



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

La Supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento
Administrativo en el Proceso Indagatorio, a que se refiere
el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades
Administrativas de los Servidores Públicos.

(Anotar el nombre del trabajo)

Tesis

(Anotar la opción de titulación)

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

Licenciado en Derecho

(Anotar el título)

PRESENTA

Enrique Luna Rodríguez

(Nombre del sustentante)

Asesor: Dr. Gabino Eduardo Castrejón García

Fecha: Mes y año

Naucalpan, México

Abril 2006



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.

T E S I S

TEMA: La Supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el Proceso Indagatorio a que se refiere el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

NOMBRE: Enrique Luna Rodríguez.

NÚMERO DE CUENTA: 8702642-1.

CARRERA: Licenciatura en Derecho.

ASESOR DE TESIS: Doctor en Derecho Gabino Castrejón García.

AGRADECIMIENTOS

A MI ESPOSA.

Adriana, te agradezco por todo el apoyo que he recibido de ti; por todo el amor que me has obsequiado en los buenos y en los malos momentos; pero sobre todo por significar la razón de mi vida. Te amo.

A MI MADRE. †

Esperanza Rodríguez Ávila, gracias por haber sido la mujer y amiga que me guió a través de sus sabios consejos, por tus oraciones y por tus bendiciones, hoy te dedico el presente trabajo, aunque ya no estas con nosotros físicamente, siempre te recordaré con todo mi amor, respeto y cariño.

A MI PADRE.

Filiberto Luna Romero, gracias por tus consejos y tu preocupación por formarme y convertirme en un hombre de bien.

A MIS HERMANAS:

Virginia e Isabel, quienes siempre han estado a mi lado apoyándome y guiándome con sus consejos, atención y paciencia; pero sobre todo con su amor. Gracias por todos los momentos especiales que me han permitido vivir a su lado.

A mi tío Julio, gracias por contar siempre con tu apoyo, por tus consejos, comprensión y compañía, gracias por creer en mí desde siempre.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a sus maestros. que gracias a su esfuerzo diario, forman a los grandes hombres y mujeres que México necesita. Gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I EL ACTO ADMINISTRATIVO

	El Acto Administrativo	1
1.1.-	Concepto	3
1.2.-	Elementos	8
1.2.1.-	Sujeto	8
1.2.2.-	Manifestación Externa de voluntad	11
1.2.3.-	Objeto	12
1.2.4.-	Forma	12
1.3.-	Requisitos del Acto Administrativo	13
1.3.1.-	Constitucionales	13
1.3.2.-	Administrativos	14
1.4.-	Principio de Legalidad	16
1.5.-	Facultades Discrecionales y Regladas	25
1.5.1	Facultad discrecional libre	26
1.5.2.-	Facultad discrecional obligatoria	26
1.5.3.-	Facultad discrecional Técnica	27
1.6.-	Efectos del Acto Administrativo	28
1.6.1.-	Acto Perfecto	28
1.6.2.-	Acto Eficaz	28
1.6.3.-	Efectos Directos	29
1.6.4.-	Efectos Indirectos	30
1.6.5.-	Efectos frente a terceros	30
1.7.-	Vicios del Acto Administrativo	31
1.7.1.-	Nulidad y Anulabilidad	32
1.7.2.-	Extinción del Acto Administrativo	35
1.7.2.1.-	Medios Normales	35
1.7.2.2.-	Medios Anormales	36
1.7.3.-	Irregularidades e Ineficacias del Acto Administrativo	39
1.7.4.-	Extinción por Decisiones dictadas en Recursos Administrativos o en Procesos ante Tribunales Administrativos y Federales en Materia de Amparo	40

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

2.1.-	Concepto de Procedimiento Administrativo	42
2.2.-	Proceso y Procedimiento Administrativo	43
2.3.-	Caracteres Generales del Procedimiento Administrativo	46
2.4.-	Naturaleza del Procedimiento Administrativo	52
2.5.-	Formas del Procedimiento Administrativo	58
2.6.-	Características y Requisitos del Procedimiento Administrativo	66

CAPÍTULO III

SISTEMA JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1.-	Concepto de Servidor Público	81
3.2.-	Características del servidor público	83
3.2.1.-	Responsabilidad	84
3.2.2.-	Continuidad	85
3.2.3.-	Exclusividad	86
3.2.4.-	Imparcialidad	87
3.2.5.-	Fidelidad	87
3.2.6.-	Honradez	87
3.3.-	Antecedentes Constitucionales	88
3.3.1.-	Constitución de Apatzingán de 1814	88
3.3.2.-	Constitución Federal de 1824	90
3.3.3.-	Constitución Federal de 1857	92
3.3.4.-	Constitución Federal de 1917	94
3.4.-	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	96
3.5.-	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	105
3.5.1.-	Responsabilidad Administrativa	108
3.5.2.-	Responsabilidad Civil	109
3.5.3.-	Responsabilidad Penal	110
3.5.4.-	Responsabilidad Política	111
3.6.-	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	113
3.7.-	Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	117

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO INDAGATORIO DE QUEJAS Y DENUNCIAS

4.1.1.-	Concepto de Queja	123
4.1.2.-	Concepto de Denuncia	124
4.2.-	Medios de captación de quejas y denuncias	126
4.2.1.-	Directa	127
4.2.2.-	Telefónica	128
4.2.3.-	Medios Electrónicos	128
4.2.4.-	Correspondencia	128
4.2.5.-	Buzón	128
4.3.	Autoridades competentes	131
4.3.1.-	Atribuciones	134
4.3.2.-	Facultades	138
4.4.-	Normas y procedimientos aplicables para su atención	142
4.4.1.-	Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos	142
4.5.-	Delimitación del procedimiento de investigación	146
4.5.1.-	Investigaciones debidamente motivadas	150
4.5.2.-	Operativos específicos de verificación	153
4.5.3.-	Supletoriedad aplicable	157
4.5.4.-	Inconsistencias en su aplicabilidad	160
4.6.-	Propuestas encaminadas al perfeccionamiento para la investigación e integración de quejas y denuncias	164
4.6.1.-	Supletoriedad práctica de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo	164
4.6.2.-	Código Federal de Procedimientos Civiles	172
	CONCLUSIONES	174
	BIBLIOGRAFÍA	177

INTRODUCCIÓN

En el marco de las facultades y atribuciones que tienen conferidas los Órganos Internos de Control (*Contralorías Internas*), es preciso señalar entre aquellas, la de investigar y determinar las responsabilidades administrativas, que en su caso se deriven del incumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Mérito de lo anterior, el presente trabajo pretende señalar algunas de las inconsistencias que se presentan en el proceso indagatorio de Quejas y Denuncias; poniendo de manifiesto algunas alternativas que podrían generar en sí mismas, confianza y credibilidad en la actuación de dicha autoridad administrativa.

Así pues la confianza y credibilidad que pueda generar la actuación de los Órganos Internos de Control en la ciudadanía, resulta un arma clave para la actuación de la autoridad administrativa; toda vez que al generarse ésta, se inhibirían una serie de conductas irregulares por parte de los servidores públicos.

Con base en lo anterior, resulta prioritario introducimos en algunos conceptos básicos tanto del derecho administrativo, procesal administrativo, así como el sistema jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; los cuales son herramientas esenciales que nos permitirán comprender de una manera clara los objetivos trazados en el presente trabajo.

Así pues, en el primer capítulo del presente estudio, se señalan los conceptos básicos del Acto Administrativo, desde sus elementos constitutivos, requisitos, efectos y sus distintas formas de extinción.

Mientras que en el capítulo segundo, se abordan temas primordiales del Derecho Procesal Administrativo, desde la naturaleza del procedimiento mismo, sus formas, características y requisitos, hasta sus múltiples formas de extinción.

En el capítulo tercero, se analiza el Sistema Jurídico de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Mexicano, examinando algunos de los ordenamientos que han servido de marco para regular la actuación de los servidores públicos; asimismo, se analizan las cuatro modalidades de responsabilidad, a que pueden ser sujetos los servidores públicos (*administrativa, civil, penal y política*). De la misma manera, se enuncian algunas de las características idóneas que todo servidor público debe desarrollar en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión que le ha sido encomendada.

Entre tanto, en el capítulo cuarto, se examina de manera exhaustiva el procedimiento indagatorio de quejas y denuncias, desde su captación, investigación, integración y resolución; asimismo, se analizan las facultades y atribuciones de las autoridades competentes, encargadas de desahogar el procedimiento indagatorio; en ese mismo sentido, se profundiza en el estudio de las normas, procedimientos, criterios y lineamientos aplicables en el citado procedimiento indagatorio.

Dentro de este mismo capítulo, se advierte la necesidad de delimitar perfectamente el procedimiento de investigación, con el procedimiento administrativo de responsabilidades, siendo necesario determinar la autonomía del primero de ellos, por la trascendencia que reviste la investigación e integración de los elementos probatorios necesarios, que permitan como consecuencia la aplicabilidad de sanciones que se encuentren debidamente fundadas y motivadas.

Corolario de lo anterior, el presente trabajo pretende ser el detonante que permita advertir de manera clara y precisa algunas de las inconsistencias en que se ha visto involucrado el procedimiento indagatorio de quejas y denuncias; obsequiando las herramientas necesarias para que los Órganos Internos de Control, funden y motiven debidamente su actuación en el procedimiento indagatorio señalado.

OBJETIVO

Reformar la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respecto al procedimiento indagatorio de quejas y denuncias contenido en su artículo 20; a fin de incluir en ésta como ordenamiento supletorio, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; lo anterior es así, ya que ésta fase debe ser reconocida como un procedimiento individual, por su propia y especial naturaleza; situación que en la práctica jurídica, brindaría mayor certidumbre a las partes que intervienen en el mismo.

JUSTIFICACIÓN

La presente investigación intenta poner de manifiesto y a su vez, proponer posibles soluciones a las opiniones y prácticas divergentes, que derivan en los procedimientos indagatorios de quejas y denuncias a cargo de los Órganos Internos de Control; toda vez, que en la práctica jurídica existen diversas problemáticas derivadas de éstas inconsistencias. Así pues, mientras que la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, ha tenido a bien otorgar mayores facultades a las autoridades encargadas de aplicar el citado ordenamiento; considero también, que se ha desestimado el procedimiento indagatorio para la debida integración de las quejas y denuncias, incoadas en los Órganos Internos de Control. Lo cierto es que no debe excluirse la etapa de investigación, toda vez que es en ésta cuando de una adecuada integración de elementos probatorios, se puede acreditar la irregularidad administrativa y en consecuencia la responsabilidad del servidor público involucrado.

CAPÍTULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO

Para poder hablar de actos administrativos, debemos señalar primeramente que la actividad de la administración pública se encuentra íntimamente relacionada con una serie de conceptos muy controvertidos de Derecho Administrativo, y que la doctrina jurídica utiliza con frecuencia para designar las actividades del Estado; los cuales pueden definirse como las atribuciones, funciones, actos, cometidos y poder jurídico.

En razón de lo anterior, podemos señalar que la actividad del estado, comprende toda la acción estatal, con independencia del Poder u Órgano del Estado que la realice. En tanto que las atribuciones y cometidos son conceptos específicos que se refieren a la actividad concreta de ciertos órganos del Estado, que les esta señalada por el orden jurídico y por las ideas filosóficas, políticas y sociales de los propios gobernantes. Por función podemos definirla como el ejercicio completo de la competencia o poder jurídico de un Órgano del Estado. Mientras que por poder jurídico lo podemos definir como las facultades que le otorgan las normas jurídicas a un órgano del Estado.

Así, a lo largo de la historia se ha tratado de precisar el carácter esencial de los actos administrativos, diferenciándolos de los actos legislativos y jurisdiccionales; para lo cual Miguel Acosta Romero, ha propuesto dos métodos: **a)** formal y **b)** material, mismos que a continuación se describen:

“1.- El método formal consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales; este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico, así, serán actos legislativos absolutamente todos los que realice el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, por separado; actos jurisdiccionales todos los que emanan de los Órganos del Poder Judicial, y actos administrativos todos aquéllos cuyo sujeto sea un órgano de la administración pública.

2.- El criterio material, intrínseco o esencial, trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a cada clase de actos”¹

No obstante, este criterio deriva de la teoría de la Separación de Poderes, el cual parte del principio tradicional de que a cada poder le corresponde una función, y a cada función una clase específica de actos; sin embargo, podemos señalar que este principio resulta anquilosado, toda vez que en la realidad, los Poderes ya no se limitan a realizar una determinada clase de actos, conforme a un marco doctrinario; por el contrario se coordinan para llevar a cabo las tareas comunes del Estado.

En razón de lo anterior, podemos señalar que el acto legislativo es creador de situaciones jurídicas generales; mientras que el judicial resuelve controversias, creando situaciones jurídicas concretas; y el administrativo, según Miguel Acosta

¹ Acosta Romero, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”.- Editorial Porrúa, México, 2002, pag. 368.

Romero ², todo lo que no fuera legislar o sentenciar, de donde resultaría un criterio por exclusión; en el acto administrativo siempre existe una decisión unilateral por parte del órgano que lo emite, con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte, aún tratándose de contratos y convenios. Esa decisión implica dar un contenido a la actividad administrativa. Por lo que una vez que hemos conocido de manera genérica los diferentes actos que puede generar la administración pública, procederemos a realizar un estudio más profundo del Acto Administrativo, el cual servirá de base para los objetivos trazados en el presente estudio.

1.1.- CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

Resulta conveniente destacar que el acto administrativo, es una declaración unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, la cual produce efectos jurídicos con relación a terceros; el Maestro Andrés Serra Rojas, señala que *“El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que emana de un sujeto; la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es el interés general”*.³

² Ob. Cit. pag. 74

³ Serra Rojas, Andrés.- “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, Tomo I. pag. 326

Ahora bien, el Diccionario Jurídico define al acto administrativo como una *“Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.”*⁴

De lo señalado en el párrafo que antecede, podemos obtener algunas características del acto administrativo; tales como que es un acto unilateral emitido por el Titular del Órgano de la Administración Pública que puede afectar al sujeto pasivo, sea bilateral o multilateral, además hay una expresión externa de la voluntad; la decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente, que actúa a través de su titular y el uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en derecho; dicho acto crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones; es generalmente ejecutivo y por último persigue el interés general.⁵

Por otra parte, y en concordancia con lo antes preceptuado, el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa.⁶

Por otra parte, es importante mencionar que el acto administrativo no debe ser confundido con el acto legislativo, ya que éste último se caracteriza por

⁴ De Pina Vara, Rafael.- “Diccionario de Derecho”.- Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa, México, 1998.

⁵ Castrejón García; Gabino Eduardo.- “Derecho Administrativo Mexicano”. Editorial Cárdenas, Tomo I, pag. 346.

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel.- “Compendio de Derecho Administrativo”. Primer Curso Editorial Porrúa, pag. 256.

abstracción, impersonalidad, permanencia y generalidad, en esencia se encuentra encaminado a la creación del derecho positivo; y el acto administrativo en sí no reúne los mencionados elementos. Tampoco debemos confundirlo con el acto jurisdiccional, el cual únicamente aplica e interpreta el derecho por la vía del proceso; y el acto administrativo no dirime controversia alguna.

Así pues, podemos señalar que:

1. El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la Administración, o de la ejecución de esa decisión, con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que el mismo, afecte al sujeto pasivo ya sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral; por ejemplo, el nombramiento de un Secretario.⁷

La decisión de nombrar es del Jefe de Estado y este acto es unilateral; aunque después del acto se convierta en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada.

2. Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.

⁷ Castrejón García, Eduardo- Op. Cit., pag. 74.

3. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente, que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que está fundado en Derecho.
4. Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree una situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo, la concesión del servicio público, crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea una situación jurídica general para los usuarios.

5. Es generalmente ejecutivo. La doctrina expone que el acto administrativo tiene dos características: ejecutivo y ejecutorio. Pudiéndose entender esta acepción en dos sentidos:

- a) Que el acto tiene ejecución; y
- b) Que el acto ha causado ejecutoria.⁸

- a) En derecho administrativo debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización

⁸ Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, México 1998, pp. 250.

fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello; (*Cobro de impuestos, expropiación, decomiso, clausura, etc.*). No obstante, existen también actos administrativos que son simplemente declarativos o que no necesariamente entrañan una ejecución (*Licencia para manejar, una certificación, un acta de nacimiento, de matrimonio, etc.*).

- b) Acto Ejecutorio, es aquella sentencia o acto contra el cual ya no cabe ningún medio de impugnación, es decir, que es completamente definitivo. En este orden de ideas, consideramos que el acto administrativo en general, no tiene esta característica, puesto que puede ser modificado, bien en ejercicio del poder de revisión, o por alguno de los innumerables medios de impugnación que constituyen los recursos y procesos administrativos y los procesos judiciales. Sin embargo, podemos citar a manera de ejemplo el siguiente supuesto (*El acto por el que se decreta la expulsión de un extranjero por el Ejecutivo Federal, contra el que no procede ni el Juicio de Amparo*).⁹

En razón de lo anterior, podemos determinar que por acto administrativo que causa estado, debe entenderse aquel acto que por agotar la vía administrativa, no es susceptible de ser recurrido en la vía jerárquico-administrativa. En tanto, que por acto administrativo no firme, debe

⁹ Artículo 33 Constitucional.

entenderse como aquel acto para cuya impugnación, no han vencido los lapsos de caducidad previstos en la ley correspondiente.

6. Persigue el interés general. Es indudable que en la acción administrativa, no puede perseguirse otro interés que el del bienestar de la colectividad.

1.2.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los tratadistas del derecho moderno, coinciden en que los elementos constitutivos del acto administrativo, son los siguientes:

1. Sujeto;
2. La manifestación externa de la voluntad;
3. Objeto; y
4. La forma.

1.2.1.- SUJETO.

El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa, existen siempre dos o más sujetos.

- a) El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto; y

- b) Los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

Requisito del sujeto activo del acto administrativo es que debe ser competente; es decir el órgano de la Administración Pública que crea el acto administrativo, se ha considerado que debe tener competencia para ello; entendiéndose como competencia, la facultad para realizar determinados actos, misma que debe ser otorgada por un acto legislativo material (*Ley o Reglamento*). Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos.

La competencia siempre es constitutiva del órgano administrativo. En un Estado de derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta forma parte intrínseca del propio órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la Ley, y sobre todo al propio interés público.

La competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la propia Ley; sin embargo, la doctrina establece diferencias entre la delegación de competencia, la cual, trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas, transfiriendo la competencia de una a la otra; y la delegación de firma, que pretende solamente descargar al delegante de una parte de su actividad material, y no así de sus responsabilidades intrínsecas.

Así mismo, en razón de competencia los órganos del Estado y las unidades administrativas pueden clasificarse en federales, locales y municipales. También se les aprecia desde el punto de vista de la diferencia de jerarquía que guardan entre sí; bajo este criterio se le llama división de competencia por grado.

CONCEPTO DE AUTORIDAD

El Doctor Gabino Fraga¹⁰, sostiene que órgano de autoridad, es todo aquel que tiene facultades de decisión y ejecución o bien alguna de ellas por separado; mientras que Ignacio Burgoa¹¹, señala que autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa

Cuando los órganos de la Administración Pública Centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, se ha considerado que son autoridades. Sin embargo, el problema se presenta con organismos descentralizados y empresas del Estado, en los cuales dada su variedad de actividades, y lo disperso de la legislación administrativa que los regula, en algunos casos son considerados como autoridades (*Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*); y en otros todavía no se define claramente ese carácter (*Universidad Nacional Autónoma de México*).

¹⁰ Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México 2003, pag. 34 y 35.

¹¹ Burgoa, Ignacio. “Las Garantías Individuales” Editorial Porrúa, México 1981, pag. 78

No obstante lo anterior, para los efectos del juicio de amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que el término autoridad, corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos público, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.¹²

1.2.2.- MANIFESTACIÓN EXTERNA DE VOLUNTAD

La manifestación de voluntad, o bien, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que esta actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, es decir, que se manifieste objetivamente esa voluntad.

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos, mismos que a continuación se enlistan:

- a) Debe ser espontánea y libre;
- b) Debe contenerse dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc. y
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.¹³

¹² Burgoa, Ignacio.- “El Juicio de Amparo”,.- 9ª. edición, Editorial Porrúa, México 1996, pags. 298 y 299.

¹³ Castrejón García, Gabino. “Derecho Procesal Administrativo” Editorial Cárdenas, pag. 76.

1.2.3.- OBJETO

El objeto del acto administrativo, puede dividirse de la siguiente manera:

- a) Objeto directo o inmediato.- Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

- b) El objeto indirecto o mediato, será realizar la actividad del órgano el Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones de los juristas, los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y jurídicamente;
2. Debe ser lícito; y
3. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos.¹⁴

1.2.4.- FORMA

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma

¹⁴ Castrejón García, Eduardo. Op. cit. pag. 36.

el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Es decir viene a ser la forma de presentación material externa en la que se aprecian no solo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

La forma puede adoptar diversas variantes: **a) Escrita.**- Pudiéramos señalar que es la regla general; entre éstas existen acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorándums, telegramas, notificaciones y demás documentos con el carácter de oficiales que se expresan a través de la escritura. **b) Verbal.**- Ya sea directamente o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido; y **c) Señales.**- Señales de tránsito, luces de aterrizaje, etc...¹⁵

1.3.- REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Cuando se habla de los requisitos del acto administrativo, resulta imperativo referirse por una parte a los establecidos en la Constitución General de la República, y por otra a los regulados por las leyes meramente administrativas, específicamente en el Código Fiscal de la Federación.

