, en lo que interesa, sostuvo lo siguiente:

"CUARTO. ... Por otra parte, en los agravios que hacen valer las autoridades recurrentes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el primero de ellos argumentan que el Juez en la sentencia que impugnan viola en su contra diversos preceptos legales porque no valora el contenido del informe rendido ni aprecia correctamente las pruebas aportadas porque, contrario a lo resuelto, la autoridad emisora de la resolución cuenta con un término de tres años para sancionar a sus servidores públicos de conformidad al artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que considera es erróneo que el Juez determine que caducaron las facultades de la autoridad para sancionar al quejoso. Resulta infundado el agravio aludido en atención a que, en primer lugar, se debe distinguir que el a quo determinó que la resolución reclamada en el juicio de amparo era ilegal por haber caducado las facultades de la autoridad para dictar la resolución correspondiente en el procedimiento administrativo seguido en contra del quejoso, y a lo que se refiere el artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es a la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer las sanciones que esa ley prevé, de lo que se desprende que se trata de dos figuras jurídicas diferentes, ya que la pérdida de la facultad para resolver de la autoridad, se dio de acuerdo a lo que establece el artículo 64, fracción II, de ese ordenamiento legal, que le da a la secretaría que haya instrumentado el procedimiento de responsabilidad, un plazo de treinta días hábiles, para imponer o no al infractor sanciones administrativas y, como lo dijo el a quo, en el caso al cerrarse la instrucción (29 de agosto de mil novecientos noventa y cuatro), según acuerdo que obra a fojas 229 del juicio de amparo, y no existir promoción posterior, desde esa fecha corrieron los treinta días a que se refiere ese precepto antes citado, por tanto, si se sanciona al quejoso hasta el siete de noviembre de

mil novecientos noventa y seis, fecha en que se dictó la resolución que se reclamó en amparo, el término que tenía la autoridad para resolver transcurrió en exceso, sin que afecte que el a quo lo haya encaminado a la caducidad a que hizo alusión el Juez en su sentencia, relativo a lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que de cualquier forma la autoridad pierde la facultad de resolver, por no haber emitido la resolución en el término otorgado por la ley. Por lo anterior, si en el caso se trata de una resolución dictada en un procedimiento administrativo, la determinación del a quo al decretar que en el caso se dio la caducidad mencionada fue correcta; en cambio, la autoridad confunde tal figura con la de la prescripción que se refiere únicamente a la pérdida de la facultad de la autoridad para sancionar a sus funcionarios en los términos que ese precepto prevé, es decir, es la abstención de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de sus funcionarios; por su parte, en el asunto a estudio, la autoridad que emitió la resolución reclamada en el amparo, se considera caducó su facultad por no resolver el procedimiento dentro del término que exige el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por ende, la determinación del a quo fue correcta y el agravio de mérito infundado."

Dichas consideraciones dieron origen a la siguiente tesis:

"PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SÍ. De conformidad a lo establecido por el artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se refiere a la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer las sanciones que esa ley prevé, se desprende que caducidad y prescripción son dos figuras jurídicas diferentes, ya que la caducidad es la pérdida de la facultad para resolver de la autoridad que se da, de acuerdo a lo que establece el artículo 64, fracción II, del mismo ordenamiento legal, que le otorga a la secretaría que haya instrumentado el procedimiento de responsabilidad, un plazo de treinta días hábiles; para imponer o no al infractor sanciones administrativas; o sea la pérdida de la facultad de la

autoridad para sancionar a los funcionarios en los términos que ese precepto prevé, es decir es la abstención de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios; en cambio la prescripción es la pérdida de la facultad de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios." (Novena Época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, enero de 1999, tesis I.4o.A.253 A, página 897).

QUINTO. Para que exista contradicción de tesis las posturas sustentadas por los órganos contendientes deben ser efectivamente opuestas, discrepantes o divergentes, para lo cual es necesario que se reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que en las ejecutorias materia de la contradicción se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten criterios discrepantes.
- b) Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, argumentaciones o razonamientos que sustentan las sentencias respectivas; y
- c) Que los criterios discrepantes provengan del examen de los mismos elementos.

