

CAPÍTULO CUARTO

PRINCIPIOS

Sección primera

NOTAS PRELIMINARES

I. SOBRE LOS PRINCIPIOS EN GENERAL

En primer lugar, debemos aclarar que “El derecho se compone tanto de realidad como de valores y normas”.¹²³ Los principios o valores representan proposiciones jurídicas o directivas, pero no tienen un desarrollo normativo; es decir, el principio es más bien un criterio fundamental en sí mismo, que marca, de alguna manera, el sentido de justicia de las normas jurídicas.

Aunque podemos afirmar que jurídicamente la expresión “regla de derecho” es más antigua que la de “principio”, el empleo de la primera en la jurisprudencia romana arranca de la época preclásica, y en ella constituye ya un término propio de la técnica jurídica.

La distinción que aclara más las relaciones que median entre ambos términos es la que considera a los principios como conceptos o normas fundamentales y abstractos, hayan sido o no objeto de una formulación concreta, y a la regla, como la locución concisa y sentenciosa que sirve de expresión a un principio jurídico.¹²⁴

Los principios “no son ‘reglas’ de las que se puedan deducir conclusiones por un razonamiento lógico, son formas de comprender y hacer funcionar el derecho para que sea justo”.¹²⁵

¹²³ Gordillo, Agustín, *Introducción al derecho*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, pp. I-5. Se puede consultar en <www.gordillo.com> o <www.gordillo.com.ar>.

¹²⁴ Mans Puigarnau, Jaime M., *Los principios generales del derecho. Repertorio de reglas, máximas y aforismos jurídicos con la jurisprudencia del tribunal supremo de justicia*, Barcelona, Bosch, 1979, p. XXX.

¹²⁵ Gordillo, Agustín, *Introducción al derecho, cit.*, pp. II-10.

Por ello, afirma Agustín Gordillo: “los valores o principios jurídicos son más importantes que las normas; que éstas no pueden contradecir, en la solución del caso, aquéllas”.¹²⁶

El principio de derecho contenido en la ley prácticamente ya no es principio como fuente supletoria: es precepto legal.¹²⁷

Los principios que informan el sistema jurídico están implícitamente contenidos en el mismo sistema; aplicarlos es aplicar el espíritu de las leyes, y ello es aplicar las leyes mismas, que se componen de espíritu y de letra. Los principios de la ley, afirma Mans Puigarnau, entran inmediatamente en vigor con la propia ley.¹²⁸

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

II. SOBRE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Los principios generales del derecho son las premisas fundamentales jurídicas que buscan, con su aplicación, la justicia, la equidad, el bien común, el bienestar social;¹²⁹ son el contenido básico del sistema, además de que tienen una superioridad jerárquica inevitable sobre los demás elementos del sistema, de tal forma que la norma congruente con un principio general será la que deba prevalecer.¹³⁰

Por otra parte, y desde el punto de vista constitucional, los principios generales del derecho son una garantía, porque su aplicación se desprende del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y dicho artículo está dentro del título primero de nuestra carta magna, que es donde se consagran los derechos fundamentales y sus garantías.

Al respecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en una tesis de jurisprudencia, estableció:

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ Mans Puigarnau, Jaime M., *op. cit.*, p. XIII.

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ Hernández Espíndola, Zeus Jesús, “Los principios generales del derecho. Algunas consideraciones”, *Nuevo Consultorio Fiscal*, México, año 15, núm. 287, agosto de 2001, p. 47.

¹³⁰ Sánchez Vázquez, Rafael, *Los principios generales del derecho y los criterios del Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa, 2004, p. 101.