1.3.1.- CONSTITUCIONALES

Por lo que hace a los requisitos constitucionales, éstos emanan del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales consisten en:

¹⁵ Castrejón García, Eduardo.- Op. cit. pags. 76 y 77.

- a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente mediante oficios, y es el que consigna las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por el servidor público competente.
- c) La fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- d) Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de Derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.¹⁶

1.3.2.- ADMINISTRATIVOS.

Ahora bien, por lo que respecta al Código Fiscal de la Federación, éste en su artículo 38 nos señala los requisitos indispensables para cualquier acto administrativo, los cuales son los siguientes:

Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos

¹⁶ Castrejón García, Eduardo. Op. cit. pag. 77.

los siguientes requisitos:

- I. “Constar por escrito en documento impreso o digital. Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.

Cuando se ignore el nombre de la persona a las que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

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

1.4.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Cuando definimos la función administrativa, indicamos que constituye una función del Estado que se realiza bajo un orden jurídico. Esta idea es expresada dándole un carácter de mayor generalidad, por el llamado principio de legalidad, el que consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.¹⁷

El principio de legalidad se puede entender desde un punto de vista material, en cuyo caso su alcance es el de que la norma en la que se funda cualquier decisión individual, tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. Puede también ser tomado en su sentido formal, significándose entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma que procede al acto individual, debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al régimen constitucional este normalmente encargado de la formación de las leyes.

El principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tienen en todos los Estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepción a este principio fundamental.

¹⁷ Duguit; Leon.- “Traite de Droit Constitutionnel” París, 1921, Tomo II, página 681

Como la actitud del Estado resolviendo casos individuales sujeción a normas generales constituye la definición clásica del despotismo, y como esta noción es contraria a todos los sistemas constitucionales modernos, se ha considerado que el principio de la legalidad desde el punto de vista material, no debe sufrir fuera de la señalada, ninguna excepción.

Pero no sucede lo mismo con el principio de la legalidad desde el punto de vista formal, pues en este aspecto, y por consideraciones prácticas de muy diversa naturaleza, son admitidas numerosas excepciones, de tal modo que dentro del régimen constitucional de los Estados contemporáneos, basta que la disposición sea materialmente legislativa, para que el acto individual pueda realizarse a su amparo, cualquiera que sea el órgano de donde proviene aquella disposición y siempre, por supuesto, que el órgano tenga competencia para dictar la norma.

De manera que, si la función administrativa consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones para casos individuales, el principio de la legalidad a que nos hemos referido, impone como fuente de Derecho Administrativo, en primer término, las normas jurídicas de carácter general.

Entre ellas se encuentra en un lugar preponderante la ley, cuyos caracteres desde el punto de vista formal, como desde el punto de vista material, y cuando concurren estas dos circunstancias, ésta debe ser considerada como la fuente mas importante del Derecho Administrativo.

Ahora bien, la única excepción al principio material de la legalidad, ocurre en los casos en que la Administración se encontrare revestida con la llamada facultad discrecional. Por ello, resulta trascendente precisar desde luego la naturaleza, campo de aplicación y límites de dicha facultad.¹⁸

*“Hay poder discrecional para la Administración, dice Bonnard, cuando la ley o el reglamento, previéndolo para la Administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento debe obrar, como debe obrar y qué contenido va a dar a su actuación. El poder discrecional consiste, pues, en la libre apreciación dejada a la Administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer”*¹⁹

“La facultad de la administración de obrar libremente sin que su conducta esté determinada por la regla de Derecho es lo que constituye la facultad discrecional”.²⁰

Esa facultad debe distinguirse del poder arbitrario, pues mientras este representa la voluntad personal del titular de un órgano administrativo que obra impulsado por sus pasiones, sus caprichos o sus preferencias; aquélla, aunque constituye la esfera libre de la actuación de una autoridad, tiene un origen legítimo, como lo es la autorización legislativa y un límite que en el caso extremo en que no esté señalado en la misma ley o implícito en el sistema que éste adopta, existe

¹⁸ Fraga, Gabino. *“Derecho Administrativo”*. 18ª. Edición, Editorial Porrúa, México , 1978, páginas 100 y 101.

¹⁹ Bonnard, Roger. *“Precis Elementarie de Droit Administratif”*. París, 1926, página 101.

²⁰ Michoud. *“Etude sur le Pouvoir Discretionnaire de L’Administration”*.

siempre en el interés general, que constituye la única finalidad que pueden perseguir las autoridades administrativas. Por ésta razón, mientras una orden arbitraria carece en todo caso de fundamento legal, la orden dictada en uso de la facultad discrecional, podrá satisfacer los requisitos del artículo 16 Constitucional al fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en varias ejecutorias que el ejercicio de la facultad discrecional, está subordinada a la regla del artículo 16 Constitucional y sujeto al control judicial, cuando el juicio subjetivo del autor del acto no es razonable sino arbitrario y caprichoso, y cuando es notoriamente injusto y contrario a la equidad.

Así pues, sería sumamente difícil poder precisar, aún teóricamente, los casos en que es posible admitir el otorgamiento de la facultad discrecional y aquellos en que no debe admitirse.

Sin embargo, no resultan aventurados algunos lineamientos generales, basándose para ello, por una parte, en los principios de legislación constitucional que obliga a dar seguridad y certidumbre a ciertos derechos, y por la otra, en las consecuencias que impone la función misma de la facultad discrecional.

Desde el primer punto de vista, la autoridad debe tener una competencia ligada por la ley y no un poder discrecional, en todos aquellos casos referidos a las garantías individuales, en que la Constitución exige que dichas garantías sólo pueden afectarse por mandato de la propia ley.

En dichos casos, si se otorgara una facultad discrecional, se produciría el resultado de que la Administración substituiría al Poder Legislativo, violándose así el principio de la “reserva de la ley”, según el cual, es exclusiva de la competencia del poder encargado de legislar.

Desde el segundo punto de vista, o sea el relativo a la función que desempeña la facultad discrecional, debemos decir que, como dicha función consiste en dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas, o para permitir que la administración haga una apreciación técnica de los elementos, que concurren en un caso determinado, o pueda, por último hacer equitativa la aplicación de la ley, el dominio de dicha facultad debe extenderse a aquellos casos, en los cuales exista la posibilidad de muy variadas “ocurrencias”; en que realmente concurren elementos, cuya apreciación técnica no pueda ser regulada de antemano, o en que, por último, el principio de igualdad ante la ley quede mejor protegido por una estimación de cada caso individual.

Las conclusiones derivadas de los dos puntos de vista indicados, deben combinarse en forma tal, que en la ley se conserve un mínimo de competencia ligada, que sea la salvaguarda de los derechos de los particulares, al lado de la competencia discrecional que sea estrictamente necesaria para evitar un sacrificio de los intereses públicos esenciales.

Es por eso, por lo que el dominio normal de la facultad discrecional se encuentra en la legislación de policía, esto es, en aquella cuya finalidad es prevenir cualquier alteración de la seguridad, tranquilidad o salubridad públicas.

Por lo anterior, creemos que es inadmisibles dentro de un régimen de legalidad, la facultad que una ley se concediera a la Administración para resolver todos los casos de acuerdo con las circunstancias particulares de cada uno de ellos, pues en tal concurrencia, esa amplitud de discreción sería incompatible con la idea de una verdadera regulación de la materia por el Poder Legislativo; equivaldría a una delegación de facultades, sin que siquiera tuviera las consecuencias de las facultades extraordinarias del Ejecutivo, ya que este Poder no actuaría expidiendo reglas generales sino que, dentro de la falta de límites para su acción, tendría amplia oportunidad para degenerar en el ejercicio de un poder arbitrario.²¹

Sobre este particular, es importante plasmar el criterio que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO, GARANTÍA DE, NO PROCEDE EXAMINAR LAS VIOLACIONES DE FONDO QUE SE PROPONGAN.

Cuando se alegan en la demanda de garantías violaciones formales, como lo son el que no se respetó la garantía de previa audiencia o la abstención de las autoridades de expresar el fundamento y motivo de su acto, caso en que no deben estudiarse las demás cuestiones de fondo y motivo de su acto, no procede la protección constitucional por violaciones de fondo, porque precisamente esas violaciones serán objeto, ya sea de la audiencia que se deberá otorgar al quejoso o, en su caso, del nuevo acto que emita la autoridad, porque no se le puede

²¹ Fraga, Gabino. Ob. cit., pags 102 y 103.

impedir que dicte un nuevo acto en que purgue los vicios formales del anterior, aunque tampoco pueda constreñirse a reiterarlo.”

Segunda Sala, Sexta Época, Tercera Parte, página 666 del Semanario Judicial de la Federación.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE. Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ella debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que le llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca”.

Segunda Sala, Sexta Época, Tercera Época, páginas 666 y 667 del Semanario Judicial de la Federación.

Ahora bien, las facultades discrecionales de la Administración Pública, fundamentalmente se encuentran contenidas en los artículos 49, párrafo segundo en relación con el 29 y 131 de la Constitución General de la República, los cuales establecen:

“Artículo 49.- (...)

No podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo

dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

“Artículo 29.- *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos de Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el País o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”*

“ARTÍCULO 131.- *Es facultad privativa de la Federación*

gravar las mercancías que se importen o exporten, que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y las leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir, o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y, para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

En razón de todo lo anterior, se puede concluir que el Principio de Legalidad,

es el principio básico que rige la actividad administrativa o actividad del Estado; es decir, que todos y cada uno de los actos administrativos deberán tener un fundamento legal, basado en una norma de derecho positivo vigente, circunscribiendo tal principio a la motivación y fundamentación de los actos. Es por ello que la Constitución General de la República y sus leyes reglamentarias, son el fundamento formal y material de la actividad de la Administración Pública.

1.5.- FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS

Uno de los requisitos fundamentales que debe contener el acto administrativo es la facultad o competencia que la ley le otorga a la autoridad que realice dicho acto. Sin embargo, en todo principio jurídico existen excepciones a la regla general, tal es el caso de la facultad discrecional.

La facultad discrecional que tienen los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, que límite le dará a su actuación, y cual será el contenido de la misma, es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas, que pueden apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley.

Sus elementos son:

1. Como parte de la competencia del órgano administrativo, la ley

(tanto del punto de vista formal, como material), debe ser siempre la que la otorgue.

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

Se clasifica en:

- a) Libres;
- b) Obligatorias; y
- c) Técnicas.

1.5.1.- FACULTAD DISCRECIONAL LIBRE.

Deja al órgano administrativo el ejercicio de la voluntad, dentro de los amplios márgenes, es decir, que no la ciñe más que en la propia prevención contenida en la ley; que puede ejercitarse parcialmente, o en forma continua (nombramientos de funcionarios de la Administración Pública).

1.5.2.-FACULTAD DISCRECIONAL OBLIGATORIA.

Una situación que ejemplifica este tipo de facultad, se advierte en las multas

que dado el supuesto jurídico, debe invariablemente aplicarse la exención dentro de los márgenes que la ley da.

1.5.3.- FACULTAD DISCRECIONAL TÉCNICA.

Se da cuando en la propia ley se señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea de la realidad o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad. Por ejemplo la exención de impuestos.

Es importante señalar y establecer que por una parte existe la discrecionalidad de la autoridad, la cual no puede ni debe confundirse con la arbitrariedad. La primera parte de una norma jurídica y persigue el interés general, mientras que la segunda se genera de un deseo meramente individual y persigue única y exclusivamente intereses propios.

Como cualquier facultad que tiene la autoridad y que emana de la norma jurídica, la facultad discrecional tiene sus límites los cuales se conforman con los principios de legalidad, fundamentación, motivación y forma (escrita), es decir, que al ejercitar dicha facultad la autoridad debe respetar las garantías constitucionales del gobernado.

Por lo que hace a la facultad reglada, ésta consiste en la facultad que la ley otorga y exige operativamente al órgano administrativo su cumplimiento, es decir, es una obligación imperativa e ineludible. El ejemplo más advertible, es la obligación que tiene el Presidente de la República de rendir un informe anual

sobre el estado que guarda la Administración Pública, teniendo la facultad de rendirlo en forma verbal o escrita.²²

1.6.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Todo acto administrativo, aún aquellos que exclusivamente son declarativos, están destinados a producir efectos.

Bajo esta perspectiva la doctrina jurídica ha dividido al acto administrativo en dos vertientes: **a)** Acto perfecto y **b)** Acto eficaz.

1.6.1.- ACTO PERFECTO.

Es el acto administrativo que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos, se han cumplido, y por lo tanto tiene una existencia jurídica plena.

1.6.2.- ACTO EFICAZ

No basta que el acto sea perfecto para que éste sea eficaz; toda vez que por éste último debemos entender como aquél que se realiza jurídica y materialmente.

Ahora bien, puede suceder que el acto sea perfecto, pero no eficaz, porque esté sujeto a un término o condición y durante los lapsos en que éstos se

²² Castrejón García, Eduardo. Op. cit. pags. 80-82.

cumplan, el acto administrativo se encuentra suspendida su eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto. Para que el acto sea eficaz, se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación. Podemos citar como ejemplo de acto perfecto que nunca tuvo eficacia; toda vez que estuvo sujeto a una condicionante que nunca llegó a realizarse; El Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Distrito Federal, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1952, mismo que quedó sujeto a una condición suspensiva, por decreto publicado en el mismo medio informativo el 20 de junio de 1953; el cual en su artículo Primero Transitorio, señalaba lo siguiente: *“El presente Reglamento entrará en vigor en la fecha en que determine el Ejecutivo a mi cargo y que se dará a conocer oportunamente, mediante publicación en el Diario oficial”*. No obstante dicho Reglamento, nunca entró en vigor; por lo que podemos señalar que el acto como tal, cumplió con todos y cada uno de los elementos para considerarlo como tal; sin embargo, nunca tuvo eficacia pues nunca se realizó el contenido del mismo.

1.6.3.- EFECTOS DIRECTOS.

Los efectos directos del acto administrativo consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o bien de declarar un derecho. El ejemplo clásico, es la liquidación y exigibilidad a cargo del causante del pago de un impuesto.

1.6.4.- EFECTOS INDIRECTOS.

Por otra parte, los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo; siguiendo el ejemplo anterior el órgano administrativo tiene la obligación de hacer efectivo el cobro del impuesto.

1.6.5.- EFECTOS FRENTE A TERCEROS

El acto administrativo puede surtir efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares. En el derecho administrativo la doctrina ha adoptado la postura de que por tercero debe entenderse:

- a)** Todo aquel ente al que se puede hacer valer un acto administrativo; y
- b)** Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o bien en que se modifique el acto administrativo.

En tales condiciones, el acto administrativo puede también surtir efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la administración, otras entidades públicas y desde luego a los particulares.

1.7.- VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Se puede definir como vicio de un acto jurídico, toda aquélla situación de hecho o de derecho que afecta al mismo.

En materia administrativa existen los siguientes vicios:

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

Las irregularidades y vicios del acto administrativo, dependen jurídicamente del enfrentamiento con su legalidad. En otras palabras, el vicio obedece al choque lesivo del acto administrativo en sus aspectos internos y externos, con el bloque de la legalidad. La actividad de la administración pública está en todo momento

sometida al Derecho, de tal suerte que se hace indudable que cualquier irregularidad no puede tener otra fuente que el desconocimiento o violación de esas normas y principios a los que debe su razón de ser.

1.7.1.- NULIDAD Y ANULABILIDAD.

A) NULIDAD.

El Maestro Antonio de J. Lozano, señala que la figura de nulidad designa a un mismo tiempo el estado de un acto que se considera como no sucedido y el vicio que impide a este acto el producir su efecto.²³

Mientras que el Maestro Rafael de Pina, define a la nulidad, como la “ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración. La nulidad puede ser absoluta (insubsanable) o relativa (subsanaable).²⁴

Ahora bien, según el artículo 2225 del Código Civil, sostiene que *“La ilicitud en el objeto, en el fin o den la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley”*.²⁵

²³ Lozano, Antonio de Jesús. “Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencias Mexicanas”. México. Balleca y Compañía editores, 2001.

²⁴ De Pina, Rafael. “.- Diccionario de Derecho”.- Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa, México, 1998.

²⁵ Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. México, Editorial Porrúa, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

La Nulidad Absoluta, por regla general, no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez dicha nulidad. De ella puede prevalecerse todo interesado y no desaparecer por la confirmación o la prescripción.

El acto jurídico viciado de nulidad en parte, no es totalmente nulo si las partes que lo forman pueden legalmente subsistir de manera separada, a menos que se demuestre que al celebrarse el acto, se quiso que sólo íntegramente subsistiera.

B) ANULABILIDAD.

La nulidad relativa o la anulabilidad, se produce según el artículo 2228 del Código Civil por falta de forma (*si se trata de actos solemnes*), por error, dolo, violencia, por la lesión o por la incapacidad de cualquiera de los autores del acto.

La nulidad relativa, que tiene carácter subsanable, permite siempre que el acto produzca provisionalmente sus efectos.

La nulidad de un acto jurídico por falta de forma establecida por la ley, se extingue por la confirmación de ese hecho.

Cuando la falta de forma produzca nulidad del acto, si la voluntad de las partes ha quedado constante de una manera indubitable y no se trata de un acto revocable, cualquiera de los interesados, puede exigir que el acto se otorgue en la

forma prescrita por la ley.

Cuando el contrato es nulo por incapacidad, violencia o error, puede ser confirmado cuando cese el vicio o motivo de la nulidad, siempre que no concurra otra causa que invalide la confirmación.

El cumplimiento voluntario por medio del pago, novación o por cualquier otro modo, se tiene por ratificación tácita y extingue la acción de la nulidad.

La anulabilidad se relaciona, según algunos tratadistas, con la reductibilidad de los actos jurídicos, considerándola como una anulabilidad parcial, que se produce cuando el que realiza un acto determinado, se excede en sus atribuciones o facultades, disponiendo de más de lo que la ley permite, presentándose entonces, como remedio adecuado, la reducción del acto (*de sus efectos, mas exactamente*) a sus límites legales.

Al hablar de la carencia de efectos de los actos jurídicos, en determinadas circunstancias, se hace referencia no sólo a la inexistencia, nulidad y anulabilidad, sino también a la rescisión, resolución y revocabilidad de los mismos, por lo que es preciso examinar aunque sea someramente estas cuestiones, innegablemente interesantes.

La rescindibilidad, la resolubilidad y la revocabilidad, en opinión de Ruggiero,

corresponden a situaciones profundamente diversas de la nulidad y de la anulabilidad.

1.7.2.- EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El concepto genérico de ésta institución es el que lo califica como *“la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho”*.

Por lo que al hablar de extinción de una “relación jurídica o de un derecho”, nos referimos a la extinción de los derechos y obligaciones derivados de un acto jurídico previamente celebrado, el cual queda subsistente y carente de consecuencias jurídicas, así como la extinción de un derecho incorporado al patrimonio de una persona física o moral.²⁶

Para efectos del derecho administrativo, el acto administrativo, se extingue de dos formas, mediante los medios normales y los medios anormales.

1.7.2.1.- MEDIOS NORMALES

Los medios normales para extinguir un acto administrativo, podemos considerarlos de la siguiente manera:

²⁶ Castrejón García, Gabino Eduardo. *“El Derecho Marcario y la Propiedad Industrial”*.- Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1999, página 182.

- ◆ Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios;
- ◆ Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- ◆ Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que, podríamos llamar automática o cuando se trate de actos declarativos.
- ◆ Cumplimiento del plazo, en aquellos casos que así lo refieran, ejemplo: Licencias, permisos temporales.

1.7.2.2.- MEDIOS ANORMALES

Por lo que hace a los medios anormales, éstos se llaman así porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz, siendo dichos medios los siguientes:

- ◆ Revocación Administrativa;
- ◆ Rescisión;
- ◆ Prescripción;
- ◆ Caducidad;

- ◆ Término y condición;
- ◆ Renuncia de derechos;
- ◆ Irregularidades e ineficacia del acto administrativo;
- ◆ Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.²⁷

REVOCACIÓN.- Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnica, de interés público o de legalidad. La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo, que deja sin efectos al acto anterior pero exclusivamente a partir del acto nuevo, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.

RESCISIÓN.- Es la facultad que tienen las partes en un contrato, para resolver o dar por terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento de la otra parte. Ésta figura sólo opera en contratos.

PRESCRIPCIÓN.- Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescriben de acuerdo a lo que dispongan las leyes (*términos*).

²⁷ Castrejón García, Eduardo. Op. cit. pag. 379.

CADUCIDAD.- Es la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el Acto Administrativo, para que se genere o preserve un derecho. La omisión de hacer algo.