Así deriva de lo dispuesto en la siguiente jurisprudencia del Tribunal Pleno:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA. De conformidad con lo que establecen los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la Sala que corresponda deben decidir cuál tesis ha de prevalecer. Ahora bien, se entiende que existen tesis contradictorias cuando concurren los siguientes supuestos: a) que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se

adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes; b) que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; y, c) que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos." (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, abril de 2001, tesis P./J. 26/2001, página 76).

En la especie, los Tribunales Colegiados Séptimo y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, analizaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales, consistentes en determinar si una vez fenecido el plazo de treinta días hábiles previsto por el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para resolver sobre la inexistencia de la responsabilidad o la imposición de sanciones, opera la figura de la caducidad, en virtud de la cual la autoridad administrativa se encuentra impedida para dictar la resolución que corresponda en el procedimiento disciplinario de que se trate.

Al respecto, los órganos contendientes adoptaron criterios discrepantes, pues mientras el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que, de no dictarse resolución en el plazo correspondiente, ello únicamente daría lugar a responsabilidad por parte del funcionario encargado de emitirla, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en cambio, sostuvo que de no dictarse resolución dentro del plazo legal, la autoridad pierde la facultad para hacerlo.

Dicha diferencia de criterios se presentó en las consideraciones, argumentaciones o razonamientos que sustentan las sentencias respectivas.

Efectivamente, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es una norma imperfecta que en

caso de incumplimiento no prevé sanción alguna en perjuicio de las facultades sancionadoras del Estado, ni tampoco un derecho a favor del servidor público involucrado. Además, si bien en términos del artículo 17 constitucional la administración de justicia debe realizarse en los plazos y términos que impongan las leyes, tal disposición no consagra un derecho constitucional a favor de los gobernados de obtener la anulación de la resolución correspondiente en caso de no respetarse los plazos para su dictado, sino una obligación cuya inobservancia sólo da lugar a responsabilidad administrativa, de manera que si la quejosa estimó que la abstención de pronunciar la resolución era violatoria de garantías, estuvo en aptitud de combatir tal omisión mediante el juicio de amparo, y al no haberlo hecho, no puede la agraviada favorecerse de una situación que en su momento no impugnó.

Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que debe distinguirse entre la prescripción de las facultades para imponer sanciones en términos del artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la caducidad, que consiste en la pérdida de la facultad para resolver en términos del artículo 64, fracción II, de ese ordenamiento legal, por lo que si en el caso transcurrió en exceso el término con que contaba la autoridad para dictar resolución, perdió su facultad para hacerlo, con independencia de que haya operado o no la prescripción.

Asimismo, los criterios discrepantes provienen del examen de los mismos elementos, pues en ambos casos los órganos contendientes analizaron la validez de diversas resoluciones sobre responsabilidad administrativa dictadas con posterioridad al plazo de treinta días hábiles que establece el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en el ámbito federal hasta el trece de marzo de dos mil dos.

En estas condiciones, debe concluirse que sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEXTO. La materia de la presente contradicción consiste en determinar si la omisión de dictar resolución en el procedimiento disciplinario, dentro del plazo de treinta días hábiles a que se refiere el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en el ámbito federal hasta el trece de marzo de dos mil dos, produce la caducidad, entendida como la pérdida de la facultad de la autoridad para emitir una resolución en dicho procedimiento.

A fin de dar respuesta a dicho planteamiento debe quedar precisado que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos encuentra su fundamento constitucional en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consagra diversas categorías de responsabilidades a cargo de los servidores públicos, a saber: la penal, la política, la administrativa y la civil, cada una de las cuales goza de autonomía y posee características propias en cuanto a autoridades, procedimientos, supuestos y sanciones.

Al respecto, cobra aplicación la siguiente tesis del Tribunal Pleno:

"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A) La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B) La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C) La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D) La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el

sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones." (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, abril de 1996, tesis P. LX/96, página 128).