Tradicionalmente se ha considerado en el sistema jurídico mexicano que los jueces para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento están sujetos a la observancia no sólo del derecho positivo-legal, sino también de los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, que se conocen como principios generales del derecho según la expresión recogida por el constituyente en el artículo 14 de la Carta Fundamental. La operancia de estos principios en toda su extensión —para algunos como fuente de la cual abrevia todas las prescripciones legales, para otros como su orientación a fin— no se ha entendido restringida a los asuntos de orden civil tal y como podría desprenderse de una interpretación estricta del artículo constitucional invocado, sino que aun sin positivización para otros órdenes de negocios, es frecuentemente admitida en la medida en que se les estima como la formulación más general de los valores ínsitos en la concepción actual del derecho. Su función desde luego no segota en la tarea de integración de los vacíos legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad.¹³¹

Generalmente, estos principios están plasmados en la ley, y sirvieron de base al legislador para elaborarla; “sin embargo, existen otros que sin estar en la ley, sirven al juzgador para decidir conforme a buen derecho”.¹³²

Asimismo, los principios generales del derecho cumplen la función limitativa cuando demarcan ordenadamente relaciones entre normas jurídicas de jerarquía superior con otras de rango menor.¹³³

Con el correr de los siglos ha aumentado el número los principios, “pero en cambio lo han hecho de manera exponencial las normas, sobre todo de carácter administrativo. Ellas contradicen a veces los principios rectores del orden jurídico”.¹³⁴

Una de las mayores dificultades de la aplicación del ordenamiento jurídico administrativo, afirma Agustín Gordillo, es partir de las normas y principios supranacionales y constitucionales y luego ir subsumiendo en ellas las normas de rango legislativo y reglamentario con decreciente valor

¹³¹ *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, Octava Época, t. III, segunda parte-2, enero a junio de 1989, p. 573.

¹³² Tapia Tovar, José, “El buen derecho. Los principios generales del derecho”, *Nuevo Consultorio Fiscal*, México, año 13, núm. 228, febrero de 1999, p. 55.

¹³³ Véase en general Sánchez Vázquez, Rafael, *op cit.*

¹³⁴ Gordillo, Agustín, *op. cit.*, pp. II-8.

normativo. El no jurista tiende a invertir el orden de jerarquía normativa y dar mayor importancia al más mínimo reglamento, aunque contravenga los principios generales del derecho, las normas y los principios legales, constitucionales y supraconstitucionales, etcétera. “Así como se cometen crímenes que no siempre la justicia llega a castigar, no es infrecuente que se cumpla una pequeña regla administrativa absurda, injusta, maliciosa, irracional y no los grandes principios del ordenamiento jurídico”.¹³⁵

III. SOBRE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En el título cuarto de la CPEUM y en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) se establecen los principios que rigen la actuación de todo servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de algún órgano del Estado. Esos principios son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que orientan a la administración pública y que garantizan el buen funcionamiento del aparato administrativo.

El incumplimiento de esos principios ocasiona el fincamiento de la responsabilidad administrativa y, en su caso, la consecuente aplicación de las correspondientes sanciones administrativas.

Sin embargo, señala el Pleno de la Suprema Corte de Justicia (SCJN), es importante hacer una distinción entre los diferentes principios que rigen la actuación de los servidores públicos, de aquellos criterios o valores que sirven para evaluar su desempeño, por lo que

Las notas distintivas del procedimiento de evaluación para determinar la posible ratificación de los magistrados de los Poderes Judiciales locales son las siguientes: 1. Debe hacerse de manera objetiva para respetar los principios de independencia y autonomía jurisdiccionales; 2. Las características a evaluar en el desempeño de un magistrado del Poder Judicial local son: *a)* Experiencia; *b)* Honorabilidad; *c)* Honestidad invulnerable; *d)* Diligencia; *e)* Excelencia profesional; y *g)* Que esas características aseguren una impartición de justicia pronta, completa, gratuita e imparcial, que son las subgarantías previstas por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En cambio, acorde con el precepto 113 de la propia Ley Suprema, los principios que rigen el ejercicio de las funciones, empleos, cargos y comisiones en el servicio público, y que son los que, ante su incumplimiento, pueden dar lugar al procedimiento administrativo de responsabilidad administrativa, son:

¹³⁵ *Ibidem*, pp. III-25.

a) Legalidad; b) Honradez; c) Lealtad; d) Imparcialidad; y, e) Eficiencia. Atento a las diferencias que se destacan, en el procedimiento para la ratificación de los citados magistrados son distintas las características o principios que deben evaluarse frente a los del de responsabilidades de los servidores públicos, razón por la que no es jurídicamente válido involucrar éstos con aquéllos.¹³⁶

Para dar cumplimiento a esas disposiciones, la LFRASP establece, en el artículo 49, que

La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

A su vez, el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal¹³⁷ (CESPAF) señala, en sus considerandos, que

El reto de construir un buen gobierno, como se reconoce y asume en el Plan, implica también contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. De ahí que el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, recoge el propósito y el compromiso de formar servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano.