TÉRMINO Y CONDICIÓN.- El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o extingan los efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo. Mientras que la condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos el término y la condición también vienen a construir medios por los cuales se extingue el Acto Administrativo.

RENUNCIA DE DERECHOS.- Este también constituye un medio anormal de extinguir el acto administrativo, siempre y cuando se cumplan las siguientes circunstancias:

- a) Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, y que éstos no se hayan realizado aún.
- b) Que el régimen legal permita la posibilidad de renunciar, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse este acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.
- c) Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad

competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

1.7.3.- IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En derecho civil existe una doctrina muy definida sobre lo que se ha llamado nulidad del acto jurídico y no sólo acerca de la nulidad, sino con relación a su propia existencia. Así se ha sostenido que hay elementos de existencia que son: la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud en el objeto y la forma.

No hay disposición precisa en la legislación administrativa que de una pauta general acerca de la autoridad a quien corresponde decretar la ineficacia y, en su caso la anulación en aquellos supuestos en que se deber realizar este procedimiento, consideramos que pueden plantearse diversas posibilidades, como las siguientes:

- a) La misma autoridad que emitió el acto, puede darse cuenta de la irregularidad del mismo procediendo a modificarlo o anularlo.
- b) La autoridad jerárquica superior puede modificar o anular el acto, en ejercicio de poder de revisión.
- c) La autoridades pueden proceder a anular el acto a petición del particular.

- d) Igualmente pueden anular el acto como consecuencia de un recurso administrativo.
- e) Los tribunales administrativos pueden decretar la anulación del acto, mediante sentencia dictada en los procesos administrativos.
- f) Los tribunales federales en materia de amparo, igualmente pueden decretar la anulación del acto, si éste es violatorio de garantías individuales, previo el juicio constitucional respectivo.

1.7.4.- EXTINCIÓN POR DECISIONES DICTADAS EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS O EN PROCESOS ANTE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y FEDERALES EN MATERIA DE AMPARO.

El último de los medios de extinción de los actos administrativos, consiste en las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales federales en materia de amparo, en las que se determinan la anulación, o se declara la ineficacia de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados, por parte de los particulares o por las propias autoridades, en los procesos respectivos.

Es de aclarar que las sentencias, no siempre declaran nulidades o ineficacias con motivo de irregularidades, en cuyo caso, la sentencia declara sin efectos el caso por estas circunstancias.²⁸

²⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo. Ob. Cit. Pp. 364-369

Por lo que hace a la extinción del acto administrativo, el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo²⁹, establece lo siguiente:

“El Acto Administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- I. Cumplimiento de finalidad;*
- II. Expiración de plazo;*
- III. Cuando la formación del Acto Administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;*
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;*
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y*
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.”*

²⁹ Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Editorial Porrúa, México 2004, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1.- CONCEPTO DE PROCESO ADMINISTRATIVO.

PROCESO.- Es el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente. La palabra proceso, es sinónima de la de juicio.

PROCEDIMIENTO.- Es el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos, civiles, procesales, administrativos y legislativos. La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales, es sinónima de la de enjuiciamiento.³⁰

Así pues, no puede negarse que tanto uno como otro, tienen en común el hecho de consistir en una serie o sucesión de actos que guardan entre sí, una relación de coordinación o concurrencia. Pero la doctrina es uniforme en aceptar que si todo proceso comporta un procedimiento, no todo procedimiento constituye un proceso.³¹

Mérito de lo anterior, podemos conceptualizar al Procedimiento

³⁰ De Pina, Rafael. Op. cit. pag. 420.

³¹ Gordillo. “Procedimiento y Recursos Administrativos”. Buenos Aires 1995, pag. 7, No. 5 Ballbe. La esencia del proceso (el proceso y la función administrativa) en “Revista General de Legislación y Jurisprudencia”. Segunda Época. Madrid, 1947. Tomo XIV, pp. 5 y ss.

Administrativo, como el conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un acto administrativo.³²

Cabe mencionar que en la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo Española³³, define al procedimiento administrativo como: *“El cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un determinado fin”*.

2.2.- PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El Maestro Miguel Acosta Romero, señala que los procesalistas, sobre todo Carnelutti, argumentan que el proceso es judicial o jurisdiccional aquel que realizan los órganos jurisdiccionales; en este aspecto, serán procesos los que se realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquéllos órganos del poder administrativo que solucionan conflictos.

Para Calamandrei, el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción.

³² Castrejón García, Eduardo. *“Derecho Procesal Administrativo”*. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2003, pag. 190.

³³ *Ley de Procedimiento Administrativo* (Ley 30/1.992 de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Emitida por el Rey Juan Carlos de España.

Para Hugo Rocco, el proceso es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma que derivan. Es de anotar que desde este punto de vista, el proceso exclusivamente es analizado en el aspecto instrumental, es decir, procesal.³⁴

El propio tratadista establece que proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y busca una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.³⁵

Según los tratadistas y entre ellos el profesor español José María Villar y Romero, señala que en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la Autoridad Administrativa y el interesado. Mientras que para García Oviedo, el Procedimiento Administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.

Gabino Fraga, afirma que es el conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el Acto Administrativo.³⁶

Así pues, podemos concluir que el Procedimiento Administrativo es todo conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del Acto Administrativo

³⁴ Acosta Romero, Miguel.- “Teoría General del Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, S.A., México 1988, página 678.

³⁵ Acosta Romero, Miguel.- Ob. Cit. página 679.

³⁶ Fraga, Gabino. Op. cit. página 248

(procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.

Coinciden los autores en que el Procedimiento Administrativo es el conjunto de actos que realiza la Administración, bien, para producir otro Acto Administrativo, o bien para lograr su ejecución.

Así pues, se advierte que existe un procedimiento interno y un procedimiento externo, procedimiento previo y procedimiento de ejecución; procedimiento de oficio y procedimiento a petición de parte.³⁷

Así pues, el proceso debe ser considerado como el género y el procedimiento como la especie. En el caso concreto del Procedimiento Administrativo como tal, se encuentra conformado por el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad procesal, tanto de la autoridad como de los gobernados, en una relación jurídica derivada del Acto Administrativo, cuya finalidad es obtener un objetivo determinado dentro del ámbito del Derecho Administrativo. Evidentemente, dicho Procedimiento Administrativo deberá reunir como cualquier otro, las formalidades establecidas en nuestra Carta Magna, específicamente en los artículos 14 y 16, es por ello que habrá tantos procedimientos administrativos como Actos Administrativos se realicen, sin embargo cualquiera de éstos debe cumplir con los requisitos constitucionales antes mencionados.

³⁷ Acosta Romero, Miguel.- Op. cit, pág. 679.

2.3.- CARACTERES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La organización política supone bienestar general y una política de justicia social correlativa a dicho orden, que garantice los derechos humanos, mantenga el principio de la supremacía de la ley, una justa distribución de la riqueza nacional y la responsabilidad del Estado.

Todos los poderes públicos están subordinados a la ley, en particular, el Poder Ejecutivo Federal, con sus órganos fundamentales: El Gobierno y la Administración Pública. El orden administrativo jurídico, no regula toda la acción de la Administración Pública. Por ello nos preocupa dotarla de las leyes que le son necesarias y encauzarla debidamente, en un orden de legalidad, que al mismo tiempo, limite la acción de los órganos del Estado, protegiendo el interés general y el interés particular.

Toda ley administrativa, consta de tres partes esenciales o conjunto de normas; **a)** sustantivas, **b)** adjetivas o de procedimiento y **c)** sancionadoras. De esta manera se ordena jurídicamente la actividad administrativa, manteniendo su necesaria unidad y facilitando la realización de sus fines.

Aunque se dispone de una extensa legislación administrativa federal, aún existen leyes que no disponen de un procedimiento legal, lo cual no es obstáculo para que se manifieste la actividad de la Administración Pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto: *“Que aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acto reclamado, de todas suertes, queda la autoridad gubernativa a observar las formalidades necesarias para respetar las garantías de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional.”*

La tesis que se desprende de las ejecutorias de la Suprema Corte, en forma similar a otras legislaciones, es que los *Actos Administrativos se producirán por el órgano competente, mediante el procedimiento que, en su caso, estuviere establecido*. Por lo cual concluimos: Que la necesidad de un procedimiento en nuestro Derecho Administrativo, es una exigencia constitucional.

El procedimiento que domina gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite, a los que debe subordinarse la actividad de la Administración Pública, para que ésta pueda producir el *“Acto Administrativo”*, que como afirma Merck, *“es un mero producto del procedimiento”*.³⁸

Los Actos Administrativos, no deben ser improvisados, ni quedar subordinados a las arbitrariedades del Poder Público, ya que necesariamente deben recorrer un camino legal, el cual es la preparación previa para que puedan manifestarse con eficacia.

³⁸ Merck, Adolfo. *“Teoría General de Derecho Administrativo”* Editorial Porrúa, México, 1975, pag. 89.

Las normas de procedimiento que las leyes administrativas establecen, tienen la finalidad de proteger el interés general, y al mismo tiempo, deben respetar los intereses particulares, reconocidos por el orden jurídico.

Así pues, la elaboración de los Actos Administrativos deben ser antecedidos por ciertas formalidades o trámites, o actos intermedios; es decir, deben seguir el orden que señalan las propias leyes; sin embargo, no debemos confundir el **Procedimiento Administrativo**, con el **Procedimiento de Control**; ya que el Procedimiento Administrativo, es un conjunto de trámites y formalidades, ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que anteceden al Acto Administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo para la realización de un fin³⁹. Mientras que el Procedimiento de Control (Administrativo), establece la jurisdicción, entendiéndose por ésta, la facultad para administrar justicia, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; El Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado y El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La preparación del Acto Administrativo, siguiendo el camino por donde deben marchar los expedientes, proporciona al Poder Público los elementos

³⁹ Alcalá Zamora y Castillo Niceto, citado por Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, México 1994, pag. 553.

indispensables para su formación eficaz y su ejecución estricta, como metas del Estado de Derecho. Las actividades materiales, los procedimientos técnicos, económicos y jurídicos, son en muchos casos medios útiles y necesarios para llegar a la culminación del Acto Administrativo. El procedimiento, por lo tanto, es un elemento formal del Acto Administrativo que denomina casi la totalidad de la acción administrativa. Es la forma actuante de la Administración Pública. El expediente administrativo, como forma escrita y documentada, recoge todas las actuaciones llevadas a cabo durante el Procedimiento Administrativo.

El Procedimiento Administrativo, está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, con el fin de evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general. Así pues, podemos señalar que el procedimiento es una sólida garantía de los diversos intereses puestos en juego, en donde la Administración Pública, debe asegurar el interés general y el de los particulares.

Por lo que con el ánimo de asegurar dicho interés, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo que respecta al procedimiento administrativo, ha sustentado la siguiente Tesis: Recop. 17-65, Tesis 213, Segunda Sala, misma que señala:

“Si en el Procedimiento Administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección

federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento”.

Mérito de lo anterior, podemos determinar que el Procedimiento Administrativo, es aquel conjunto de formas (*actos, formalidades y trámites*), jurídicamente reguladas, que se utilizan para integrar el Proceso Administrativo en procura del logro de sus finalidades propias.⁴⁰

También queda dicho que el Procedimiento Administrativo, cumple los requisitos que caracterizan a todo verdadero procedimiento, a saber:

- a) Que cada uno de los actos combinados conserven íntegra su individualidad;
- b) Que la conexión entre los actos radique en la unidad del efecto jurídico; y,
- c) Que los actos estén vinculados causalmente entre sí, de modo que cada uno suponga al anterior; y el último suponga a todos los anteriores.

Lo expuesto sirve para caracterizar y definir en forma general el Procedimiento Administrativo; así pues, un análisis más profundo de este procedimiento permite establecer que éste se encuentra regido por algunos

⁴⁰ Gordillo. “Procedimiento y Recursos Administrativos”. Buenos Aires, 1984, página 23, número 24.

principios rectores, los cuales han sido reconocidos por la Doctrina Jurídica, como los elementos necesarios para que el Procedimiento Administrativo cumpla con su objeto, el cual es: *“Dar lugar a que la Administración Pública pueda alcanzar las finalidades que le son propias, como gestora del interés público”*.⁴¹

En ese mismo sentido resulta oportuno puntualizar que el Procedimiento Administrativo, tiende a facilitar la mejor acción de la Administración; sin embargo, no es raro que a veces, se pierda de vista ese objetivo, al punto de que se lleve a constituir al Procedimiento Administrativo en una finalidad en sí mismo.

Atendiendo a lo anterior, podemos señalar que el Procedimiento Administrativo, tiene las siguientes características:

- A) Se origina indistintamente por un Acto Administrativo;
- B) Cada Acto Administrativo tendrá por necesidad que tener un procedimiento, ya sea que se encuentre establecido en una ley o reglamento;
- C) Sea cual fuere el Procedimiento Administrativo aplicable al caso concreto, éste deberá estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento, en general establecidas en el artículo 14 y 16 de la Constitución General de la República;

⁴¹ Castrejón García, Eduardo. “Derecho Procesal Administrativo”. México 2003. Cárdenas Editor. pag. 198.

- D) El Procedimiento Administrativo siempre tendrá como fin el obtener una resolución;
- E) Dentro del Procedimiento Administrativo se deberá contener aquéllos recursos de impugnación que permitan combatir la resolución que se dicte.⁴²

De acuerdo a los caracteres generales del Procedimiento Administrativo, la única forma de poder sistematizarlo, es reuniendo o codificando normas jurídicas que contengan las formalidades esenciales del procedimiento; toda vez, que es indudable que habrá una diversidad de procedimientos como actos administrativos existan, y éstos a su vez son tan cambiantes como las propias necesidades de una población.

2.4.- NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

De acuerdo al tratadista Jesús González Pérez, el Procedimiento Administrativo o Proceso Administrativo ordinario como así lo denomina, es aquel proceso administrativo aplicable a toda clase de pretensiones fundadas en Derecho Administrativo para las que no se disponga lo contrario.⁴³

El Proceso Administrativo ordinario es un auténtico proceso. En él interviene el órgano jurisdiccional como tal.

⁴² Castrejón García, Eduardo. Op. Cit. pag. 199.

⁴³ González Pérez, Jesús. “Derecho Procesal Administrativo” Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1967, pag. 25

Al ser ordinario, a través del mismo se examinarán cuantas pretensiones fundadas en Derecho Administrativo no tengan asignado un proceso distinto que, por estar instituido para supuestos concretos, puede ser calificado de proceso especial. Éste carácter de proceso ordinario implica una importante consecuencia: *que las normas que lo regulan participan del mismo carácter ordinario y se aplican como supletorias de las normas específicamente dictadas para los procesos especiales.* Sin embargo, aún cuando no se prevea expresamente dicha circunstancia, ésta afirmación hay que entenderla con carácter general, dada la naturaleza de las normas reguladoras del proceso ordinario. Por tanto, cualquiera que sea el proceso especial, en tanto no existan normas específicas que lo regulen, se aplicarán las normas reguladoras del proceso ordinario.⁴⁴

El Procedimiento Administrativo o conjunto de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan, y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son en buena parte leyes de procedimiento.

Elevado a la categoría de una garantía constitucional y administrativa cuando lesiona un derecho, este problema ha ido adquiriendo importancia y seguridad en nuestras instituciones administrativas. Sin embargo, no podemos dejar de aludir a la influencia del procedimiento jurisdiccional.

El Procedimiento Administrativo, señala el desarrollo legal de la acción del Poder Público, y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por

⁴⁴ González Pérez, Jesús. Op. Cit. pags. 30 y 31.

medio del procedimiento, se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. La severidad del Procedimiento Administrativo, se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos.⁴⁵

Así pues, podemos destacar que los tres actos más importantes de la acción del Estado son:

- La Ley, que es el acto que corresponde a la función legislativa;
- La decisión administrativa o ejecutoria, que es el acto más importante de la función administrativa; y,
- La sentencia, que es el acto típico y correspondiente a la función jurisdiccional.

Así pues, se debe señalar que los diversos actos administrativos están gobernados siempre por el interés general, que debe ser predominante en todas las relaciones públicas. Sin embargo, y como también nos encontramos en presencia de interés de particulares, la legislación administrativa debe cuidar que éstos, no se lesionen, se mantengan en lo posible y no contraríen las finalidades públicas.

⁴⁵ Carillo Flores, Antonio. “La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública”. Editorial Porrúa, Hermanos y Compañía, México 1939. 2ª. Edición 1973, páginas 91 y 92.

El Procedimiento Administrativo contenido en las leyes, es muy variable y reviste caracteres complejos, todos ellos encaminados a una mayor atención de los servicios públicos y los demás propósitos de la Administración Pública. Sin embargo, las condiciones actuales de los sistemas políticos, tienden a alejarse de las tesis conciliatorias entre el interés público y el interés privado; por lo que la generación de estos problemas sociales, nos llevan inexorablemente al aseguramiento del interés general.

En razón de lo anterior, podemos destacar que en el derecho mexicano, existe la carencia de un Código Federal de Procedimiento Administrativo, el cual vendría a acotar las facultades y obligaciones de la Administración Pública, enfatizando la organización del Procedimiento Administrativo y reconocimiento del principio de audiencia de las partes, el derecho de examinar el o los expedientes, por sí o por sus abogados o personas que legalmente los representen; enumeración de los medios de prueba que deban ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento; determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración; es decir iniciación y terminación del expediente; precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos de las mismas; necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los Actos Administrativos que afectan a un particular; y condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares, y como reglas generales complementarias; la declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fingen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien las infrinja.

No obstante lo anterior, se debe precisar que el Procedimiento Administrativo, no tiene el rigor del Procedimiento Civil. La Administración Pública, por norma general debe actuar regulada por los intereses que atiende; y sólo en el caso de que se afecten intereses particulares, el procedimiento como garantía constitucional, debe rodearse de sus elementos propios.

El Procedimiento Administrativo por lo general es contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista.

CONTRADICTORIO.- Porque estamos en presencia de numerosos procedimientos diversos entre sí, que son tantos como leyes administrativas;

INQUISITIVO.- Porque por su propia naturaleza es necesario investigar, averiguar, recabar y precisar con cuidado y diligencia, las causas o motivos que fundan el Acto Administrativo.

ESCRITO.- Porque esta es la forma normal y adecuada que deben revestir los Actos Administrativos; si bien debe tenerse en cuenta que las actividades cotidianas de la Administración, es necesario emitir numerosas órdenes o acuerdos verbales de escasa trascendencia, pero útiles para el manejo de asuntos.

El Procedimiento Administrativo, **es poco formalista**, sin excesivas formalidades porque así lo exige la rapidez y eficacia de la Administración, pero siempre subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica.

Las doctrinas administrativas han coincidido en señalar los siguientes principios en materia de procedimientos administrativos:

1. Predominio de la actuación de oficio;
2. Carencia de solemnidades;
3. Rapidez;
4. Predominio de la forma escrita;
5. Gratitud en lo general;
6. No siempre es precisa una dirección técnica;
7. Tramitación sencilla.⁴⁶

Así pues, e independientemente del Procedimiento Administrativo de que se trate, éste siempre estará investido de las formalidades esenciales que señala nuestra Constitución Federal. Hasta en tanto la ley o reglamento no establezca un procedimiento específico, el Procedimiento Administrativo que se deberá aplicar, será aquél contenido en la ley general. Un ejemplo claro sobre este aspecto se advierte en la Ley de la Propiedad Industrial⁴⁷, la cual establece el procedimiento

⁴⁶ Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, México 1983, páginas 279-281.

⁴⁷ Ley de la Propiedad Industrial. México, Editorial Porrúa 2004, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1991.

Administrativo y Contencioso Administrativo aplicable a la materia, es decir, que en este caso no hay necesidad de aplicar el procedimiento genérico establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

2.5.- FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Andrés Serra Rojas, señala que el Procedimiento Administrativo puede agruparse en las siguientes formas:

- I. El Procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa;
- II. El Procedimiento Administrativo de oposición para substanciar la preferencia del derecho anterior;
- III. El Procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto;
- IV. El Procedimiento sancionador mediante el cual la Administración castiga las violaciones legales.
- V. El Procedimiento Revisor, cuando la Administración revisa los actos de oficio mediante los recursos administrativos, y

VI. Los Procedimientos Especiales, como el que alude la Ley de Propiedad Industrial, señalado en párrafos anteriores.⁴⁸

Éstas formas se materializan en las tres fases del Procedimiento Administrativo, las cuales son: **a)** La Preparatoria, **b)** La Constitutiva y **c)** La Integrativa de la eficacia.

Sobre el particular, el Maestro Andrés Serra Rojas, nos señala que la función administrativa se realiza a través del Procedimiento Administrativo, constituido por las formas legales o técnicas, necesarias para formar la voluntad de la Administración Pública.

Al estudiarse esta materia de una manera general, resulta necesario señalar los caminos que debe transitar la Administración Pública, y dentro de los cuales encontramos los siguientes:

a) *La gestión administrativa o de oficio*, en la que no intervienen los particulares, salvo por excepción.