Dentro de este marco, el sustento específico de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se encuentra en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

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

"...

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

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

Conforme al precepto constitucional transcrito, el Congreso de la Unión tiene la obligación de expedir, en el ámbito federal, una ley de responsabilidades de los servidores públicos tendente a salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, cuyo contenido debe adecuarse a los lineamientos que señala el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

Así, en cumplimiento al mandato constitucional referido, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo objeto fue precisamente el de reglamentar el título cuarto constitucional en materia de responsabilidad política y administrativa. En cuanto a esta última, la ley en comento precisó los sujetos de responsabilidad, sus obligaciones, las sanciones por incumplimiento, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicarlas.

Los lineamientos básicos del régimen de responsabilidades administrativas se encuentran en los artículos 2o., 47, 53 y 64 de la ley en comento, que dicen:

"Artículo 2o. Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

"Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

"I. Cumplir con la máxima diligencia 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 legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

"III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

"IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

"V. 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;

"VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

"VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

"VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

"IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

"X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

"XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

"XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la

autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

"XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

"XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción 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;

"XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

"XVI. 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 XIII;

"XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese 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 XIII;

"XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

"XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

"XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

"XXI. 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, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

"XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

"XXIII. 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, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. 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, y

"XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

"Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto."

"Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

"I. Apercibimiento privado o público;

"II. Amonestación privada o pública;

"III. Suspensión;

"IV. Destitución del puesto;

"V. Sanción económica; e

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

"Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

"Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la secretaría, en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

"La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado."

"Artículo 64. La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

"I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

"También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

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

"II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

"III. Si en la audiencia la secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

"IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

"La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la secretaría, independientemente de la iniciación,

continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

"Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

"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 éste en los términos de la Constitución General de la República."

De esta forma, conforme al marco normativo precisado, el incumplimiento por parte de un servidor público a una obligación de las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades, da lugar al procedimiento regulado por el numeral 64 de la propia ley y, en su caso, a las sanciones previstas en el artículo 53, siendo la finalidad de este sistema la de sancionar los actos u omisiones que afecten los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que están obligados a observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

En este sentido, el procedimiento disciplinario tendente a hacer efectiva la responsabilidad administrativa busca preservar la óptima prestación del servicio público, de tal manera que éste corresponda a los intereses de la colectividad, pudiendo concluir sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo la sanción administrativa correspondiente, pero, en todo caso, determinando con exactitud si el servidor público cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes a su cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.

Así lo ha sostenido esta Segunda Sala en la siguiente tesis:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta." (Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, octubre de 2002, tesis 2a. CXXVII/2002, página 473).

Lo hasta aquí expuesto lleva a la necesaria conclusión de que el procedimiento de responsabilidad administrativa, en cuanto tutela los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público, es de pronunciamiento forzoso, pues lo que da origen al procedimiento

disciplinario es la existencia de una conducta respecto de la cual existe un interés general en que se determine si resulta o no contraria a los deberes y obligaciones del servidor público.

Es a la luz de tales consideraciones que debe analizarse el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo contenido conviene traer a colación:

"Artículo 64. La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

"...

"II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico."

El precepto en comento consagra un plazo de treinta días hábiles siguientes al cierre de la instrucción para que la autoridad dicte la resolución en la que declare la inexistencia de la responsabilidad o imponga las sanciones administrativas correspondientes; sin embargo, ni de lo dispuesto en este artículo, ni en ningún otro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se aprecia que la consecuencia de la inobservancia al plazo aludido sea la caducidad o la pérdida de la facultad para resolver en el procedimiento.

Al respecto, no resulta aplicable supletoriamente la figura de la caducidad prevista en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por estar excluida la materia de responsabilidades de los servidores públicos de su ámbito de aplicación en términos de su artículo 1o.; tampoco aplica supletoriamente el Código Federal de

Procedimientos Civiles, en tanto que este Alto Tribunal ha establecido que la legislación supletoria al procedimiento disciplinario es el Código Federal de Procedimientos Penales, el cual no contempla la figura de la caducidad.