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

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

¹³⁶ Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, Tesis aislada XXI.10.P.A.81 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, agosto de 2007, p. 1719.

¹³⁷ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de julio de 2002.

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

En consonancia con las anteriores disposiciones, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito precisó, en una tesis aislada, que

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones —que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos— pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.¹³⁸

IV. SOBRE LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En cualquier procedimiento administrativo se aplican una serie de principios que sirven de garantía para las personas en la tramitación de un ex-

¹³⁸ Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis I.4o.A. J/22, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena, Época, t. XVII, abril de 2003, p. 1030.

pediente. Los principios surgen de diversas normas jurídicas que integran el sistema jurídico.

En el caso de México, los principios que se aplican a los procedimientos administrativos están reconocidos en ordenamientos de carácter tanto supranacional como nacional, y, a su vez, por disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales.

En la CPEUM, en los tratados internacionales que México ha ratificado y en las leyes y códigos de procedimiento administrativo se encuentran contenidos los principios que sirven de garantía para las personas dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Las normas jurídicas constitucionales y supranacionales, que son de jerarquía superior a cualquier otra norma del sistema jurídico, consagran principios jurídicos que a lo largo de la historia han ido tomando un protagonismo importante dentro de los procedimientos administrativos, y que en la actualidad, desconocerlos, resulta casi imposible.

La finalidad de cualquier procedimiento administrativo consiste en el dictado de un acto o resolución administrativos, y para llevar a cabo esa finalidad se deben respetar ciertos principios, que tienen por objetivo que, dentro del menor tiempo posible y reuniendo la mayor cantidad de información, se pueda declarar la voluntad de la administración pública, en este caso, de los órganos facultados para llevar a cabo los procedimientos de responsabilidad administrativa.

La finalidad del procedimiento de responsabilidad administrativa consiste en dictar una resolución, donde se señale si el servidor público incurrió o no en violaciones a las disposiciones normativas que regulan su actuación, y en su caso, imponerle una sanción.

Hay que distinguir también los principios fundamentales, que son la base del ordenamiento, que se ubican en la CPEUM, y ahora también en fuentes supranacionales, de aquellos principios institucionales, derivados de una determinada institución a partir de su idea organizativa.

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

Los principios que rigen en cualquier procedimiento de responsabilidad administrativa son, fundamentalmente: respeto a la dignidad humana, *pro persona*, tutela administrativa efectiva, debido proceso y audiencia, sin dejar de tener en cuenta que los principios de seguridad jurídica, gratuidad, celeridad, economía, sencillez, eficacia, publicidad y buena fe también son muy importantes.

Aunque, cabe aclarar que cualquier principio general de carácter normativo, congruente con el espíritu del sistema, puede ser empleado con fines hermenéuticos o de integración.¹³⁹

Sección segunda

PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I. LEGALIDAD

La CPEUM consagra, en el primer párrafo del artículo 16, el principio de legalidad, que, según ha interpretado la SCJN, constituye una de las bases fundamentales del Estado de derecho en nuestro país.

También la fracción III del artículo 109 de la CPEUM y el artículo 7o. de la LFRASP señalan que la actuación de todo servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de algún órgano del Estado se regirá, entre otros, por el principio de legalidad.

La interpretación de la SCJN ha reconocido un amplio significado del primer párrafo del artículo 16 de la CPEUM. Así, la SCJN ha señalado en diferentes tesis, tanto aisladas como de jurisprudencia, que “las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”, y que dentro “del sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley”, que “el requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional... implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que éstas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución”, que “dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley”, y que “los actos de autoridades administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan violación de garantías”.