Es una actuación espontánea de la Administración para el cumplimiento de los fines del Estado, con formalidades muy simples, rápida, ágil, flexible y limitada al cumplimiento de la ley, y una vez más a asegurar el interés general.

⁴⁸ Serra Rojas, Andres. Op. cit. Pag. 285.

- b) El Procedimiento Administrativo de carácter imperativo, constitutivo o procedimiento externo o procedimiento interno; el cual crea o afecta los derechos de los particulares, que deducen sus prestaciones administrativas. Estos son originados en la ley y protegidos a través de los procedimientos administrativos que son una sucesión de garantías jurídicas.

La Administración Pública para el cumplimiento de los fines del Estado, realiza numerosas actividades materiales, técnicas, jurídicas, económicas y sociales en general, que tienden al bienestar común de la Sociedad, como la construcción de una carretera, una escuela, un sistema de riego, ciertas actividades patrimoniales y otras análogas.

Inspiradas en el interés general, estas actividades no deben causar ningún perjuicio a los particulares, porque no están revestidas de carácter imperativo. Los Procedimientos Administrativos, cuando existen, son sencillos, rápidos y eficaces, en algunos casos son meras rutinas administrativas. De todas maneras deben seguirse ciertos cauces, en numerosos casos establecidos por la propia legislación administrativa.

La legislación de la Administración cubre aspectos importantes, como la determinación de la competencia del órgano que la realiza, exigencias en las leyes en materia de contratos, disposiciones presupuestales, formas de actuar y otros requisitos legales.

En los supuestos a que hemos hecho referencia, los particulares pueden dirigir a la Autoridad Administrativa, sugerencias, criticando actos, mostrándose favorables o no a la Acción Administrativa, pero no tienen el carácter de interesados directos dentro del procedimiento administrativo. En una democracia, el Poder Público debe escuchar los reclamos de la opinión pública, principalmente los que se hacen a través de los cauces legales para tal efecto, sin que este hecho, les de el carácter de interesados directos.

En la gestión administrativa de oficio, pueden afectarse intereses particulares. Tal es el caso en que al construir una carretera sea necesario un procedimiento de expropiación, o los problemas que puedan surgir en la celebración de los contratos.

La Administración Pública lleva a cabo numerosos actos, muchos de los cuales son provocados por los mismos particulares, por los derechos que ellos originan, como la concesión de servicio público de radio y televisión, explotación de bienes del Estado, contratos administrativos, autorizaciones, licencias, permisos, etc.... En otros casos es la actividad administrativa la que afecta los derechos de particulares, como en los supuestos de expropiación y de requisición.

El Procedimiento Administrativo en nuestra legislación, puede afectar los derechos de los particulares, revistiendo una particular importancia, como a continuación podemos destacar.

Comenzamos por señalar que no hay un procedimiento tipo, uniforme y general, que sirva de base a todas las actuaciones de la Administración Pública, que puedan afectar los derechos privados. Por el contrario, nos encontramos con situaciones diversas; tales como la ausencia de un Procedimiento Administrativo, o una diversidad de procedimientos que corresponden a las diversas materias administrativas, que constituyen verdaderas formalidades. En numerosos casos, la Administración actúa con la colaboración de los mismos particulares interesados, quienes ejercen los derechos que les conceden las leyes administrativas.

El particular puede en muchos casos intervenir en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa, ya iniciando el Procedimiento Administrativo, como en una solicitud de concesión minera, o de patente, o de una autorización; o durante el Procedimiento Administrativo, apersonándose en el expediente o impugnando un procedimiento o resolución administrativa, en los casos del procedimiento de oposición.

Los problemas surgen, cuando la actuación de oficio o a petición de parte interesada, originan una decisión administrativa que afecta un interés particular. Desde luego éste tiene derechos que emanan de la Constitución y de la legislación administrativa que el Poder Público está obligado a respetar. Lo normal es que en estos tipos de casos, la ley señale los procedimientos a seguir, o por lo menos se mantengan ciertas garantías generales.

La falta de un Código Federal de Procedimientos Administrativos, no nos permite formular un juicio sobre un tipo general de Procedimiento Administrativo,

que comprenda a toda función administrativa. Cada una de las leyes administrativas tiene su propio procedimiento especial, señalándose, en algunos casos, hasta la ausencia de dicho procedimiento que obliga en no pocas ocasiones a situaciones injustas.

La Ley de Población, la Ley Extranjera y Naturalización, la Ley Minera, la Ley Federal de Expropiación, la Ley de Propiedad Industrial, la Ley de Aguas y otras más, son ejemplos claros de las leyes que contienen un Procedimiento Administrativo en relación con su materia.

El Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y otros, son ejemplo de las leyes que establecen procedimientos análogos al procedimiento judicial.

El ideal de esta materia es la formulación de un Código Federal de Procedimiento Administrativo, como en España y Argentina con su “Ley de Procedimiento Administrativo”, en los Estados Unidos de Norteamérica la de “Proceeding Administrative” y otros países.

El Procedimiento Administrativo de oposición u oposición administrativa, es un procedimiento por medio del cual el particular que puede afectarse con una resolución administrativa, ocurre a las propias autoridades, haciendo valer un derecho anterior, solicitando de ellas revise sus procedimientos, antes de resolver en definitiva. En este caso, la ley administrativa establece procedimientos de defensa para el interesado afectado con la resolución.

Así pues consideramos que el procedimiento de oposición, legalmente establecido, es un medio de defensa administrativo eficaz, para que la autoridad revise sus propias determinaciones, máxime que existen defensas jurídicas posteriores para dilucidar esas contradicciones.⁴⁹

Situaciones semejantes son las que se originan en los casos de patentes y las de registros de marcas comerciales, y otros casos análogos. Cuando se establezcan los Tribunales Administrativos de plena jurisdicción, éstas resoluciones deberán ser de su competencia.⁵⁰

En relación a este punto Miguel Acosta Romero⁵¹, señala que existen entre otros el procedimiento interno y externo, el previo y el de ejecución y el de oficio y a petición de parte.

El procedimiento interno, se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o resolución y posterior de la ejecución que también puede ser interno o externo.

Procedimiento externo, será aquel que infiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

⁴⁹ Castrejón García, Eduardo. Op. cit. pag. 211.

⁵⁰ Serra Rojas, Andrés, Ob. cit. pags. 274-278.

⁵¹ Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. pag.394.

Hay actos administrativos que si requieren procedimiento previo; por ejemplo, la expropiación, en la que se necesita la realización de estudios urbanísticos, económicos, etc..., a efecto de poder determinar su conveniencia. Cuando el Acto Administrativo no se cumple voluntariamente, da lugar a un procedimiento posterior, llamado de ejecución.

Desde luego, hay actos que implican un procedimiento de ejecución, en el que no hay que utilizar la coacción; verbigracia, los contratos administrativos, donde no hay exigencia del Estado para su ejecución, a menos que el contratista incurra en incumplimiento.

Será de oficio o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento a sus obligaciones. A petición de parte, es aquel que requiere el impulso del particular para la expropiación de un Acto Administrativo, o para la ejecución de ese acto.

Se ha discutido mucho en la Doctrina, si debe existir un verdadero procedimiento regulado conforme a la ley; si debe existir una ley uniforme que establezca el Procedimiento Administrativo en todos sus aspectos; y si el Procedimiento Administrativo debe inspirarse en el judicial, y hasta que punto el Procedimiento Administrativo debe dar injerencia al particular.⁵²

No obstante lo anterior, no es conveniente generalizar en una materia que abarca tantas ramas del Derecho, al Procedimiento Administrativo; así pues, y a

⁵² Castrejón García, Eduardo. Ob. cit. pag. 212.

manera de ejemplo, podemos referir que son diferentes el procedimiento en materia de migración, que el Procedimiento Administrativo en materia aduanera. Advirtiéndose que en cada caso, habría que atender a las particularidades de la materia y a las necesidades prácticas para determinar el procedimiento adecuado. Por lo que resultaría imposible, hablar de un Procedimiento Administrativo unitario y que tampoco puede, en ciertos casos, seguir la impronta del proceso judicial.

Lo anterior es así ya que el Procedimiento Administrativo, debe ser más expedito, menos formal, sencillo y buscar la eficacia en la Acción Administrativa. Como ya indicamos, el Procedimiento Administrativo, no siempre afecta los intereses de los particulares, ni tampoco debe ajustarse a formalidades determinadas cuando no sean estrictamente indispensables.

Ya indicamos que ha habido mucha discusión sobre la cuestión de establecer procedimientos unitarios; entre otros distinguidos tratadistas, Joaquín B. Ortega es autor de un anteproyecto de Código Administrativo, que propone la unificación del Procedimiento Administrativo, en el cual, únicamente señala una estructura básica que debe cumplir con cualquier procedimiento, debiendo ajustarse a ser flexible a cada materia.⁵³

2.6.- CARACTERISTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Una vez que hemos conceptualizado el Procedimiento Administrativo,

⁵³ Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. páginas 680 – 681.

procederemos a analizar las características que debe reunir el citado procedimiento:

1. Actuación de Oficio (Inquisitivo).
2. Forma escrita.
3. Rapidez de procedimientos y técnicas.
4. Flexibilidad.
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en las resoluciones.

Por otra parte, el procedimiento en el que intervengan los particulares, debe contener de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos: **a)** Que sea por escrito, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. **b)** Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado para cada caso.

Diversos autores, estiman debiera permitirse al particular, de acuerdo con las ideas de Narciso Bassols, mencionado por Gabino Fraga⁵⁴, lo siguiente:

⁵⁴ Fraga, Gabino. Ob. cit. pags. 268 y 269.

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento;
2. Del contenido de la cuestión que va a debatirse;
3. De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada;
4. Que se le de oportunidad de presentarse;
5. Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue, también;
6. Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar; y
7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

Puede apreciarse que este procedimiento sería copia del jurisdiccional.

No obstante, para equilibrar el interés del particular con el interés general; cuando se trate de actos que no afectan los derechos de los particulares, pudiéramos señalar que no habría la necesidad de materializar la garantía de audiencia; sin embargo, cuando se trate de actos que si lesionen a un particular en especial, si resulta conveniente otorgarle el derecho de audiencia; sin que la

misma, represente llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa. Por lo que si bien es cierto, que la administración persigue el bien común; también lo es, que cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el acto administrativo que lo afecte, una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su derecho.

Así mismo, podemos señalar que el derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública, que deben gozar los administrados, se integra a su vez por una serie de derechos debidamente reconocidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo son:

- ◆ El derecho a la competencia;
- ◆ El derecho a la forma;
- ◆ El derecho al motivo; y
- ◆ El derecho a la legalidad (*fundamentación*).

Ahora bien, el acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta sus efectos a partir de un momento determinado y que sea a partir de ese momento, cuando el particular se haga conocedor del mismo, para su perjuicio o beneficio; además de que es punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o en su caso, la iniciación de un proceso administrativo de impugnación.

Por otra parte, para que el órgano jurisdiccional pueda entrar a examinar el fondo de un proceso, es necesario que se den una serie de requisitos, exigidos por el Derecho Procesal, mismos que la Doctrina Jurídica ha denominado como presupuestos procesales. Así pues, existen, por tanto, en todo proceso dos momentos perfectamente definidos.

Primero.- Aquél en que se examina si la pretensión puede ser entablada según lo hace el autor; para ello se verá si reúne aquellos requisitos que el Derecho Procesal exige; la norma manejada en este momento es puramente procesal, y el conjunto de problemas que plantea se conoce con el nombre de *cuestiones de admisibilidad*.

Segundo.- Aquél en el que se examina si la pretensión deducida debe o no ser actuada; para ello se verá si se encuentra o no de acuerdo con las normas del Derecho Objetivo; la norma manejada en este momento es de derecho material, y el conjunto de problemas que plantea se conoce con el nombre de *cuestiones de fondo*. Lógicamente, la solución de las primeras debe preceder a las segundas, ya que únicamente deben entrar a resolver éstas cuando no existe obstáculo procesal alguno, aunque no exista un trámite diferenciado para este examen.

Ahora bien, si se declara la inadmisibilidad, no cabe entrar a examinar la cuestión de fondo; declarada inadmisibile la pretensión, el Tribunal debe abstenerse de hacer pronunciamientos acerca de la pretensión. Procede en términos de puridad procesal, resolver sobre la inadmisibilidad como previa declaración. Pues bien, vamos a tratar de señalar los problemas generales que

ofrecen los presupuestos procesales, refiriéndonos en primer lugar al concepto y después a su tratamiento.

Así pues, este concepto fue iniciado por Bülow, si bien la doctrina posterior, al ir elaborando el concepto, ha rectificado profundamente su formulación inicial, habiéndose dado distintas posiciones. Unos los conciben como presupuestos de la demanda. Otros como presupuestos de la sentencia. Y otros, como presupuestos de admisibilidad del proceso sobre el fondo, siendo esta última la posición dominante.

Frente a las opiniones primeras, se ha señalado cómo los presupuestos procesales desempeñan un papel más importante que el de presupuestos de un acto del proceso; y en este sentido, pueden definirse como aquella circunstancia o conjunto de circunstancias que deban darse en un acto, para que ésta produzca sólo los efectos a que va destinado.

Ahora bien, no han de considerarse como presupuestos de la existencia del proceso; como dice Guasp, el único presupuesto para que exista un proceso es la interposición de una pretensión. Y prueba de que no son presupuestos de la existencia es que se examinan dentro de un proceso.

Tampoco han de considerarse presupuestos de la validez del proceso, pues esta valoración no se aplica fácilmente sino a actos aislados, y porque la parte del proceso en que sobre ellos se discute y decide es perfectamente válida; dice Enciso, que son presupuestos de admisibilidad del proceso sobre el fondo.

En consecuencia, la falta de alguno o algunos de los presupuestos, determinará la inadmisibilidad de la pretensión, lo que supone no entrar a examinar la cuestión de fondo planteada. Es procesalmente ilógico, enjuiciar y decidir una pretensión cuyo planteamiento no puede legalmente admitirse. La misma naturaleza de la decisión de inadmisibilidad, excluye entrar en otras consideraciones. Si no concurre alguno de los requisitos procesales, no debe emplearse la expresión, debemos expresar desestimar el recurso, sino declarar la citada inadmisibilidad.

El problema del tratamiento de los presupuestos procesales, ofrece los siguientes aspectos:

- a) Si habrán de ser tenidos en cuenta de oficio o a instancia de parte;
- b) En qué momento habrán de darse;
- c) En qué momento habrán de ser examinados y decidir sobre ellos; y
- d)Cuál será el orden de preferencia entre los mismos.

La generalidad de la Doctrina, ha estimado que éste problema no podía resolverse de un modo absoluto, sino que había que tomar en cuenta los distintos tipos de requisitos procesales y su importancia. Así, se afirmaba que correspondería examinar al órgano jurisdiccional la existencia de jurisdicción, la competencia objetiva y funcional, la capacidad para ser parte, la capacidad procesal y la representación; los cuales han de considerarse como requisitos presupuestales irrenunciables, porque si recayese sentencia faltando alguno de ellos ésta sería nula; en cambio, la competencia territorial , la litispendencia de

otro Tribunal, la existencia de compromiso de someter el asunto a árbitros y semejantes, serían presupuestos renunciables, cuya falta se dejaba a la denuncia del demandado.⁵⁵ Nuestro Derecho Procesal Civil, inspirado en el principio dispositivo, atribuye normalmente a las partes, la facultad de señalar la falta de los requisitos procesales, señalándose que en sólo dos casos puede actuar el órgano jurisdiccional de oficio: **a)** cuando se trata de declarar la falta de jurisdicción y **b)** la incompetencia por razón de la materia.

En el Proceso Administrativo, se había ampliado la posibilidad de que el órgano jurisdiccional apreciara de oficio la falta de los requisitos procesales, tendencia elogiada, aunque no lo fuera tanto la fórmula jurisprudencialmente empleada para ello, de que la llamada incompetencia de jurisdicción, por tratarse de una excepción de orden público, podía ser tenida en cuenta de oficio por el Tribunal.

Otro de los aspectos es en que momento han de darse el tratamiento jurídico de los requisitos procesales. En principio han de darse al deducirse la pretensión; pero en aplicación del principio de economía procesal, se permite la subsanación de aquellos defectos susceptibles de ello durante el curso del proceso. En este sentido, se ha manifestado la jurisprudencia civil, elogiada por la doctrina. Guasp, refiriéndose a ella, afirma: *“La política de evitar en el mayor grado posible nulidades procedentes de hechos que puedan ser subsanados”*, explica la acertada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en materia de presupuestos procesales referentes a las partes, sobre todo, admite una convalidación ulterior

⁵⁵ Prieto Castro.- *“Cuestiones de Derecho Procesal”*, Madrid 1947, páginas 116 y siguientes.

de los defectos que se hayan producido *in limine litis*, los cuales pueden subsanarse por tanto, durante el curso del proceso.

En el actual Derecho Procesal Administrativo Español, el examen de los requisitos procesales puede tener lugar en tres momentos distintos, según los casos:

- a) En el trámite de admisión, el Tribunal, de oficio puede declarar no haber lugar a admitir del recurso, cuando se dé alguno de los siguientes defectos:
 - La falta de jurisdicción o la incompetencia del Tribunal.
 - Deducirse el recurso frente a alguno de los actos relacionados o excluidos de reclamación directa.
 - No haberse interpuesto recurso previo de reposición, en los casos en que es perceptivo, y no se hubiese subsanado la omisión.
- b) En el trámite de defensas previas, a la instancia de la parte demandada o coadyuvante, los motivos que, pudieran determinar la falta de jurisdicción, la incompetencia del tribunal o la inadmisibilidad del recurso.

- c) Al dictarse sentencia, el Tribunal podrá apreciar la existencia de cualquier defecto procesal, hubiere sido alegado o no por las partes.

Cuando la cuestión de inadmisibilidad esté íntimamente ligada a la cuestión de fondo, no puede examinarse con carácter previo.

El último de los problemas que plantea el tratamiento jurídico de los requisitos procesales, es el orden en que deben ser examinados. Se suele señalar un orden de prelación entre los distintos requisitos procesales, debiendo el Tribunal examinarlos por este orden.

Sin embargo, este orden de prelación, dice Guasp, no debería ser otro, desde luego, que el puramente lógico con que se agrupan las diversas categorías de requisitos procesales, y según el cual figurarían en primer término, los presupuestos subjetivos referentes al órgano jurisdiccional y a las partes; en segundo lugar, los presupuestos objetivos; y en tercer y último término, los presupuestos de la actividad relativos al lugar, tiempo y forma de la misma.

En nuestro Derecho Procesal Administrativo, son muchas las decisiones jurisprudenciales que se han ocupado del orden de prelación, precisando que excepciones tienen un carácter preferente y cuales no; pudiendo señalar que con arreglo a la doctrina de nuestro Tribunal Supremo, se pueden establecer órdenes de prelación para todos los propósitos.

El primer requisito del Proceso Administrativo Ordinario, es que se tramite y decida por un órgano de la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa debe intervenir el órgano competente, competencia que vendrá determinada en atención a los criterios, jerárquico y territorial.

El criterio jerárquico, atribuye el conocimiento de los procesos ordinarios a las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo o de las Audiencias Territoriales, según el acto en relación al cual deduzca la pretensión.

Si la competencia no se extiende a todo el territorio nacional, corresponderá a las Audiencias; si se extiende a todo el territorio nacional, a la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que corresponda por la materia.

Cuando jerárquicamente, la competencia corresponda a las Audiencias Territoriales, desde un punto de vista territorial, será competente la Audiencia en cuya circunscripción se realice el acto que se impugna.

Ahora bien, las partes han de tener capacidad jurídica o personalidad y capacidad procesal. Las personas que, teniendo capacidad para ser parte, carezcan de capacidad procesal, suplirán su falta de capacidad conforme al Derecho Común.

Es necesario que el demandante esté legitimado activamente, y que el proceso se dirija frente a los que estén legitimados pasivamente. En el proceso ordinario, las partes legítimas activa y pasivamente, deberán actuar representadas por un abogado o por un procurador asistido de un abogado, salvo la administración del Estado y las Entidades, Corporaciones e Instituciones Públicas que actúan por sus Representantes. A tal efecto deberá acompañarse la oportuna escritura de poder, pudiéndose subsanar dicha omisión durante la sustanciación del procedimiento; pero no permite conferir el mandato o medio de escritura de fecha posterior a la iniciación.

Para la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo ordinario es necesario:

La existencia de un acto o disposición general; es indispensable para que las cuestiones planteadas por los interesados tenga acceso a esta vía jurisdiccional, que se traigan a través de un acto administrativo expreso. No es admisible el recurso prematuro, interpuesto antes de producirse el acto.

Si se trata de un acto se requiere:

a) Que esté sujeto al Derecho Administrativo, que sea un acto administrativo, esto es, que emane de la Administración Pública en ejercicio de una función administrativa.

b) Que reúna los siguientes requisitos:

- Que sean actos definitivos o de trámite, que decidan directamente o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a la vía administrativa o hagan imposible o suspendan su continuación.
- Que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa.
- Que no se trate de alguna de las materias excluidas en la normatividad aplicable al asunto en estudio.