Por tanto, ante la inexistencia de disposición alguna que establezca una consecuencia de tal naturaleza, y tomando en cuenta la trascendencia de los pronunciamientos sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, los cuales son de orden público, no puede atribuirse al incumplimiento de la autoridad una consecuencia que la ley no prevé expresamente.

Al respecto, es importante señalar que la caducidad, entendida como la terminación de un procedimiento por falta de actividad dentro de un determinado lapso, requiere necesariamente estar prevista en ley y su existencia no puede inferirse por el simple hecho de que una norma establezca un plazo determinado para desplegar una conducta, sobre todo cuando dicho plazo se refiere a una facultad legal de la autoridad que tiene su origen en una disposición constitucional.

Ahora bien, es cierto que dada la naturaleza sancionadora del procedimiento de responsabilidad administrativa sería inadmisibles, y contrario a la seguridad jurídica que el hombre requiere frente al Estado, que la potestad para imponer sanciones administrativas no estuviera sujeta a limitación temporal alguna, pues ello podría dar lugar a la arbitrariedad en la prosecución de los hechos sancionables y generaría zozobra entre los servidores públicos, ante la posibilidad de que pudieran imponérseles sanciones en cualquier momento.

Lo anterior no ocurre tratándose del procedimiento administrativo de responsabilidades, ya que el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la figura de la prescripción como límite al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, en los siguientes términos:

"Artículo 78. Las facultades del superior jerárquico y de la secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

"I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salariomínimo mensual vigente en el Distrito Federal;

"II. En los demás casos prescribirán en tres años, y

"III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

"El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

"En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64."

La prescripción a que se refiere el artículo anterior constituye una condición objetiva necesaria para que se ejerza el poder sancionador de la administración, pues para que la sanción administrativa sea válida en derecho es preciso no sólo que los actos realizados ameriten sanción, sino, además, que la sanción se imponga de conformidad con la norma de procedimiento y en el plazo exigido por la ley; el transcurso de ese plazo sin que se imponga la sanción determina la imposibilidad legal de efectuarlo, y si se ha hecho, se produce la nulidad de la sanción impuesta, de modo que la prescripción sancionadora determina la extinción de la responsabilidad administrativa, dimanante de la comisión de una infracción.

En estas condiciones, el único límite legal a la facultad que tiene el Estado para imponer sanciones a los servidores públicos infractores consiste en que no haya operado la prescripción en términos del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que en modo alguno puede considerarse que, transcurrido el plazo de treinta días hábiles a que se refiere el artículo 64, fracción II, de la ley, la autoridad pierda la facultad para emitir la resolución correspondiente pues, se insiste, dicha facultad sólo puede perderse por efecto de la prescripción.

Sostener lo contrario restaría eficacia al procedimiento disciplinario, pues no puede desconocerse que, en ocasiones, el volumen de pruebas desahogadas, así como la complejidad de algunos procedimientos, pueden hacer humanamente imposible pronunciar la resolución que corresponda dentro del plazo legal.

La interpretación que aquí se sostiene no genera la posibilidad de que la autoridad pueda alargar arbitrariamente el procedimiento administrativo y mantener indefinidamente al servidor público en estado de incertidumbre acerca de su situación jurídica, pues si bien es cierto que en términos del artículo 78 de la ley en comento la prescripción se interrumpe con el inicio del procedimiento, también lo es que el plazo de prescripción reinicia una vez que se notifica al servidor público su incoación, de tal manera que la autoridad cuenta con un plazo máximo de tres años, posteriores al inicio del procedimiento sancionador, para sustanciarlo y dictar la resolución que corresponda, transcurridos los cuales, perderá la facultad para imponer sanción alguna, por prescripción.