Por ello, el principio de legalidad previsto en el primer párrafo del artículo 16 de la CPEUM, en el artículo 109, fracción III, y en el artículo 7o. de la LFRASP, debe ser entendido dentro de estas ideas, pues son las que han inspirado el surgimiento del Estado de derecho. La ley a la que se refiere el principio de legalidad es la disposición general, abstracta e impersonal aprobada por el órgano Legislativo, electo por el sufragio libre del pueblo.

¹³⁹ Sánchez Vázquez, Rafael, *op. cit.*, p. 98.

Al respecto, el CESPAPF, al definir el principio de justicia, señala:

El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público.

Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

Por ello, consideramos que el principio de justicia contenido en el CESPAPF está inserto en el principio de legalidad, que obliga a que la administración pública se someta a la norma dictada por el Congreso de la Unión,¹⁴⁰ ajustando en todo momento sus actuaciones estrictamente a una ley preexistente.¹⁴¹ La ley constituye el límite de la administración.¹⁴² En virtud de este principio, no se aceptan ya poderes personales; todo el poder es de la ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la ley; solo “en nombre de la ley” se puede exigir la obediencia.

Según Santiago Nieto y Yamilé Pérez Medina “Este principio implica la sujeción de la autoridad para ejercer sus funciones de acuerdo con un modelo previamente establecido por un cuerpo competente”.¹⁴³

Las autoridades administrativas no pueden basarse, a falta de leyes expresas, en el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública, pues en tal caso el proceder o las determinaciones de las autoridades administrativas se extralimitarían, al grado que los particulares quedarían sujetos a su capricho; al contrario, las autoridades administrativas deben ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos de la ley, porque de lo contrario esas determinaciones conculcarían las garantías individuales.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Prat Gutiérrez, Agustín J. y Fischer Fleuroquín, Gustavo, “Competencia de los tribunales ordinarios de justicia para controlar la regularidad jurídica de la actuación de la administración (a propósito de un acto administrativo que concedió el registro de una marca en violación de normas prohibitivas)”, *Derecho administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, p. 1326.

¹⁴¹ Garza García, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 41.

¹⁴² García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1983, p. 13.

¹⁴³ *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, UNAM, 2005, p. 40.

¹⁴⁴ SCJN, *Semanario Judicial de la Federación*, México, Quinta época, t. LXXII, p. 3129.

La aplicación del principio de legalidad es tan universal, que incluso ha sido incorporado dentro de los principios jurídicos de la Comunidad Europea.¹⁴⁵

Pero cabe destacar que “la legalidad no implica la convivencia dentro de cualquier ley, sino de una ley que se produzca dentro de la Constitución y con garantías plenas de los derechos fundamentales, es decir, no se vale cualquier contenido de la ley sino sólo aquél contenido que sea conforme con la Constitución y los derechos humanos”.¹⁴⁶

Es decir, el principio de legalidad no debe ser entendido como el referido a un tipo de norma específica, sino al ordenamiento entero, a lo que Hauriou llamaba “el bloque de legalidad” (Constitución, leyes, reglamentos, principios generales); o también llamado por Merkl “principio de juridicidad” de la administración.

Lo que se busca en la actualidad con la aplicación del principio de juridicidad es la verdad material, el conocimiento de la realidad. No es posible que la administración se quede con el mero estudio de las actuaciones, del expediente administrativo, sino que debe buscar los medios por los cuales, al momento del dictado de la resolución, se conozcan todas aquellas cuestiones que permitan el conocimiento exacto o lo más próximo a los hechos.¹⁴⁷

No se debe confundir el principio de legalidad “con el apego a la irrazonabilidad de la norma reglamentaria, como supuesto cumplimiento de la

¹⁴⁵ Según el párrafo primero del artículo 3.B del Tratado de la Comunidad Europea, “la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”. Se trata, por tanto, de la actuación de la Comunidad en su conjunto, actuación que viene condicionada por dos limitaciones: una, el marco de las competencias que el Tratado atribuye a la Comunidad, como tal Comunidad, diferenciadas de las competencias que retienen los Estados miembros; y otra, los objetivos que la Comunidad debe cumplir, de manera que sólo es posible ejercer aquellas competencias en función de estos fines, y no para ningún otro.