No obstante lo anterior, podrá pretenderse la declaración de no apegarse a derecho, y en su caso, la anulación del acto o disposición, así como el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, basada en cualquier infracción del Ordenamiento Jurídico. En todo caso, es necesario que la pretensión se refiera al acto objeto de la impugnación; el cual deberá contener los siguientes elementos:

LUGAR.- Los actos que integran el Proceso Administrativo Ordinario, deberán verificarse, salvo supuestos especiales, en el lugar en que tenga su sede el órgano jurisdiccional competente.

TIEMPO.- Los actos que integran el Proceso Administrativo Ordinario, deberán verificarse en los días y horas hábiles y dentro de los términos y plazos especialmente previstos para cada uno de ellos.

FORMA.- La producción de los actos que integran el Proceso Administrativo Ordinario, deberán verificarse en idioma castellano y, salvo supuestos especiales, por escrito.

El Proceso Administrativo Ordinario, está conformado por el principio de la escritura, el cual sustituyó al oral (*perceptiva en la generalidad de los casos*), por los escritos de conclusiones que deberán presentar las partes; salvo en los casos que lo pidan ambas partes, o el Tribunal estime necesaria su celebración.

Así pues, podemos señalar que el Procedimiento Administrativo, debe reunir fundamentalmente las siguientes características y requisitos:

1. Conocimiento del gobernado del acto de autoridad;
2. Término para oponerse al Acto Administrativo;
3. Término para ofrecer pruebas;
4. Audiencia de desahogo de pruebas;
5. Resolución dictada por autoridad competente, fundamentada con leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Reunidos todos y cada uno de estos requisitos podemos asegurar que el

Procedimiento Administrativo, reúne los principios básicos de las formalidades esenciales del procedimiento.⁵⁶

⁵⁶ Castrejón García, Eduardo. Ob. cit. pag. 253.

CAPÍTULO III

SISTEMA JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

A este respecto debemos considerar que el Derecho Mexicano, dio un paso importante con la reforma efectuada al Título Cuarto Constitucional, en diciembre de 1982, al fijar las bases legales para la regulación de la “*relación de servicios*”, entre el Estado y sus Trabajadores, con un enfoque diferente al Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de “**SERVIDOR PÚBLICO**”, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, a favor del Estado y sujetándolo a un código de conducta, establecido en un ordenamiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y a las sanciones por incumplimiento de sus obligaciones, afectando los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.⁵⁷

Así pues, del análisis del texto constitucional, se desprende que el término más genérico que se utiliza es el de “Servidor Público”, con 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 ordenamiento legal que lo regule. Así tenemos que, en términos del artículo 108 constitucional el cual refiere que “(..)

⁵⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, México, 1996, Editorial Porrúa, páginas 79 y 80.

se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral (...).⁵⁸

A su vez el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁵⁹, señala que son sujetos de dicha ley, *los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos públicos federales.*

Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado, otorga la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o bien cualquier otra designación de cualquier otra naturaleza.

A este respecto, es pertinente retomar lo que señala Guillermo Haro, *cuando refiere que “(...) Por lo que hace a la introducción del término Servidor Público”, éste nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración*

⁵⁸ Artículo 108 Constitucional, reformado mediante Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002.

⁵⁹ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

*Pública. Incluyendo inclusive a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, etcétera. Este término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado (...)*⁶⁰.

3.2.- CARACTERÍSTICAS DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Como se ha señalado en párrafos anteriores, el servidor público es toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, a favor del Estado y sujetándolo a un código de conducta establecido en un ordenamiento de Responsabilidades Administrativas, y a las sanciones por incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

En este contexto, el legislador no fue ajeno al reglamento del texto Constitucional; estableciendo y definiendo un orden de deberes y obligaciones en el Servicio Público; regulado a través de un catálogo de obligaciones inherentes al desempeño de sus funciones, contenidas en XXIV fracciones del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; lo anterior, con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad, eficiencia y lealtad, como principios y valores tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁰ Haro Bélchez, Guillermo. “Aportaciones para la reforma de la función pública en México”, Madrid 1999, Instituto Nacional de Administración Pública, página 213.

De tal suerte, podemos definir en forma genérica que la legalidad, es el sistema de normas que constituyen el derecho positivo de un país; es decir, podemos afirmar que dentro de los deberes de los servidores públicos, encontramos la honradez, la honestidad, la sinceridad y la ética en el cumplimiento de sus funciones; lealtad al estado y a las instituciones, procurando siempre la imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.⁶¹

Ahora, nos referiremos en forma específica, en razón de su importancia a los deberes del Servidor Público, en los términos siguientes:

3.2.1.- RESPONSABILIDAD.

La voz *“Responsabilidad”*, proviene de *“respondere”*, que significa interalia; *“prometer”*, *“merecer”*, *“pagar”*, *“así”*, *“responsalis”*, significa el que responde (fiador). En un sentido más restringido *“resposum”* (responsable) significa *“El obligado a responder de algo o de alguien”* *“Repondere”* se encuentra estrechamente relacionada con *“Spondere”*, la expresión solemne en la forma *estipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, Instituciones 3,92), así como *“spansio”*, palabra que designa la forma mas antigua de obligación. (A. Berger).⁶²

Según la dogmática jurídica: Un individuo es responsable cuando, de

⁶¹ Lanz Cárdenas, José Trinidad. *“La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público”* Editorial INAP, Praxis, número 65, México 1984, página 149.

⁶² *Diccionario Jurídico Mexicano*.- Instituto de Investigaciones Jurídicas ; 6ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1993, páginas 2824 y 2825.

conformidad con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H. Kelsen)⁶³. En este sentido, la responsabilidad presupone un deber (*del cual debe responder el individuo*); sin embargo, no debe confundirse con él.

El deber a la obligación es la conducta que de acuerdo con un orden jurídico se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. Por lo que, cuando uno tiene la obligación de no dañar y daña, uno es responsable y consecuentemente se tiene que pagar por ello.

En razón de lo anterior, podemos determinar que la responsabilidad del Servidor Público, radica en el adecuado desempeño de su empleo, cargo o comisión que le ha sido encomendado, con la intensidad y esmero apropiados.

3.2.2.- CONTINUIDAD.

A esta característica debemos considerarla en un doble aspecto, toda vez que encierra en sí misma, tanto el cumplimiento de metas generales (*Administración Pública Federal*), como el cumplimiento de metas personales (*Servidores Públicos*); como a continuación se explica:

Por un lado, podemos señalar que todo servidor público está obligado a conservar y continuar los planes establecidos, en aras del cumplimiento de los objetivos trazados por la Administración Pública Federal; sin embargo, este

⁶³ Kelsen, Hans. “Compendio Esquemático de una Teoría General del Estado”. Traducción al Español de Luis Legaz Lecambra. Editorial Labor, 1934, pags. 79y 80.

cumplimiento, de ninguna manera pretende limitar las propuestas de mejora que pudieran aplicarse a los planes y políticas antes señalados. Es decir, los servidores públicos cuentan con plena libertad de proponer mejoras a lo ya establecido.

Mientras que en el otro aspecto, debemos considerarlo como la obligación del servidor público, que debe guardar respecto al desempeño de sus labores durante el tiempo que fijan los horarios, reglamentos interiores de trabajo y otras disposiciones administrativas que así lo establezcan.

3.2.3.- EXCLUSIVIDAD.

Esta característica, tiene su fundamento en la obligación que debe guardar todo servidor público, en el cumplimiento único y exclusivo de los deberes que le han sido conferidos, para el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; evitando la práctica de otras actividades ya sean oficiales o privadas, de aquéllas que le fueron expresamente encomendadas.

Lo anterior es así, ya que el incumplimiento a este principio pudiera dar lugar a un "Interés en conflicto"⁶⁴; toda vez que no puede, ni debe concentrarse en una

⁶⁴ Artículo 8°, fracción XII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

sola persona los supuestos de **solicitar, y a la vez autorizar**, ya que se obtendría una ventaja derivada de la función del servidor público.

3.2.4.- IMPARCIALIDAD.

A este respecto, podemos señalar que el desempeño de la función pública, deberá ser ejercido con un completo desinterés, fundamentado en un carácter patriótico y humanitario, que obedece a los principios rectores del Bien Común.

Así pues, señalamos que el Servidor Público no debe tener interés de ninguna índole, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviese la responsabilidad y vigilancia de los mismos. Es decir, su actuación obedecerá a una clara y profunda objetividad, respecto a los asuntos de su competencia.

3.2.5.- FIDELIDAD.

Este deber también conocido como *secreto profesional* de los Servidores Públicos, implica guardar reserva de los asuntos que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas.⁶⁵

3.2.6.- HONRADEZ.

Este principio ha sido ampliamente abordado por diversos juristas,

⁶⁵ Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., página 380 a 387.

coincidiendo todos ellos en que la honradez, es el principal atributo que debe guardar todo servidor público en el desempeño de la función que le ha sido encomendada, sin pretender obtener algún beneficio adicional a las contraprestaciones que le otorgue la Administración Pública Federal. Lo anterior, apegado a una conducta intachable e íntegra, que deberá ser observada en todo momento.

3.3.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

3.3.1.- CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

El primer documento auténticamente mexicano que se refiere a la responsabilidad de servidores públicos, es el de Apatzingán de 1814. Cabe aclarar, que lo que conocemos como la Constitución de Apatzingán, no es una Constitución propiamente; más bien, se trata de un manifiesto revolucionario; sin embargo, se establece la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva.

Igualmente, dicho documento señalaba que los Secretarios de Estado eran responsables por los documentos, ordenes y demás actos que autorizaran y que fueran contrarios al contexto de las leyes.

Por lo que se refiere a los demás servidores públicos de menor jerarquía, quedaban igualmente sujetos al juicio de residencia; otorgándole la competencia al Supremo Tribunal de Justicia, para conocer de dichos juicios.

“La composición del Tribunal de Residencia en la Constitución de Apatzingán, se encuentra contenida en los capítulos XVIII y XIX, el cual estaba compuesto de siete jueces, elegidos a la suerte, por el Supremo Congreso, entre una masa de individuos nombrados uno por cada provincia, siguiendo el mismo procedimiento y en la misma ocasión en que eligiera a los Diputados, estos individuos se renovaban cada dos años, el mismo tribunal elegía por suerte a su Presidente, que duraba el tiempo para el cual se constituyó, y por escrutinio o pluralidad absoluta de votos se nombraba a un fiscal, con el único encargo de formalizar las acusaciones que se promovían de oficio por el mismo tribunal, finalmente había un Secretario elegido a la suerte por el propio Congreso de entre tres individuos seleccionados por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos.”⁶⁶

- a) Después de erigido el Tribunal y durante un mes, se admitían las acusaciones a que hubiera lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado ese tiempo no se admitía ninguna otra.

- b) Los juicios de residencia concluían en el término de tres meses, de no ser así se daban por absueltos los acusados, excepto cuando se admitía recurso de suplicación, en cuyo caso se prorrogaba un mes más éste término.

- c) Las sentencias pronunciadas por este Tribunal eran remitidas al Supremo Gobierno para su publicación y ejecución; después de dictar la sentencia dicho Tribunal se disolvía.

⁶⁶ Tena Ramírez, Felipe. “Leyes Fundamentales de México”. 1808-1979. Editorial Porrúa. México, pag. 125.

3.3.2.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

Al efectuar el análisis correspondiente a esta Constitución, se observa que no se establecen capítulos específicos para el juicio de responsabilidad, pero de acuerdo a esta Carta Magna⁶⁷, se puede determinar que se encontraban sujetos a esta responsabilidad los siguientes servidores públicos, en atención a las siguientes funciones:

- ▶ El Presidente y el Vicepresidente de la Federación, el primero por delitos de traición contra la Independencia Nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones para Presidente, Senadores y Diputados o que éstos tomaran posesión de sus destinos, o el ejercicio por parte de las Cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería, el Vicepresidente podría ser acusado por cualquier delito en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo.

De las acusaciones en contra del Vicepresidente conocía en calidad de Jurado, la Cámara de Representantes, mientras que aquellas en contra del Presidente, cualquiera de las dos Cámaras, según lo establecían los artículos 38, 39, 107, 108 y 109 de dicha Constitución.

Los Secretarios de Despacho eran responsables de cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo, así como de los actos del Presidente que

⁶⁷ Constitución Federal de 1824, suscrita en la Ciudad de México el día 4 de octubre de 1824.

atacaba mediante sus firmas contra la Constitución, Leyes Generales y Constitucionales Particulares de los Estados, y de éstas acusaciones podía conocer cualquiera de las dos Cámaras en el carácter de Gran Jurado, como lo señalaban los artículos 38 fracción III y 119 del citado ordenamiento.

Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, también se encontraban sujetos a juicio de responsabilidad por cualquier delito en que hubieren incurrido durante el tiempo de su encargo, e igualmente podía conocer indistintamente de las acusaciones cualquiera de las dos Cámaras, con el carácter de Gran Jurado, como lo establecía el propio artículo 38 fracción III de dicha constitución.

Los Gobernadores de los Estados, eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u Órdenes del Presidente de la Federación, así como por la publicación de Leyes y Decretos de las Magistraturas de los respectivos Estados que fueran contrarios a la Carta Magna y demás leyes; e igualmente de las acusaciones, podía conocer en calidad de Gran Jurado, cualquiera de las dos Cámaras.

Los Diputados y Senadores, también podían estar sujetos a juicio por causas criminales, con la salvedad de que la acusación debía realizarse ante la Cámara de Senadores si se trataba de Diputados, y ante la Cámara de Diputados si se trataba de Senadores, constituyéndose cada Cámara en Gran Jurado, para declarar si había lugar a la causa, y cuando sí procedía se le suspendía de su cargo y se ponía a disposición del Tribunal competente, de acuerdo a los artículos 42, 43 y 44 del mismo ordenamiento.

Por último, eran sujetos de responsabilidad todos los demás empleados públicos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 137 y 163, al señalar respectivamente que la Suprema Corte de Justicia, conocía de las infracciones de la Constitución y las Leyes Generales, según lo previsto por la ley, y que todo funcionario público sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su cargo, debía prestar juramento de guardar esta Constitución y el acta constitutiva.

Es importante indicar que el Tribunal competente para conocer de las responsabilidades de acuerdo a lo anteriormente señalado, una vez formulada la declaración de procedencia de la causa por la Cámara correspondiente, era la Suprema Corte de Justicia, con excepción del caso de los miembros de este órgano, que eran juzgados por un Tribunal especial integrado por 24 individuos, cuyas características y forma de elección se encontraban contemplados en la propia Constitución.

3.3.3.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

En esta Constitución aparece por primera vez un título exclusivo para los efectos del presente estudio, el cual quedó inserto en el Título IV denominado “*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, en el cual se señalan las diferencias de los delitos, faltas u omisiones derivadas del ejercicio del cargo y los del fuero común.

“También se establece la responsabilidad política de los Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

los Secretarios de Despacho, atribuyéndoles responsabilidad por los delitos del orden común que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos y faltas que incurran en el ejercicio de su mismo encargo (delitos oficiales)".⁶⁸

Asimismo, se hace extensiva dicha responsabilidad a los Gobernadores de los Estados, por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales; por lo que se refiere al Presidente de la República, se establece la inmunidad especial de que durante el desempeño de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

*"(...) la gloriosa generación denominada de la reforma, encabezada por Don Benito Juárez, rodeado por hombres liberales y profundamente honestos que forjaron las bases de lo que ahora es México; mexicanos como Zarco, Degollado, Ocampo y otros tantos que dieron ejemplos que aún perduran y demuestran la posibilidad de conducir al país de una manera independiente, con vocación republicana de servicio y entrega a la Nación."*⁶⁹

Con base en la constitución de 1857, Juárez expide por primera vez, una ley de responsabilidades conocida con el nombre de "Ley de Responsabilidades de Juárez"⁷⁰, esta ley en síntesis señala que el delito oficial se castiga con la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar un nuevo cargo público por un tiempo no menor de cinco ni mayor de diez años.

⁶⁸ Del Val Blanco, Enrique. "Nuevo Marco de Referencia en el Combate de la Corrupción". México, Editorial INAP, PRAXIS, página 26.

⁶⁹ Armenta Calderón, Gonzalo. Ob. Cit., página 25.

⁷⁰ Ley de Responsabilidades de Juárez, suscrita el 3 de noviembre de 1870.

“En 1874 se reformó la Constitución y se facultó a la Cámara de Senadores para erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos, competencia que hasta entonces tenía encomendada la Suprema Corte de Justicia.”⁷¹

En 1896 se expidió una nueva ley de responsabilidades, que en síntesis confería al Congreso de la Unión para conocer de la llamada Responsabilidad Oficial.

Dicha ley tiene el mérito de distinguir entre los delitos oficiales y los delitos del orden común, conociendo de éstos últimos los Tribunales Comunes; mientras que de los primeros, conocía el Congreso de la Unión.

3.3.4.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.

A partir del 1° de mayo de 1917, entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, la cual en su texto original del Título IV, estableció las bases *“De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”*, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

En el artículo 108 se dispuso que: *“Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su*

⁷¹ Tena Ramírez, Felipe. *“Derecho Constitucional Mexicano”*. México, Editorial Porrúa, pag. 136.

encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo.”

“Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales”.

“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

De las disposiciones que integran el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos, y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, la cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los “altos funcionarios”, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

No fue sino hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sufre una transformación radical, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación; generándose la creación de la Ley

Reglamentaria correspondiente, denominada “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.⁷²

Sin embargo, el 14 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; modificándose la denominación del Título Cuarto Constitucional para designársele **“De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”**.

3.4.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.⁷³

Ordenamiento que fundamentalmente establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

Conformando la Administración Pública Centralizada, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Mientras que los organismos descentralizados, lo conforman las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones

⁷² Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

⁷³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Así pues, se consignan las funciones y competencias de todos y cada una de las Secretarías de Estado que conforman la administración pública centralizada para el despacho de los asuntos del orden administrativo, determinándose un total de 18 Secretarías de Estado y una Consejería Jurídica, como a continuación se señala:

1. Secretaría de Gobernación;
2. Secretaría de Relaciones Exteriores;
3. Secretaría de la Defensa Nacional;
4. Secretaría de Marina;
5. Secretaría de Seguridad Pública;
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
7. Secretaría de Desarrollo Social;
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
9. Secretaría de Energía;
10. Secretaría de Economía;
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
13. Secretaría de la Función Pública;
14. Secretaría de Educación Pública;
15. Secretaría de Salud;

16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
17. Secretaría de la Reforma Agraria;
18. Secretaría de Turismo;
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Para los efectos del presente trabajo, entraremos a conocer las funciones y facultades de la Secretaría de la Función Pública, transcribiéndose lo que señala el artículo 37 del ordenamiento citado:

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

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;*
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.*
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;*

- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control;*
- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;*
- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;*
- VI bis.- Dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la*

Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII.- Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditoría y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

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

IX.- Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia

de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X.- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI.- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

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

XIII.- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a

ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV.- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquéllas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI.- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso,

presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII.- Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis.- Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX.- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI.- Expedir normas técnicas, autorizar, y en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes Inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del

uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios o bien con los particulares y con otros países;

XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal, y en su caso representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV.- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;

XXIV bis.- Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXV.- Formular y conducir la política de la Administración Pública Federal, para propiciar acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere; y

XXVI.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.”

3.5.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, surge como resultado de una política renovadora, que intenta diseñar normas que se ajusten a criterios no sólo de justicia sino operativamente viables de observar y vigilar, así como la necesidad de determinar de manera textual y limitativa el espacio en el cual se puede ejercer el uso de discrecionalidad, por parte de los servidores públicos encargados de atención al público, o bien, respecto a las funciones de inspección, supervisión y vigilancia.

Dentro de las principales modificaciones que presentó este ordenamiento, en comparación con sus antecedentes, podemos señalar de manera enunciativa, más no limitativa, los siguientes:

- Establece en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.
- En ordenamiento distinto se deja a salvo la instrucción de juicios políticos y las declaraciones de procedencia.

- Se crea el registro público de servidores públicos sancionados, a cargo de la Secretaría de la Función Pública, conforme a sus atribuciones legales.
- incorpora la obligación a cargo de las dependencias y entidades federales, así como de la Procuraduría General de la República, relativa a que previamente el ingreso de personal a ellas, se requiera la constancia de no inhabilitación en el servicio público, con la finalidad de garantizar la eficacia de las sanciones que se hubieren impuesto.
- Pretende garantizar la transparencia de la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos, respecto de los niveles y puestos en la Administración Pública Federal que establezca la Dependencia encargada de llevar el registro y seguimiento de la evolución patrimonial.
- Otorga atribuciones para aplicar esta Ley, a los Contralores Internos y a los Titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y de la Procuraduría General de la República, así como de los órganos internos de control de las entidades de la Administración Pública Federal, a los Tribunales Agrarios, al Instituto Federal Electoral y a la Auditoría Superior de la Federación.