Así lo sostuvo esta Segunda Sala al resolver, en sesión de esta misma fecha, la contradicción de tesis 130/2004-SS, de la que derivó el siguiente criterio jurisprudencial:

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. UNA VEZ INTERRUPTO EL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS

FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD, EL CÓMPUTO SE INICIA NUEVAMENTE A PARTIR DE QUE SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA CITACIÓN PARA LA AUDIENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.-De los artículos 78 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concluye que el único acto que interrumpe el plazo de la prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad es el inicio del procedimiento administrativo, no las actuaciones siguientes, y que una vez interrumpido aquél debe computarse de nueva cuenta a partir del día siguiente al en que tuvo lugar dicha interrupción con conocimiento del servidor público, lo que acontece con la citación que se le hace para la audiencia, aun cuando en el mencionado artículo 78 no se establece expresamente, puesto que del análisis de las etapas que conforman tal procedimiento se advierte que en caso de que la autoridad sancionadora no cuente con elementos suficientes para resolver, o bien, advierta algunos que impliquen nueva responsabilidad administrativa, podrá disponer la práctica de investigaciones, citándose para otra u otras audiencias, lo que produciría que el procedimiento se prolongue, sin plazo fijo, a criterio de la autoridad sancionadora. Esto es, al ser la prescripción una forma de extinción de las facultades de la autoridad administrativa para sancionar a los servidores públicos que realizaron conductas ilícitas, en virtud del paso del tiempo, la interrupción producida al iniciarse el procedimiento sancionador mediante la citación a audiencia del servidor público deja sin efectos el tiempo transcurrido, a pesar de no disponerlo expresamente el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que fue la misma autoridad sancionadora la que lo interrumpió al pretender probar la conducta ilícita del servidor público y ser de su conocimiento el procedimiento sancionador que debe agotar a efecto de imponerle una sanción administrativa, evitándose con ello el manejo arbitrario de la mencionada interrupción en perjuicio de la dignidad y honorabilidad de un servidor público. En consecuencia, la única actividad procedimental que ofrece certeza en el desenvolvimiento del procedimiento sancionador sin que exista el riesgo de su prolongación indefinida, es la citación para audiencia hecha al

servidor público, con que se inicia dicho procedimiento, por lo que a partir de que surte efectos la notificación de la mencionada citación inicia nuevamente el cómputo del plazo de la prescripción interrumpida, sobre todo considerando que si la referencia al inicio del procedimiento sirvió para determinar el momento de interrupción del plazo de prescripción, aquélla puede ser utilizada para establecer el momento a partir del cual se vuelve a computar el citado plazo, sin que esto deje en estado de indefensión a la autoridad sancionadora, toda vez que antes de iniciar el procedimiento sancionador tuvo tiempo para realizar investigaciones y recabar elementos probatorios."

Así, en términos de los artículos 64, fracción II, y 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en el ámbito federal hasta el trece de marzo de dos mil dos, debe entenderse que la facultad para imponer sanciones a los servidores públicos infractores sólo se pierde por prescripción, en el entendido de que el plazo correspondiente se interrumpe con el inicio del procedimiento administrativo de ejecución; y si bien la autoridad competente tiene la obligación de emitir la resolución correspondiente dentro del plazo de treinta días hábiles siguientes al cierre de la instrucción, transcurrido dicho plazo no pierde su facultad para resolver, sin que lo anterior se traduzca en una facultad arbitraria de alargar indefinidamente su actuación, pues el plazo de prescripción reinicia una vez notificado el inicio del procedimiento.

En las relatadas condiciones, el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el que sustenta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de los siguientes rubro y texto:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO POR EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002.-El procedimiento

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.-Sí existe contradicción entre los criterios sustentados por los Tribunales Séptimo y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO.-Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y la tesis jurisprudencial que se establece en esta resolución a la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y hágase del conocimiento del Pleno y de la Primera Sala de esta Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito la tesis jurisprudencial

que se sustenta en la presente resolución, en acatamiento a lo previsto en el artículo 195 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

Nota: La tesis de rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. UNA VEZ INTERRUPTO EL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD, EL CÓMPUTO SE INICIA NUEVAMENTE A PARTIR DE QUE SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA CITACIÓN PARA LA AUDIENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO." citada en esta ejecutoria, aparece en la página 596 de esta misma publicación.