Por otra parte, del principio de legalidad dimanan otras dos connotaciones reconocidas por la doctrina legal del Tribunal de Justicia. La primera es que en la actuación de la Comunidad no sólo debe respetarse la base jurídica concreta que le sirve de fundamento, sino también el conjunto de las disposiciones generales del Tratado. La segunda connotación consiste en que el derecho derivado dimanante de la actuación de la Comunidad no sólo debe respetar la base jurídica en que se apoya, sino también el “bloque de legalidad” comunitaria, el acervo comunitario que incluye tanto los compromisos internacionales como la doctrina emanada del Tribunal o los principios generales del derecho. Díez-Moreno, Fernando, *Manual de derecho de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 1996, p. 140.

¹⁴⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, “Remover los dogmas”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, núm. 6, enero-junio de 2002, p. 21.

¹⁴⁷ Aberastury (h), Pedro y Cilorzo, María Rosa, *Curso de procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, p. 29.

ley”.¹⁴⁸ Más bien, este principio de legalidad, ahora de juridicidad, se refiere a que en el dictado de un acto o resolución administrativa, la administración pública haya agotado todos los medios para investigar los hechos que determinan tal accionar, y que estos hechos se adecuen a lo que realmente aconteció, estableciendo una adecuada relación entre la norma y los hechos.

II. HONRADEZ

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, honradez significa, “Rectitud de ánimo, integridad en el obrar”.

Para la SCJN, el principio de honradez “se entiende como un actuar probo, recto, sin desvío alguno... es un principio rector de los actos de la autoridad cumplir y hacer cumplir la Constitución”.¹⁴⁹

Al respecto, el CESPAPF establece que “El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público”.

Eduardo Andrade Sánchez define al principio de honradez como la forma de comportarse de quien cumple con escrúpulos sus deberes profesionales. Para este autor, no solo se trata del aspecto económico de ejercicio abusivo, sino, en general, del comportamiento responsable del servidor público.¹⁵⁰

III. LEALTAD

Gramaticalmente significa el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor, y hombría de bien. El CESPAPF no hace referencia al principio de lealtad, a pesar de estar contemplado en la CPEUM y en la LFRASP.

IV. IMPARCIALIDAD

Jesús González Pérez explica que al tratarse de un procedimiento administrativo sancionador como lo es el procedimiento de responsabilidad

¹⁴⁸ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2. *La defensa del usuario y del administrado*, 6a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2004, pp. IX-8.

¹⁴⁹ SCJN, Pleno, tesis P. XX/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, XV, abril de 2002, p. 12.

¹⁵⁰ Cit. por Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamilé, *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, UNAM, 2005, p. 40.

administrativa, “dado que lo que en él se enjuicia es la responsabilidad en que ha podido incurrir [el servidor público], adquiere especial relevancia la imparcialidad como garantía elemental de defensa”.¹⁵¹

Nos encontramos de nuevo, señala Yolanda Lucchi, con el obstáculo de la parcialidad del instructor, que siendo “juez” y “parte” en el procedimiento, puede admitir todas las pruebas propuestas por él y denegar las del inculpa-do. Este trato desigual favorece la vulneración de la prohibición de indefensión reconocida a nivel constitucional.¹⁵²

Sabido es que la independencia e imparcialidad de los titulares de los órganos que intervienen en un procedimiento no responde a las mismas exigencias que la de los titulares de los órganos judiciales, en la que la independencia es consustancial a su naturaleza. En los procedimientos administrativos la imparcialidad es, ante todo, garantía de los intereses públicos cuya satisfacción se pretende: se trata de evitar que la falta de imparcialidad conduce a decisiones contrarias a los intereses generales.¹⁵³

Según el CESPAPF, por imparcialidad se entiende que “El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas”.

V. EFICIENCIA

El principio de eficiencia cumple como objetivo concreto perseguido en el procedimiento, que sea llevado a cabo de la manera más económica posible, siendo el principio de economía su versión positiva.