- Actualiza la denominación del antes Tribunal Fiscal de la Federación, por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Se estableció en esta ley el concepto de reincidente en materia de responsabilidades administrativas, reputándose como tal, al que hubiere sido declarado responsable de incumplimiento de alguna obligación en el servicio público e incurra de nueva cuenta en otra infracción administrativa.
- Fortalece a la Secretaría de la Función Pública, para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.
- Se han ampliado los plazos de prescripción, respecto a las facultades de las autoridades, para imponer sanciones administrativas, siendo el de cinco años para las infracciones graves, y de tres para todas aquellas que no lo sean.
- Se establece por primera vez el embargo precautorio, a través de la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro de las sanciones impuestas a los servidores públicos.

- En materia de registro patrimonial, se amplía el catálogo de servidores públicos obligados a presentar las declaraciones patrimoniales; entre éstos, se encuentran todos aquéllos servidores públicos que manejen recursos económicos, valores o fondos federales o por la naturaleza que realizan.
- Se plantea que a efecto de aprovechar los avances de la tecnología y de llevar un seguimiento integral, respecto de la evolución patrimonial de los servidores públicos, obligados a presentar declaraciones; éstas se deberán presentar a través de medios magnéticos o de medios remotos de comunicación electrónica.
- Finalmente y no menos importante, se establece expresamente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, en los Procedimientos Administrativos de Responsabilidades.

3.5.1.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Esta responsabilidad encuentra su fundamento legal en lo dispuesto en el artículo 109 fracción III Constitucional, ordenamiento que determina la aplicación de 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, las cuales se encuentran enunciadas en veinticuatro fracciones del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa, son los servidores públicos señalados en los artículos 108 Constitucional y 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los cuales a continuación se señalan: *“(...) los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral (...) y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales (...)”*.

Ahora bien, este tipo de responsabilidad surge en razón del interés del Estado, a efecto de proteger los valores que permitan el ejercicio apropiado de la función pública.

3.5.2.- RESPONSABILIDAD CIVIL.

Por su parte, esta responsabilidad tiene su fundamento legal en el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, modificado el 14 de junio de 2002, a través del *“Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*; y se refiere específicamente a aquéllos casos en que el Estado resulta subsidiariamente responsable de la actuación irregular de sus funcionarios, y por la cual se causen daños en los bienes o derechos de los particulares, quienes tendrán derecho a

una indemnización conforme a lo señalado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado⁷⁴; ordenamiento que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Entendiéndose para los efectos de dicha ley, por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

3.5.3- RESPONSABILIDAD PENAL.

La fracción II del artículo 109 Constitucional, refiere que *“La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”*; por lo que apegado a lo dispuesto en el Título Décimo del Código Penal Federal, denominado *“Delitos cometidos por servidores públicos”*, se establecen 13 figuras delictivas, en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público; aunque el párrafo segundo del mismo artículo dispone que *“Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente”*.

⁷⁴ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

Los 13 delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público;
2. Abuso de autoridad;
3. Desaparición forzada de personas;
4. Coalición de servidores públicos;
5. Uso indebido de atribuciones y facultades;
6. Concusión;
7. Intimidación;
8. Ejercicio abusivo de funciones;
9. Tráfico de influencia;
10. Cohecho;
11. Cohecho a servidores públicos extranjeros;
12. Peculado; y
13. Enriquecimiento ilícito.

3.5.4.- RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

En términos de la fracción I del artículo 109 Constitucional, señala a este respecto que “Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos, fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, señalados en el artículo 110 Constitucional, son los siguientes: *“(...) los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos (...).”*

En razón de las características del juicio político, se advierte que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, y que por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales.

Ahora bien, tratándose de los Gobernadores de los Estados, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, y, en su caso, los miembros de la Judicaturas locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el

indebido manejo de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa, la cual se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda en forma definitiva.

3.6.- LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.⁷⁵

Esta ley surge de la necesidad de generar resultados positivos en el ejercicio de la función pública, tomando como principios rectores la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito; elementos que pretenden garantizar que el desarrollo de la función pública se lleve a cabo de manera profesional.

En este sentido la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, establece requisitos para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio, por medio de evaluaciones objetivas que aseguren el respeto a la igualdad de oportunidades. De manera expresa, se prohíbe cualquier acto de discriminación en razón de género, edad, capacidades diferentes, preferencias, condiciones de salud, estado civil, religión, origen étnico o condición social.

⁷⁵ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

Los procedimientos que conforman esta ley, tienen como respaldo una formación continua, donde el desempeño es apoyado por una capacitación permanente que permitirá la mejora constante de los servidores públicos; proporcionando una garantía de calidad que permita atraer, retener y formar a los mejores profesionales del país; situación que pretende reflejarse en la actualización, simplificación y modernización de la Administración Central, así como en la transparencia de sus actividades.

Así pues, el artículo 2° del citado ordenamiento, señala que *“El Sistema de Servicio Profesional de Carrera, es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad (...).”*

En ese mismo sentido, el artículo 5° del citado ordenamiento, determina los puestos y cargos que son sujetos de la misma:

- a)** Director General;
- b)** Director de Área;
- c)** Subdirector de Área;
- d)** Jefe de Departamento; y
- e)** Enlace

Haciendo hincapié que los rangos anteriores comprenden los niveles de “Adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente”, sin importar la denominación

que se les dé. Asimismo, se prevé que la creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas, en funciones equivalentes a la señaladas anteriormente, deberán ser homologadas a los rangos previamente establecidos.

No obstante lo anterior, el artículo 8° de la citada ley determina al personal que **NO** estará sujeto a lo ordenado en la misma:

- Personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República;
- Secretarios de Despacho;
- Jefes de Departamento Administrativo;
- Subsecretarios;
- Oficiales Mayores;
- Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos:
- Miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional;
- Del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste;
- Personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior;
- De las ramas médica, paramédica y grupos afines;
- Los gabinetes de apoyo;
- Aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera;
- Los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago de honorarios en las dependencias.

A este respecto, es importante señalar que a las personas que sean sujetas a este ordenamiento, se les ha denominado “Servidores Públicos de Carrera”, entendiéndose por éste, a la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera, en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia. Así pues, y de conformidad con el Título Segundo, Capítulo Segundo de la Ley en comento, han quedado establecidas las obligaciones de dichos servidores públicos, como a continuación se señalan:

- I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;
- II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;
- IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;
- V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;
- VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;
- VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;

- VIII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;
- IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes, documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;
- X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio; y
- XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

3.7.- REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ⁷⁶

Este documento tiene por objeto reglamentar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; ordenamiento que señala en su artículo 4º, los principios de actuación de los servidores públicos de carrera y la operación del propio sistema:

LEGALIDAD: Es la observancia estricta de las disposiciones que establece la Ley, éste Reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables;

⁷⁶ Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2004.

EFICIENCIA: Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles;

OBJETIVIDAD: Es la actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la Ley, en este Reglamento y en las disposiciones jurídicas aplicables, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento;

CALIDAD: Es la obtención de los resultados y metas programados, a través de aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos administrativos y el uso eficiente de recursos públicos;

IMPARCIALIDAD: Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna;

EQUIDAD: Es la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de género, edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política, y

COMPETENCIA POR MÉRITO: Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema, y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y,

en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales.

Amén de lo anterior, el citado Reglamento, señala en su artículo 9° la clasificación de los Servidores Públicos de Carrera en: **a)** Eventuales y **b)** Titulares.

Determinándose como servidores públicos de carrera eventuales:

- I. Los que son nombrados con motivo de los casos excepcionales que establece el artículo 34 de la Ley de la materia.
- II. Los de primer nivel de ingreso y que se encuentran en su primer año de desempeño; y
- III. Los que ingresen al Sistema por virtud de un Convenio de Intercambio.

A dichos servidores públicos les será entregado el nombramiento que los acredite con ese carácter.

Mientras que a los servidores públicos que sean nombrados con motivo de casos excepcionales y que ocupen un puesto dentro del sistema, serán considerados para todos los efectos legales como de libre designación, y sólo desempeñará la función que se le encomiende en tanto se mantengan las circunstancias de necesidad o urgencia que hayan sustentado su designación. Se agrega además, que éstos servidores públicos no generarán derechos para

efectos de ingreso o promoción dentro del sistema, ni serán sujetos de evaluación del desempeño. Sin embargo, tendrán preferencia en caso de empate en todos los procesos de reclutamiento y selección si se concursara la plaza que ocupan.

El artículo 14 del Reglamento en estudio, plantea que las dependencias federales, podrán cubrir temporalmente una plaza con un servidor público de carrera de nivel jerárquico inferior, que cubra el perfil requerido para el puesto, única y exclusivamente en los siguientes casos:

- I.** Previa determinación del Comité de Profesionalización;
 - a)** Cuando el servidor público titular disfrute de una licencia sin goce de sueldo concedida en los términos del artículo 61 de la Ley, y;
 - b)** Cuando por necesidades del servicio se requiera cubrir una plaza por estar incapacitado su titular, y

- II.** Previa determinación del Comité de Selección, cuando se declare vacante un puesto clave de la organización, en tanto se desarrollan los procesos de reclutamiento y selección correspondientes, por un período no mayor de seis meses a partir de la designación.

En todo caso, el Comité al emitir su determinación deberá atender las disposiciones relativas a la suplencia de servidores públicos, contenidas en el Reglamento Interior de la dependencia de que se trate.

Los servidores públicos que así sean designados no podrán ser nombrados como titulares de la plaza que esté cubriendo, a menos que en su oportunidad resulten seleccionados para el puesto en los procesos de reclutamiento y selección respectivos. Sin embargo, tendrán derecho a recibir las percepciones correspondientes al puesto que desempeñen de manera provisional, y recibirán puntos adicionales en su evaluación del desempeño.

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO INDAGATORIO DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Conforme lo dispuesto en el artículo 8° Constitucional, la Secretaría de la Función Pública, a través de los Órganos Internos de Control en las diferentes dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias, respetarán el ejercicio del derecho de petición del ciudadano, debiendo dar respuesta a la misma y comunicarlo al peticionario, vigilando la atención de todas aquellas peticiones que presenten los particulares a los servidores públicos.

Lo señalado en el párrafo que antecede, es el preámbulo para determinar la obligatoriedad de la Administración Pública Federal, respecto a la atención con prontitud y eficacia de las solicitudes planteadas por los particulares a las diferentes entidades y organismos del Gobierno Federal; por lo que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 37 fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, resulta competencia de la Secretaría de la Función Pública el conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que pudieran constituir responsabilidades administrativas. Así pues, conforme a lo señalado en el artículo 37 fracciones II, III, IV, VII, VIII y X del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública⁷⁷, las peticiones presentadas por los particulares se han catalogado de la siguiente manera:

⁷⁷ Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005.

- a) Relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; y
- b) Vinculadas con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales.

Así pues, para los efectos del presente estudio, las primeras de ellas son las que resultan trascendentales, toda vez, que son éstas las que pueden implicar por sí mismas, presunta responsabilidad administrativa por actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; denominadas por la ley de la materia como **QUEJAS y DENUNCIAS**.

No obstante lo anterior, aún y cuando la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no define los conceptos de queja y denuncia, tampoco se hace distinción alguna para su trámite; sin embargo, la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, ha establecido una diferencia entre ambos términos; lo anterior, para efectos exclusivamente administrativos, considerándolos de la siguiente manera:

4.1.1.- CONCEPTO DE QUEJA.

Es la manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.

No obstante lo anterior, podemos señalar que la doctrina jurídica ha precisado para el término de Queja, dos vertientes que resultan necesarias conocer:

La primera de ellas en su aceptación más importante, es considerada como un recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales, que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación.

Mientras que la segunda vertiente, la considera como una denuncia contra la conducta indebida o negligente, tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales. En el derecho Mexicano, se ha regulado como un medio para imponer sanciones disciplinarias, por lo que en realidad no tienen carácter procesal sino única y exclusivamente administrativo.⁷⁸

4.1.2.- CONCEPTO DE DENUNCIA.

Es la manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, y que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero.

Mientras que Rafael de Pina, sostiene que la Denuncia es el acto mediante

⁷⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas. “Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano”, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, página 3138.

el cual se pone en conocimiento de la autoridad la comisión de algún delito o infracción legal.⁷⁹

No debemos dejar de lado, lo que sostiene a este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia dictada por la Primera Sala, Quinta Época, Parte XXIX, página 1742 del Semanario Judicial de la Federación, la cual a la letra señala:

“DENUNCIA, QUE DEBE ENTENDERSE POR TAL.- Por denuncia debe entenderse la manifestación hecha a la autoridad judicial, de la existencia de un acto que merece sanción penal, con el objeto de que sea castigado, y aún cuando no se emplee la palabra denuncia, si lo pedido por el representante social, no es otra cosa que una delación de actos que se castigan con pena corporal, se cumplen los requisitos constitucionales, pues lo que fundamentalmente requiere la constitución, es el conocimiento fidedigno, por parte de la autoridad judicial, de hechos que merezcan pena corporal, para que el juez no proceda de oficio; de tal manera que la consignación significa una denuncia, que debe ser atendida, porque proviene del representante social a quien incumbe la persecución de los delitos.”-----

Expuesto lo anterior, podemos señalar que el término “Denuncia”, en su sentido amplio es utilizado para la persecución de los delitos. Sin embargo, y como se ha mencionado en el desarrollo del presente estudio, dicho término deberá entenderse exclusivamente para los efectos del ámbito administrativo.

⁷⁹ Rafael de Pina. “Diccionario de Derecho”. México, 2000, Editorial Porrúa, pag. 223

4.2.- MEDIOS DE CAPTACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

Una vez conceptualizados los términos de Queja y Denuncia, resulta trascendente señalar que la captación de éstas, es competencia también de la Secretaría de la Función Pública de conformidad con lo señalado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en relación con el artículo 37 fracciones II, III, IV, VII, VIII y X; 66 fracción I; 67 fracción III, punto 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005; ordenamientos que refieren las siguientes instancias:

- a)** Oficina del Secretario de Función Pública;
- b)** Oficina del Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad;
- c)** Dirección General de Atención Ciudadana;
- d)** Órganos Internos de Control; y
- e)** Supervisores Regionales.

Además de lo anterior, las quejas y denuncias también pueden ser captadas por las siguientes instancias externas:

- a)** Oficina de la Presidencia de la República;

- b) Dependencias, Entidades y Procuraduría General de la República;
- c) Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- d) Gobiernos Estatales y Municipales;
- e) Poderes Legislativo o Judicial;
- f) Embajadas o Consulados de México en el extranjero; y
- g) Organizaciones no gubernamentales cuando así se convenga con ellas.

Amén de lo anterior, la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, ha facilitado el acercamiento con el público usuario, poniendo a su disposición diversos medios de captación; entre ellas podemos destacar las siguientes:

4.2.1.- ATENCIÓN DIRECTA.

Es la recepción que se proporciona a los interesados de manera personal, en los módulos y oficinas que operan en las diversas instancias de la Secretaría de la Función Pública, en Dependencias y Entidades, la Procuraduría General de la República y Consulados Mexicanos en el Extranjero.

4.2.2.- TELEFÓNICA.

Es la recepción que se realiza por esta vía. La Dirección General de Atención Ciudadana cuenta con el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL); este enlaza directamente a los interesados en la presentación de una queja o denuncia, con las dependencias o entidades competentes en cada caso.

4.2.3.- MEDIOS ELECTRÓNICOS.

Es la recepción que se hace a través del fax, Internet, o cualquier otro medio de esta naturaleza aportados por los descubrimientos de la ciencia.

4.2.4.- CORRESPONDENCIA.

Es la recepción que se realiza tanto en la Secretaría de la Función Pública, como en las Dependencias y Entidades, la Procuraduría General de la República y Consulados Mexicanos en el Extranjero, a través de los servicios de correspondencia o de mensajería.

4.2.5.- BUZÓN.

Es la recepción que se realiza a través de los buzones instalados en los diferentes inmuebles tanto de la Secretaría de la Función Pública, como en las Dependencias y Entidades, la Procuraduría General de la República y Consulados Mexicanos en el Extranjero.

Ahora bien, una vez recibida la queja o denuncia, por cualquiera de las vías antes señaladas, la instancia captadora deberá verificar que éstas, cuenten con requisitos indispensables para la identificación y seguimiento de la misma; entre éstos requisitos podemos destacar los siguientes:

- a) Datos del quejoso o denunciante.- Nombre, edad, domicilio, entidad federativa, municipio y localidad, teléfono, nacionalidad y documento que acredite su identidad.

- b) Protesta de Ley, para que el quejoso se conduzca con verdad en sus manifestaciones, exhortándolo de las penas y delitos en que incurren los que declaran con falsedad.

- c) Datos del Servidor Público Involucrado.- Nombre, cargo que desempeña, lugar de adscripción (*Dependencia, entidad o alguna institución pública*). Sin embargo y de no contar con dicha información, podrá señalar la media filiación del servidor público.

Si en la queja o denuncia que se presenta, no se identifica plenamente al servidor público involucrado, ni la dependencia o la institución pública a la que se encuentra adscrito, se podrán efectuar las siguientes acciones:

- Acudir en compañía del usuario, al lugar donde se suscitaron los hechos, a efecto de identificar la dependencia o institución y al servidor público involucrado.
- En caso de que el servidor público sea identificado, se formulará a petición del interesado, acta de reconocimiento, en la que se hará constar el nombre y cargo del servidor público involucrado, así como su identificación plena.

d) Trámite y/o servicio, que originó la queja o denuncia.

e) Narración de los hechos.- Se redactarán los hechos que originaron la queja o denuncia, evitando incluir apreciaciones subjetivas, vagas e imprecisas, la cual deberá contener:

- Tiempo: Día, mes, año y hora aproximada de los hechos;
- Lugar: Sitio específico donde ocurrieron los hechos;
- Modo o circunstancias de ejecución: Narración progresiva y concreta de los hechos, explicándose con detalle el orden en que acontecieron los mismos;
- Pruebas: Aquellas que pueden reforzar el dicho del quejoso.

- f) Ratificación.- El quejoso o denunciante podrá ratificar, ampliar o modificar lo manifestado, firmando al margen y al calce para constancia.

- g) Firma del acta.- Al término del acta que se elabore con motivo de la queja o denuncia, se asentará la firma del servidor público facultado para su formulación y de quienes hubieran intervenido en ella y en su caso de dos testigos de asistencia.

4.3.- AUTORIDADES COMPETENTES

Para hablar del tema de Autoridad, resulta primordial partir del origen etimológico de dicha palabra; el cual se remonta a la siguiente definición: *“Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia resulta indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario”⁸⁰.* También se denomina autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad. En consecuencia los actos de autoridad, son aquellos que realizan los servidores públicos, en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales.

En razón de lo anterior, y para los efectos del presente estudio, las autoridades competentes para conocer respecto de las quejas y denuncias, tiene su origen en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁸⁰ De Pina, Rafael. Ob. cit. pag. 117.

Mexicanos, denominado “*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, y en particular en el artículo 113, ordenamiento que a la letra dispone “*Las Leyes sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; **las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran; así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas** (...)”.*

Así pues, la competencia de las autoridades para conocer y resolver las quejas y denuncias, es determinada de acuerdo a la naturaleza de los hechos, trámites y servicios; así como por la adscripción de los servidores públicos que se encuentren involucrados, en cada caso en específico.

Dicho lo anterior, y determinada la competencia, las quejas y denuncias podrán ser turnadas para su atención y seguimiento a:

- a) Otros poderes o Instituciones Autónomas: Las correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial, o a personas de derecho público de carácter federal en autonomía derivada de la Constitución Federal.

- b) Contralorías de los Estados: Las de competencia Estatal y Municipal. Cuando se trate de recursos federales, la Secretaría de la Función Pública, dará seguimiento hasta su conclusión.

- c) Órganos Internos de Control de las Dependencias, Entidades y Procuraduría General de la República: Aquéllas relacionadas con servidores públicos, así como con trámites y servicios de la Administración Pública Federal.

Asimismo, es importante señalar que de acuerdo a lo señalado en el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, resultan competentes para aplicar dicho ordenamiento, en el ámbito de sus respectivas competencias las siguientes entidades:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Congreso de la Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de la Función Pública;
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V. Los Tribunales del Trabajo y Agrario;
- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;

VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

IX. El Banco de México; y

X. Los demás Órganos Jurisdiccionales e Institucionales que determinen las leyes.

No obstante lo anterior, resulta trascendental señalar que el 4° de la citada Ley, señala a las autoridades competentes para conocer de éstos asuntos al tenor literal de lo siguiente:

“ARTÍCULO 4°.- Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución en su caso de los procedimientos y recursos establecidos en la presente ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.”

4.3.1.- ATRIBUCIONES.

El término “*Atribuciones*”, admitida en la doctrina jurídica, tanto por su connotación gramatical es adecuada e inequívoca, al referir que éstas son los medios para alcanzar determinados fines; por lo que es natural que el número y extensión de dichas atribuciones, varían al cambiar los fines.

Por lo que el concepto de atribuciones, comprende el contenido de la actividad del Estado; es decir, lo que el Estado puede o debe hacer.

Así pues, tenemos que para efectos del presente estudio, las atribuciones conferidas a la autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, han sufrido a lo largo del tiempo diversas transformaciones, encaminadas todas ellas a la promoción, recepción y atención de quejas y denuncias; así como la práctica de investigaciones, actuaciones y demás diligencias que se requieran; a efecto de allegarse de los elementos probatorios necesarios, que permitan determinar fehacientemente la responsabilidad del servidor público involucrado; y se esté en posibilidades de turnar los expedientes, debidamente integrados al área de responsabilidades, para que ésta, en el ámbito de su competencia determine lo que en derecho corresponda.

Así pues, de manera enunciativa, más no limitativa, se han determinado algunas de las atribuciones encomendadas a las autoridades competentes en materia de Quejas y Denuncias, como a continuación se señalan:

- Establecer medios de captación con la debida promoción, señalización y de fácil acceso al público, para que los interesados formulen y presenten sus quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios;

- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer las sanciones aplicables en términos de Ley, con excepción de las que conforme a la normatividad aplicable, deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública;
- Proporcionar asesoría al interesado para la formulación de sus quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios; informarle sobre los requisitos que deberá cubrir para su procedibilidad, así como el trámite que se dará a las mismas;
- Captar y clasificar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios a efecto de identificar las relacionadas con servidores públicos; de los seguimientos de irregularidad, sugerencias, solicitudes o reconocimientos relacionados con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales, así como los reconocimientos al servidor público por el servicio prestado;
- Difundir y aplicar las normas, políticas y lineamientos que establezca la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, para regular el funcionamiento de los diversos medios e instancias de captación y atención de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía;

- Apoyar a las unidades o módulos de atención ciudadana ubicados en las dependencias, entidades o en la Procuraduría General de la República de que forme parte el Órgano Interno de Control de que se trate, a fin de verificar que operen de conformidad con la normatividad establecida y se ubiquen en las áreas de servicio con mayor afluencia de usuarios;
- Evaluar los medios de captación establecidos, con el propósito de verificar su efectividad en la operación y proponer, en su caso, las medidas correctivas y estratégicas de mejoramiento; así como valorar la cobertura de atención, para sugerir su ampliación cuando así proceda;
- Promover la capacitación periódica del personal responsable de la recepción de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a fin de proporcionar una mejor atención y servicio a la ciudadanía y asesorar en la formulación de las mismas a quien así lo requiera;
- Identificar las áreas de servicio con mayor afluencia de usuarios, y promover el establecimiento de módulos o unidades de atención ciudadana, y hacerlo del conocimiento de la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública y en su

caso de la dependencia, entidad o Procuraduría General de la República.

4.3.2.- FACULTADES.

El concepto jurídico de facultad indica que alguien está investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídicamente válido, para producir efectos jurídicos previstos. Presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica encaminada a modificar válidamente la situación jurídica.⁸¹

En razón de lo anterior, podemos señalar que en materia de quejas y denuncias, las facultades de las autoridades administrativas se encuentran claramente señaladas en los artículos 66 fracción I y 67 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, dado a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005, numerales que a la letra señalan:

“ARTÍCULO 66.- Corresponderá a los titulares de los órganos internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o en el de la Procuraduría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

⁸¹ De Pina, Rafael. Ob. cit. pags. 285 y 286.

I.- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones respectivas en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se llegue a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.

II.- (...)

XII.- (...)"

“ARTÍCULO 67.- Corresponderá a los titulares de las áreas de responsabilidades, de auditoría y de quejas de los órganos Internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría y sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I.- (...).

II.- (...).

III.- Titulares de las Áreas de Quejas:

1.- Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con la políticas y lineamientos que emita la Secretaría;

2.- Coadyuvar en la promoción, implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y prestación de servicios en las dependencias, entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;

3.- Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

4.- Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;

5.- Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y

6.- Las demás que les atribuya expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

4.4.- NORMAS Y PROCEDIMIENTOS APLICABLES PARA SU ATENCIÓN.

Como se ha mencionado anteriormente, el artículo 113 Constitucional, señala los procedimientos y autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En esa misma tesitura, el artículo 10 párrafo tercero de la citada ley, refiere que la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia establecerá las normas y procedimientos para que las quejas y denuncias sean atendidas y resueltas con eficiencia por la autoridad competente.

Para tal efecto la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, emitió un documento en el cual quedaron establecidos dichos procedimientos, el cual se procede a analizar a continuación.

4.4.1.- LINEAMIENTOS Y CRITERIOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS.⁸²

Con fecha 1° de abril de 2002, la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, emitió un documento denominado "*Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos*", modificado el 13 de noviembre de 2003; documento de estricta observancia para todas aquellas

⁸² Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, emitidos el 1° de abril de 2002, por el C. Francisco Barrio Terrazas, entonces Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

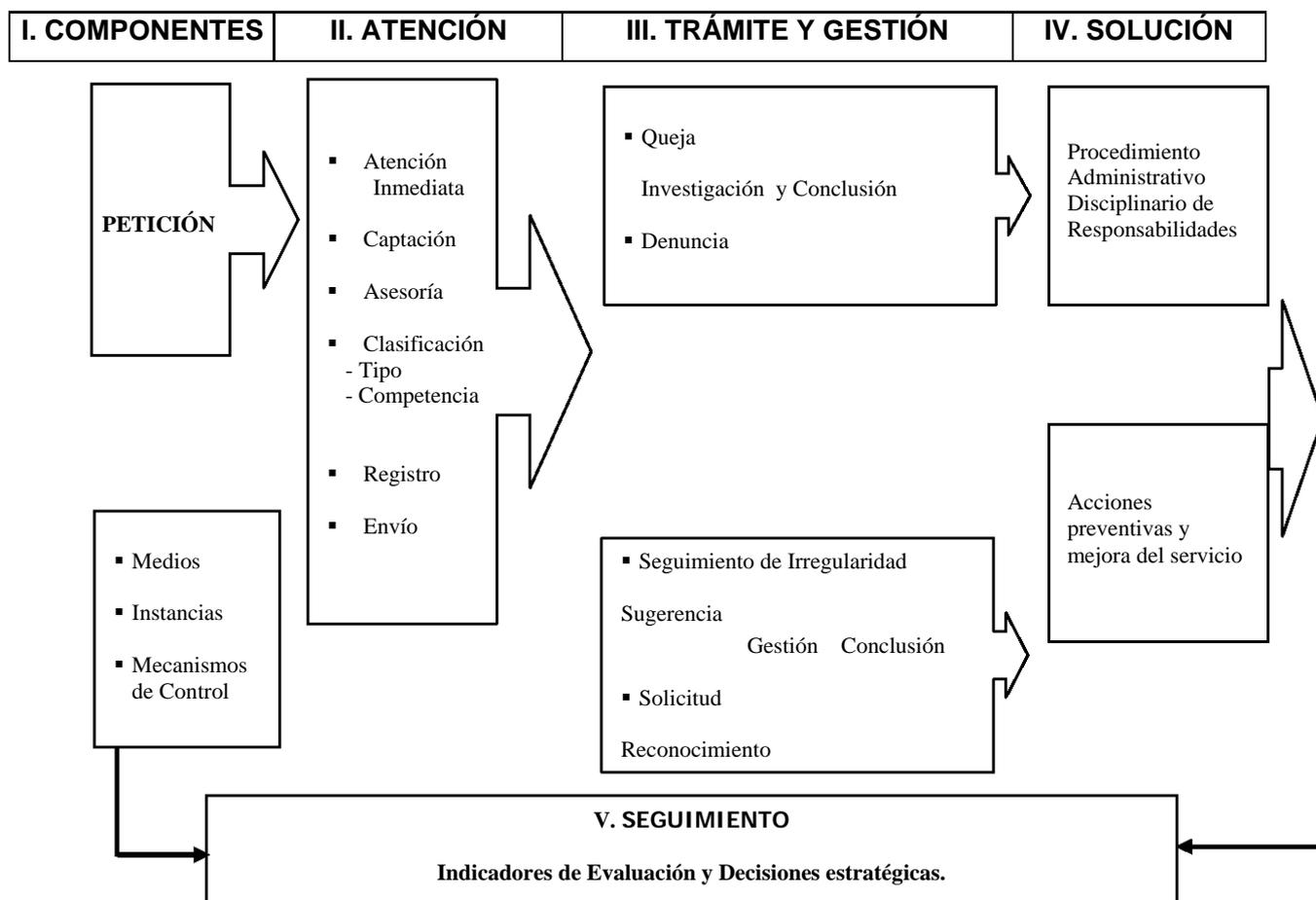
unidades involucradas en el denominado proceso de atención ciudadana; entendiéndose por éste, todas las actividades relacionadas con la captación, seguimiento y conclusión de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, que prestan las diferentes dependencias y entidades federales.

El objetivo primordial de dicho documento, es el generar confianza y credibilidad en la actuación de la Administración Pública Federal, estableciéndose para tal efecto tres elementos esenciales:

1. El compromiso decidido de las dependencias y entidades, particularmente de las Secretaría de la Función Pública, la Dirección General de Atención Ciudadana y de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal.
2. Un seguimiento efectivo, minucioso y transparente de las peticiones que se formulen, teniendo informado al interesado desde la captación, hasta la conclusión del asunto; y
3. Una participación ciudadana responsable.

Asimismo, este documento pretende ser el vehículo de acción, en contra de los servidores públicos que dentro de sus funciones, se apartan de los principios que rigen su actuación, lesionando la confianza que la sociedad deposita en su gobernantes; motivo por el cual, el reto más importante en la atención de una queja o denuncia, recae en la respuesta oportuna, profesional y eficaz que emita la autoridad competente.

Así pues, atendiendo todo lo anterior, el proceso de atención ciudadana, ha sido estructurado en cinco fases, como a continuación se ilustra:



En razón de lo anterior, la Secretaría de la Función Pública a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, ha pretendido constituirse en una unidad segura y confiable en la promoción de la participación ciudadana.

No obstante todo lo anterior, resulta trascendente señalar que la propia Secretaría de la Función Pública, mediante comunicado oficial número DGAC/150/04, fechado el 2 de abril de 2004, el C. Director General de Atención Ciudadana, comunicó a los Titulares de los Órganos Internos de Control; así como

a los Titulares de las Áreas de Quejas en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, lo siguiente:

“(...) Los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos emitidos por el Secretario del Ramo, constituyen la normatividad interna de observancia obligatoria para quienes participan en el proceso de atención ciudadana, que regula el funcionamiento de los procedimientos que se llevan a cabo para la atención de quejas, denuncias y peticiones sobre trámites y servicios; atento a lo anterior y considerando que su carácter es exclusivamente interno, las acciones que se emitan durante la sustanciación de esos procedimientos, no deberán fundarse en dichos Lineamientos, habida cuenta que la facultad y sustento para recibir y tramitar las peticiones ciudadanas se encuentra prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en el propio Reglamento Interior (...).”

Mérito de lo anterior, resulta una clara falta de definición jurídica, creada por la propia autoridad administrativa, respecto al procedimiento de investigación de Quejas y Denuncias. Resultando primordial enfatizar, la poca credibilidad de los usuarios en la actuación de las autoridades administrativas.

4.5.- DELIMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN.

El procedimiento de investigación de quejas y denuncias, nace jurídicamente con la elaboración de un acuerdo denominado “**Acuerdo de Inicio**”, con el cual formalmente la autoridad competente comienza la investigación, adquiriendo la obligación de tramitar y resolver las peticiones hasta su conclusión.

Así pues, las líneas de investigación establecidas en el acuerdo de inicio, pueden incrementarse o modificarse conforme a su desarrollo, justificándose con el acuerdo correspondiente; lo anterior, a fin de que se profundice en la misma, por lo que se deberá admitir y allegarse de cualquier medio que conduzca al esclarecimiento de los hechos, siempre y cuando no contravenga al derecho, la moral y las buenas costumbres.

Una vez identificado el servidor público presunto responsable, el Órgano Interno de Control competente de acuerdo a las características y naturaleza de los hechos imputables, podrá citar al servidor público involucrado a fin de que declare en relación con los hechos imputados en su contra y manifieste lo que a su derecho convenga; asimismo, aporte información y/o documentación necesaria para la debida integración del expediente. Lo anterior, deberá realizarse mediante oficio citatorio debidamente fundado y motivado, en el cual de manera clara y concreta se deberán describir los hechos motivo de la queja o denuncia, la autoridad ante la que va a comparecer, así como el lugar, fecha y hora en que deberá presentarse para el desahogo de una diligencia de carácter administrativo.

Resulta importante mencionar que cuando los hechos señalados en la queja o denuncia en contra de servidores públicos, se infiera la posible comisión de un delito, el Órgano Interno de Control competente, de conformidad con los artículos 21 Constitucional; 37 fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 117 del Código Federal de Procedimientos Penales y 66 fracción IX del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005; deberá informar al área o unidad jurídica de cada dependencia, para que ésta a su vez lo haga del conocimiento del Ministerio Público, debiendo acompañar las constancias correspondientes, para que éste en el ámbito de su competencia determine lo conducente.

Una vez que el Órgano Interno de Control, ha agotado las investigaciones correspondientes de una queja o denuncia, deberá resolver el asunto tomando en cuenta las pruebas y demás documentación que integra el expediente en cuestión, en cualquiera de los siguientes sentidos:

- Acuerdo de Archivo por falta de elementos;
- Acuerdo de Incompetencia;
- Acuerdo de Improcedencia; y/o

- Acuerdo de remisión del expediente para dar inicio al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

Acuerdo de Archivo por falta de elementos.- Tal supuesto procederá cuando del análisis de la queja o denuncia, se determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante el desarrollo de la investigación, no se consideran suficientes para acreditar la presunta responsabilidad del servidor público involucrado, e incoar el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Acuerdo de Incompetencia.- Es la determinación emitida por el Órgano Interno de Control, en el sentido de abstenerse de conocer la queja o denuncia, por carecer de facultades para ello, cuando se acredite que el servidor público involucrado, no pertenece a la dependencia o entidad de adscripción. En este caso, se deberá remitir el asunto al órgano interno de control competente, para los efectos legales conducentes.

Acuerdo de Improcedencia.- Éste se emitirá en aquellos casos en los que la queja o denuncia presentada, no contenga los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público; es decir, que no cuente con elementos mínimos que permitan material y jurídicamente, iniciar la investigación, y que adicionalmente concurren cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Que la queja o denuncia, sea anónima y sin datos de localización del quejoso o denunciante.
- b) Que habiéndose proporcionado nombre del quejoso o denunciante no se cuente con datos de localización.
- c) Que habiéndose proporcionado nombre y datos de localización, éstos resulten falsos; y
- d) Que siendo contactable el quejoso o denunciante no atienda el requerimiento de información adicional por el Órgano Interno de Control.

Acuerdo de remisión del expediente para dar inicio al Procedimiento

Administrativo de Responsabilidades.- Este se emite, cuando del procedimiento de investigación se derivan elementos suficientes para determinar el presunto incumplimiento de las obligaciones del servidor público, de acuerdo con lo dispuesto en la ley de la materia; turnando el asunto y el expediente de que se trate al área de responsabilidades, para que ésta, en el ámbito de su competencia determine lo que en derecho corresponda.

Haciendo hincapié que el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, es la consecución lógica y jurídica que funciona como el instrumento para poder sancionar en su caso, a los servidores públicos que en el

desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, no han salvaguardado los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.

4.5.1.- INVESTIGACIONES DEBIDAMENTE MOTIVADAS.

Un principio fundamental de derecho es que los actos que emanen de autoridad, deben estar debidamente fundados y motivados, entendiéndose por estos conceptos lo siguiente:

Fundamentación.- Consiste en la cita del precepto legal aplicable al caso en concreto.

Motivación.- Son las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso en particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.⁸³

Principios que son tomados por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que *“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 del procedimiento (...).”*

⁸³ De Pina, Rafael. Ob. cit. pag. 374.

En este mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sentado jurisprudencia respecto a la motivación y fundamentación de los actos administrativos, como a continuación se refiere:

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, Parte 64, abril de 1993; Tesis VI. 2º. J/248 página 43 del Semanario Judicial de la Federación.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso; y por lo segundo que también debe señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables; es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se están aplicando al

caso concreto, es decir los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.”-----

Así mismo, resulta trascendente señalar que en el párrafo primero del artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte tal principio, al señalar: “(...) *Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas (...)*”.

No obstante lo anterior, dicho ordenamiento de ninguna manera refiere la fundamentación que resulta aplicable al procedimiento indagatorio de quejas y denuncias. Pero si en cambio, en su artículo 47 refiere que todas las cuestiones relativas al procedimiento (entendiéndose por éste, al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades), no previstas en los títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles; dejando a un lado, el procedimiento de investigación de quejas y denuncias.

Mérito de lo anterior, debemos señalar que el objetivo del presente trabajo, precisamente consiste en advertir la necesidad, de contar con un ordenamiento supletorio aplicable al procedimiento de investigación e integración de quejas y denuncias; por lo que, con el fin de acabar con la laguna jurídica existente a este respecto, sugiero que dicha supletoriedad corra a cargo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, precisamente por tratarse de un procedimiento de las características que se enmarcan en la citada ley.

4.5.2.- OPERATIVOS ESPECÍFICOS DE VERIFICACIÓN.

Dentro de las facultades que tienen asignadas las autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentra la de llevar a cabo programas específicos, tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones, a cargo de los servidores públicos.

Retomando esta idea, el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que: “(...) *La Secretaría o el Contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso, los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca (...)*”.

Por lo que a fin de dar cumplimiento a lo antes señalado, la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, ha puesto

en marcha un programa denominado “**Usuario Simulado**”; el cual pretende ser un instrumento que permita captar permanentemente información sobre:

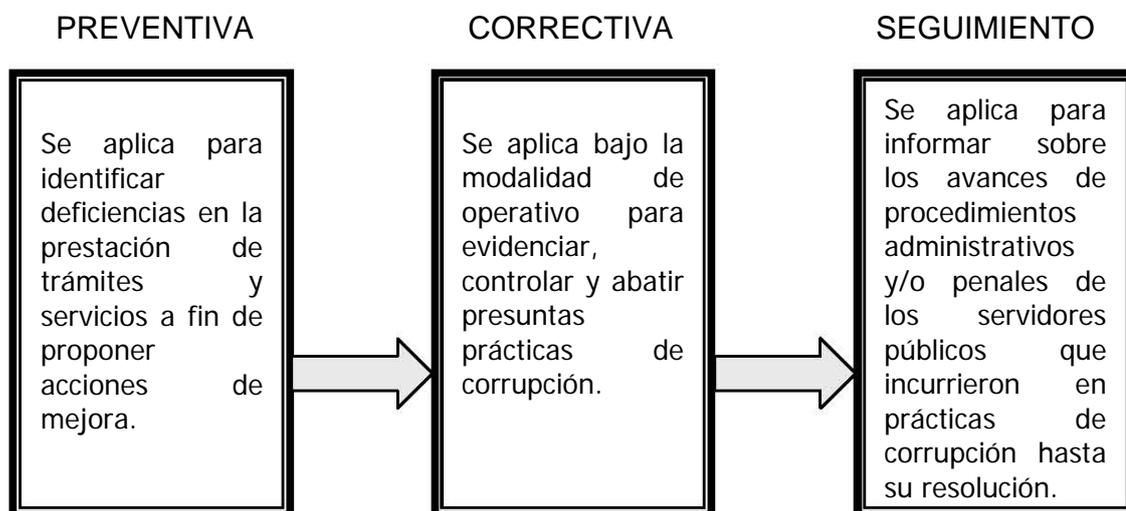
- Calidad y transparencia en los servicios públicos;
- Trámites a simplificar; y
- Satisfacción del usuario en el servicio referido.

Paralelamente pretende emprender acciones sobre:

- Detección y combate a la corrupción;
- Instrumentación de propuestas de solución; y
- Seguimiento a compromisos de mejora.

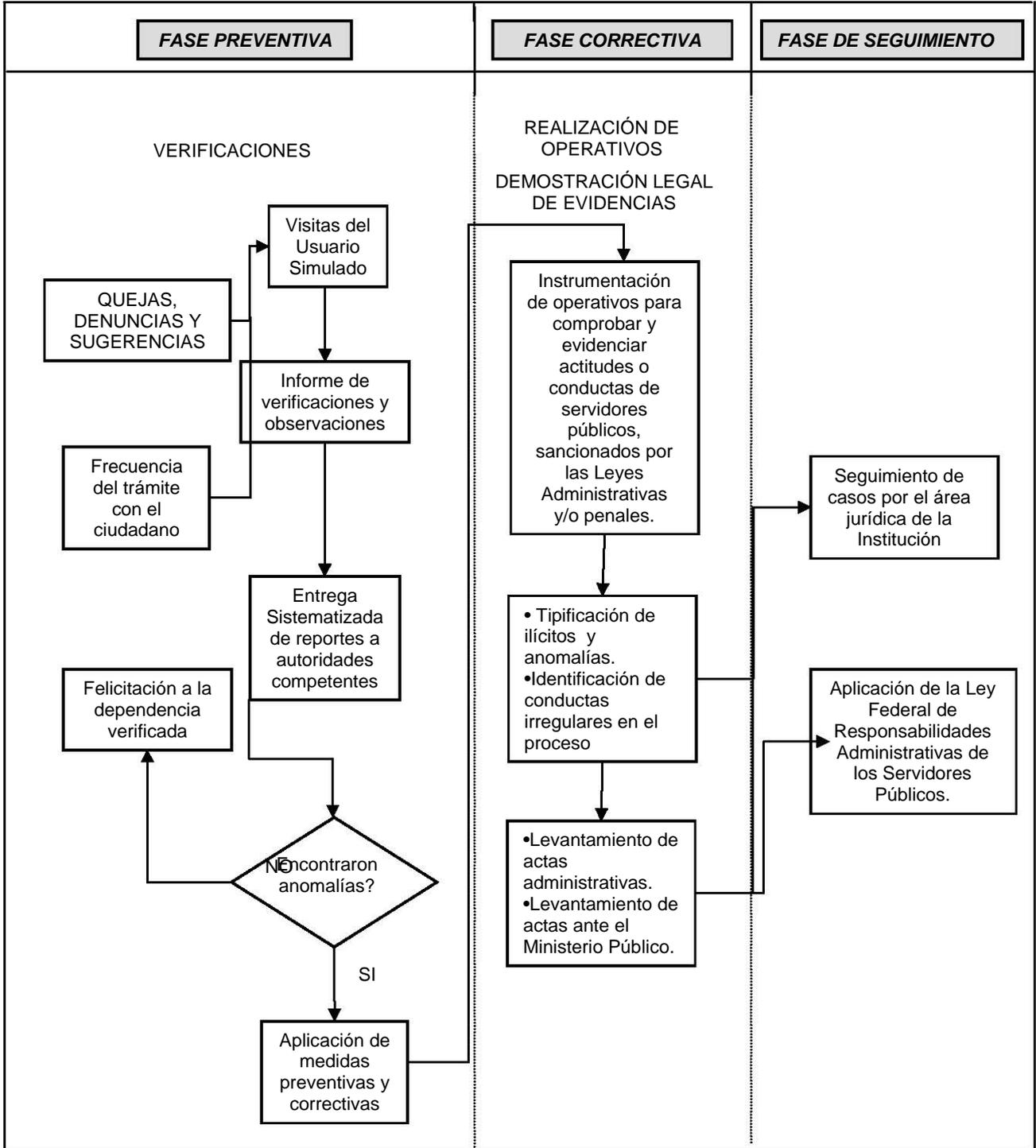
Así pues, la estrategia de este programa opera precisamente con la figura de Usuarios Simulados, quienes son generalmente servidores públicos, prestadores de servicio social y ciudadanos en general, técnicamente preparados, quienes permanente e imparcialmente, de manera incógnita, evalúan a través de indicadores y simulación de trámites, la calidad de los servicios públicos y la detección de prácticas de corrupción.

Las estrategias que se han definido para el presente programa, se han determinado según su importancia en las siguientes fases: Preventiva, Correctiva y de Seguimiento; como a continuación se ilustra:



Como se ha mencionado, la realización de éste programa, pretende evaluar la calidad de los servicios públicos y detectar posibles prácticas de corrupción, a cargo de servidores públicos; por lo que considero importante ilustrar el procedimiento de dicho programa.

OPERACIÓN DE LA ESTRATEGIA



En razón de lo anterior, podemos concluir que el objetivo de un operativo en su fase correctiva, busca fundamentar administrativa y penalmente, las posibles irregularidades de los servidores públicos, procurando una mejora en la calidad y transparencia de los servicios a la ciudadanía en general. Sin embargo, la práctica de dicho programa ha traído aparejadas diversas inconsistencias, como lo es la falta de reconocimiento jurídico de este programa, como un medio probatorio eficaz, cuando la figura de usuario simulado, no se realiza por un servidor público, expresamente comisionado para tal efecto.

4.5.3.- SUPLETORIEDAD APLICABLE.

Como ya se apuntó anteriormente, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que *“En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”*.

Entendiéndose que la supletoriedad de dicho código, se refiere exclusivamente al procedimiento disciplinario de responsabilidades administrativas; y no así, al procedimiento indagatorio de quejas y denuncias.

Sin embargo, en la práctica jurídica se ha continuado con la aplicación de manera supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles; circunstancia que ha traído consigo diversas inconsistencias en el procedimiento de investigación de quejas y denuncias, como analizaremos más adelante.

No cabe duda que la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplica al *“Procedimiento Administrativo Disciplinario”*, puesto que dicha materia fue excluida de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en términos del artículo 1º Tercer párrafo, el cual señala:

ARTÍCULO 1º.- Las disposiciones de esta Ley son de orden y de interés público, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

(...)

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, **responsabilidades de los servidores públicos**, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con la materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el Título Tercero A.

A mayor abundamiento, resulta trascendente señalar que para la imposición de sanciones administrativas, ha sido aceptada por los Tribunales Federales, la aplicación supletoria de dicho código; por lo que de conformidad con el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en

sus páginas 87 y 49, volúmenes CXVIII y LXXII, respectivamente, Tercera Parte, Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación, se establece:

“PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo la disposición expresa en la Ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, en el Código respectivo, el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador en ausencia de alguna disposición de la Ley el acto no puede agraviar al responsable.”

“SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Debe estimarse supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo mismo que todos los procedimientos y leyes administrativamente federales.”

Así pues, para los efectos del presente estudio, debemos entender que la supletoriedad a que hemos hecho referencia en este apartado, única y exclusivamente se constriñe al **Procedimiento Administrativo de**

Responsabilidades; el cual inicia con la Instrucción del Procedimiento Administrativo, en términos del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; hasta la resolución que en su momento le recaiga.

Advirtiéndose con esto, la poca importancia y trascendencia que se le ha conferido al período de investigación de Quejas y Denuncias; sin tomar en consideración que en muchos de los casos, es precisamente en éste proceso indagatorio, cuando se integra y se sustenta la presunta responsabilidad administrativa del servidor público involucrado.

4.5.4.- INCONSISTENCIAS EN SU APLICABILIDAD.

Como ya hemos mencionado, durante el procedimiento de investigación de quejas y denuncias, continúa aplicándose la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles; circunstancia que por sí misma, ha generado diversas inconsistencias entre éste y algunas de las normas aplicables para la atención de quejas y denuncias. A continuación, señalaremos de manera enunciativa, más no limitativa, algunas de ellas.

Así pues, tenemos que mientras los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, emitidos por la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, señalan que *“(...) En caso de que no sea posible obtener la firma o ratificación de la queja o denuncia, o cuando ésta se presente de manera anónima pero que se hayan aportado elementos suficientes*

para investigarla (...), el Órgano Interno de Control, en ejercicio de sus facultades, seguirá conociendo el asunto hasta su resolución definitiva (...)”. Mientras que el artículo 1° del Código Federal de Procedimientos Civiles, señala que *“Sólo pueden iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga el interés contrario (...)*.”

En ese mismo sentido, podemos señalar la postura adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a este respecto.

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, Parte XIV-Julio, página 593 del Semanario Judicial de la Federación.

“FIRMA. PROMOCIONES QUE CARECEN DE ELLA.- Cualquier escrito de la naturaleza que sea, sino presenta firma, a nadie obliga, y no existiendo autor o responsable del contenido del mismo, sería un contrasentido admitirlo, pues no se puede saber realmente si la voluntad de la persona a cuyo nombre se encabeza ese escrito, es la de hacer valer las pretensiones que en él se deducen.”

Otra de las inconsistencias que podemos declarar, es lo señalado en los multicitados Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, emitidos por la Secretaría de la Función Pública, al referir que para efectos de comprobación de los hechos, *“(...) si sólo se cuenta con el dicho del quejoso o denunciante, en contra del servidor público, y en oposición, la declaración de éste contra lo*

señalado por aquél, se carecería de elementos suficientes para iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidades.”

Con tal aseveración, se vuelve a dejar a un lado la importancia que en sí mismo encierra el procedimiento de la investigación de quejas y denuncias; minimizando de manera trascendente muchas de las herramientas jurídicas existentes, que en su momento pudieran ser susceptibles de poder comprobarse y sustentarse con los medios probatorios idóneos.

Una más de éstas inconsistencias, radica en lo señalado por los traídos lineamientos, durante el proceso de investigación de quejas y denuncias, al señalar que *“Toda vez que las actuaciones que desarrolla el órgano interno de control en la etapa de investigación son de carácter interno y versan exclusivamente sobre los hechos denunciados, no se expedirán copias del expediente”*.

Denotándose con ésta circunstancia, algunos visos del ámbito penal, como se advierte de la lectura del párrafo segundo del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual a la letra dice:

“Artículo 16.- (...)

A las actuaciones de averiguación previa sólo podrán tener acceso el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido y/o su representante legal, si los hubiere. Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o

proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en la averiguación, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda. (...)"

Contraviniendo con todo esto lo señalado en los artículos 278 y 279 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de supuesta aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordenamientos que señalan:

“Artículo 278.- Las partes, en cualquier asunto judicial, pueden pedir, en todo tiempo, a su costa, copia certificada de cualquiera constancia o documento que obre en los autos, la que les mandará expedir el tribunal, sin audiencia previa de las demás partes.”

“Artículo 279.- Las copias certificadas de constancias judiciales serán autorizadas por el Secretario.”

Lo anterior, es sólo una muestra de las inconsistencias que a lo largo del tiempo, ha generado la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, al procedimiento indagatorio de quejas y denuncias; y como ya hemos mencionado, la creación de una verdadera incertidumbre jurídica, entre las partes que intervienen en el citado procedimiento; amén de la poca credibilidad que genera la autoridad en el desarrollo de este procedimiento.

4.6.- PROPUESTAS ENCAMINADAS AL PERFECCIONAMIENTO PARA LA INVESTIGACIÓN E INTEGRACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

En el presente capítulo, se señalan algunos beneficios que traería en sí misma, la aplicabilidad supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al procedimiento de investigación e integración de elementos probatorios de Quejas y Denuncias.

4.6.1.- SUPLETORIEDAD PRÁCTICA DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Como hemos mencionado en párrafos anteriores, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determina la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, para los efectos del "*Procedimiento Administrativo Disciplinario*"; desestimando la etapa de investigación e integración de elementos probatorios de las quejas y denuncias; sin que dicho procedimiento indagatorio sea reconocido como un procedimiento individual, por su propia y especial naturaleza.

Primeramente, debemos partir del hecho de que los actos, procedimientos y resoluciones que emite la Administración Pública Federal Centralizada, son de interés público y por tanto de aplicabilidad eminentemente administrativa. Así pues, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su Título Segundo "*Del*

Régimen Jurídico de los Actos Administrativos”, señala los elementos y requisitos del acto administrativo, como a continuación se menciona:

“Artículo 3°.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.
- II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III.- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV.- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V.- Estar fundado y motivado;
- VI.- Derogada;
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previsto en esta ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;

- XI. Derogada;
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de Actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan;
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

En razón de lo anterior, debemos retomar el concepto de Acto Administrativo, señalado en el capítulo Primero del presente estudio, cuando referimos que *“El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que emana de un sujeto; la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es el interés general”*.

Así pues, si tomamos en cuenta que los órganos Internos de Control, en su función investigadora, realiza actos administrativos; en consecuencia, debemos reconocer que para el procedimiento indagatorio señalado, resulta aplicable como

ordenamiento supletorio la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y no el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Amén de lo anterior, y como cuestiones prácticas que pudieran otorgar por sí mismas, mayor certidumbre jurídica a las partes que intervengan en el citado procedimiento, podemos señalar lo siguientes artículos contenidos en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que cubrirían ciertas lagunas jurídicas existentes en el procedimiento indagatorio señalado:

“Artículo 12.- Las disposiciones de este título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.”

“Artículo 13.- La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.”

“Artículo 16.- La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;

- II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquéllos casos previstos en ésta o en otras leyes;
- III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;
- IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;
- V. Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución;
- VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;
- VII. Proporcionar información y orientar a cerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;
- VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;
- IX. Tratar con respeto a los particulares y facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, y

X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.”

“**Artículo 33.-** Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.”

“**Artículo 34.-** Los interesados podrán solicitar les sea expedida a su costa, copia certificada de los documentos contenidos en el expediente administrativo en el que se actúa, en los casos a que se refiere el artículo anterior”.

Mención aparte, merece señalar el Capítulo XI de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, “*De las Visitas de Verificación*”, el cual podría ser de trascendental importancia para la autoridad administrativa, en cumplimiento de sus funciones investigadoras de Quejas y Denuncias; toda vez que la aplicación de ésta figura, serviría como una herramienta jurídica, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, asignadas a los

servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. A este respecto, resulta conveniente señalar los artículos siguientes:

“Artículo 62.- Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo.”

“Artículo 63.- Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar previstos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten.”

“Artículo 66.- De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos.

De toda acta se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta.”

“Artículo 67.- En las actas se hará constar:

- I.-** Nombre, denominación o razón social del visitado;
- II.-** Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;
- III.-** Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;
- IV.-** Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;
- V.-** Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- VI.-** Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- VII.-** Datos relativos a la actuación;
- VIII.-** Declaración del visitado, si quisiera hacerla, y
- IX.-** Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los quien la hubieran llevado a cabo. Si se negare a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.”

“ARTÍCULO 68.- Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación, podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del

término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado.”

“**Artículo 69.-** Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación.”

4.6.2.- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

Como ya hemos señalado anteriormente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, refiere en su artículo 47 que todas las cuestiones relativas al procedimiento (*entendiéndose por éste al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades*) no previstas; así como la apreciación de las pruebas, serán observadas las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles; sin que se pronuncie en el citado ordenamiento, supletoriamente alguna respecto al procedimiento de investigación e integración de Quejas y Denuncias.

Mérito de lo anterior, y atendiendo la naturaleza de los actos emitidos por los Órganos Internos de Control, como autoridad administrativa, resulta conveniente evaluar la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, al procedimiento de investigación e integración de las Quejas y

Denuncias. Lo anterior, tendría como consecuencia el considerar a dicho procedimiento indagatorio, como autónomo por su propia y especial naturaleza.

Lo anterior, de ninguna manera pondría en contraposición al procedimiento de Investigación de Quejas y Denuncias, con el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades; ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la supletoriedad aplicable a dicha Ley, le resulta al Código Federal de Procedimientos Civiles; por lo que contrario a una división entre éstos ordenamientos, resulta la conjugación de éstos en el orden previsto; es decir, para los casos no previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se aplicará lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles; lo cual traería como consecuencia la heteronomía⁸⁴ que se busca en el citado proceso indagatorio; otorgando una mayor fuerza jurídica, respecto a las actuaciones de las autoridades facultadas, en el citado procedimiento indagatorio.

Así pues, una vez que se han analizado en el presente trabajo, los principales problemas que atañen al desarrollo del procedimiento de investigación de quejas y denuncias, a los cuales se enfrentan día con día las áreas de Quejas y Denuncias de los diferentes Órganos Internos, resulta pertinente destacar de manera trascendente las siguientes:

⁸⁴ De Pina Vara, Rafael.- “Diccionario de Derecho”.- Editorial Porrúa, vigésima octava edición, México, Distrito Federal, página 308.

Heteronomía.- Calidad atribuida a la norma jurídica en virtud de la cual la validez y consiguiente fuerza de obligar, no depende de la voluntad de los sujetos a quienes va dirigida, manifestándose aún en el caso de oposición de éstos.

CONCLUSIONES

1. La Secretaría de la Función Pública, ha desestimado el procedimiento de investigación e integración de Quejas y Denuncias, ya que no se ha dimensionado la trascendencia que en sí mismo encierra el citado procedimiento.
2. El procedimiento de investigación e integración de quejas y denuncias, se ha dejado a la libre interpretación de las autoridades competentes, sin que exista una homogeneidad entre éstas.
3. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no refiere en ninguna de sus partes, el procedimiento que ha de seguirse en la investigación e integración de quejas y denuncias; sin embargo, es claro que en tratándose del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, el citado ordenamiento señala claramente el procedimiento a seguir.
4. La Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, emitió el documento denominado "*Criterios y Lineamientos Técnicos y Operativos*", el cual ha pretendido ser la herramienta que subsane las inconsistencias contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respecto al procedimiento indagatorio de quejas y denuncias. Sin embargo, la aplicabilidad de dicho documento no puede, ni debe considerarse de orden

público; toda vez, que el mismo no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

5. Consecuencia de lo anterior, y debido a la poca o nula normatividad relacionada con el procedimiento de investigación e integración de quejas y denuncias, las autoridades competentes han interpretado y aplicado la misma, conforme a las necesidades de cada una de ellas, sin que exista un criterio definido respecto al procedimiento de mérito.
6. En ese mismo sentido, es importante señalar que derivado de la falta de normatividad aplicable al citado procedimiento de investigación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha determinado la falta de justificación y motivación de los actos de autoridad, precisamente en el proceso indagatorio a que hemos hecho referencia.
7. Las autoridades competentes, en uso de sus facultades continúan con algunas prácticas anquilosadas en el desarrollo de la investigación, argumentando sigilo y discrecionalidad en el manejo de los asuntos; situación que por sí misma genera poca o nula credibilidad en la actuación de los Órganos Internos de Control.
8. Por lo que lejos de generar y fomentar una cultura preventiva, en cuanto a la erradicación de actos irregulares cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; los Órganos Internos de Control, han funcionado únicamente como una autoridad sancionadora en materia administrativa.

9. Mérito de lo anterior, considero que la aplicabilidad supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el procedimiento de investigación e integración de quejas y denuncias, resulta idóneo para tal efecto; amén de que por sí mismo generaría la certidumbre jurídica que se busca.

10. Corolario de lo anterior, el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, continuaría desarrollándose como lo dispone la actual Ley de la materia, sin trastocar de manera alguna el Procedimiento Indagatorio de Quejas y Denuncias.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel.- “Compendio de Derecho Administrativo”, Segunda Edición, Editorial Porrúa
2. Acosta Romero, Miguel.- “Prevención de la Corrupción en el Servidor Público, un enfoque internacional”. Editorial INAP-PRAXIS, México, 1996.
3. Acosta Romero, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”.- Editorial Porrúa, México, 2002.
4. Burgoa, Ignacio.- “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, México 1999.
5. Burgoa, Ignacio.- “Las Garantías Individuales”. Editorial Porrúa, México 1989.
6. Burgoa, Ignacio.- “El Juicio de Amparo”. Editorial Porrúa, México 1999.
7. Carrillo Flores, Antonio.- “La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública”. Editorial Porrúa, México 1997.
8. Castrejón García, Gabino Eduardo.- “Derecho Administrativo Constitucional”. Editorial Cárdenas. México 2004.
9. Castrejón García, Gabino Eduardo.- “Derecho Administrativo Mexicano”. Tomos I y II, Editorial Cárdenas. México 2002.
10. Castrejón García, Gabino Eduardo.- “Derecho Procesal Administrativo”, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2001.
11. Castrejón García, Gabino Eduardo.- “El Derecho Marcario y la Propiedad Industrial”. Cárdenas Editor y Distribuidor; México 1999.
12. Castrejón García, Gabino Eduardo.- “El Sistema Jurídico sobre las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2004.
13. De Pina Vara, Rafael.- “Diccionario de Derecho”.- Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa, México, 1998.
14. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- “Compendio de Derecho Administrativo”. Primer Curso. Editorial Porrúa. México 2002.
15. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, 3ª. Edición Editorial Porrúa, México 1999.
16. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- “Elementos de Derecho Administrativo”, Primer Curso, Editorial Limusa, México 1999.

17. Del Val Blanco, Enrique.- “Nuevo Marco de Referencia en el Combate de la Corrupción”.- Editorial INAP-PRAXIS, México, 1995.
18. Fraga, Gabino.- “Derecho Administrativo”, Trigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1999.
19. González Pérez, Jesús.- “Derecho de Procedimiento Administrativo”. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1976.
20. Gordillo.- “Procedimiento y Recursos Administrativos”, Buenos Aires 1995.
21. Gutiérrez y González, Ernesto.- “Derecho de las Obligaciones”, Editorial Porrúa, México 2000.
22. Haro Bélchez, Guillermo.- “Aportaciones par la Reforma de la Función Pública en México”. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 1999.
23. Kelsen, Hans.- “Compendio Esquemático de una Teoría General del Estado”. Traducción al Español de Luis López Lecambra. Editorial Labor. 1934.
24. Lanz Cárdenas, José Trinidad.- “La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público”. INAP, PRAXIS. México 1997.
25. Lozano, Antonio de Jesús.- “Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencias Mexicanas”. Editorial Balleca y Editores. México 2004.
26. Ortiz Reyes, Gabriel.- “El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal”, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1992.
27. Ortiz Soltero, Sergio Monserrit.- “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1999.
28. Ruiz de la Peña, Francisco.- “La Responsabilidad de la Administración Pública”. Editorial INAP, México, 1996.
29. Serra Rojas, Andrés.- “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México 2002.
30. Tena Ramírez, Felipe.- “Leyes Fundamentales de México”. Editorial Porrúa. México 2004.