La administración responde a una función instrumental: su vocación es la atención eficiente, eficaz y democrática de las necesidades colectivas. Con la eficiencia se asegura el uso óptimo de los recursos puestos a disposición; con la eficacia se colma la necesidad de la colectividad y con la democracia se responde al apotegma clásico de una Administración del pueblo, con el pueblo

¹⁵¹ González Pérez, Jesús, “Garantías frente a la potestad sancionadora de la administración”, *Temas de derecho procesal. Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1996, p. 759.

¹⁵² Lucchi López-Tapia, Yolanda de, “El derecho administrativo sancionador: perspectivas constitucionales”, *Revista Justicia* 92, Barcelona, núm. II, 1992, p. 483.

¹⁵³ González Pérez, Jesús, *op. cit.*, p. 759.

y para el pueblo (es decir, la administración es instituida por la sociedad; los administradores provienen del pueblo y el fin de la función administrativa es su servicio cabal).¹⁵⁴

La misma CPEUM, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y *eficiencia* que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público, sostiene el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, “a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servicio público y el Estado”.¹⁵⁵

Sección tercera

PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

I. RESPETO A LA DIGNIDAD HUMANA

1. Alcance general

En algunos de sus artículos, la CPEUM reconoce, protege y garantiza el derecho a la dignidad humana. También los tratados internacionales de derechos humanos reconocen este derecho fundamental.

Hasta hace muy poco ni los doctrinarios ni los tribunales de nuestro país se habían pronunciado respecto de su contenido y de sus alcances. Sin embargo, en fechas recientes encontramos ya algunos pronunciamientos de la SCJN, así como algunos trabajos de doctrina respecto de este derecho.

El estudio de este derecho fundamental es importante para delimitar sus alcances, para saber en qué circunstancias o qué tipo de actos pue-

¹⁵⁴ Ruiz Massieu, José Francisco, “Reforma administrativa y procedimiento administrativo”, *Revista de la Escuela de Derecho*, México, Universidad Anáhuac, año II, núm. 2, verano de 1983, pp. 625-650.

¹⁵⁵ SCJN, Tesis I.4º.A.J/22, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XVII, abril de 2003, p. 1030.

den, en determinado momento, vulnerar este derecho reconocido a las personas.

La palabra “dignidad” (del latín *dignitas*) significa excelencia, nobleza, valor. Por lo que “digno” es lo que tiene valor y, por tanto, merece respeto. La “dignidad” de la persona, afirma Giuseppe de Rosa, significa, pues, que esta, por su excelencia y nobleza y por su valor, merece respeto, que será tanto mayor cuanto más la persona es “digna”.¹⁵⁶ “Es una paradoja que a mayor avance de la ciencia, de la técnica y de la disposición de bienes y servicios se ponga en tela de juicio la dignidad de toda persona humana”.¹⁵⁷

Por su parte, Jesús González Pérez señala que

La dignidad de la persona es derecho fundamental y principio general del derecho, como tal principio es fundamento del ordenamiento, y, precisamente por ello, informador de todas las normas y orientador de la libre interpretación de todas y cada una de ellas, aplicándose en el sentido más congruente posible y rechazando cualquier interpretación que conduzca a un resultado directa o indirectamente contrario a él. Es norma de conducta y límite de los derechos.¹⁵⁸

Y refiriéndose específicamente al ámbito del derecho administrativo, afirma que

Es incuestionable que cualquiera que sea la finalidad perseguida por la administración, cualquiera que sea la forma de actuación y cualquiera que sea la realidad social sobre que recaiga, ha de respetar como algo sagrado e inviolable la dignidad de la persona. Y algo más, todos y cada uno de sus actos han de estar informados por este valor esencial de nuestro ordenamiento.¹⁵⁹

Sin embargo, en la realidad podemos observar que es muy común que se vulnere este derecho fundamental, pues tanto las autoridades como los propios particulares, en muchas ocasiones mediante la expedición de actos o con la realización de ciertas acciones o conductas, violentan la dignidad de las personas.

Es un derecho operativo, porque deriva de la propia CPEUM, y además es fuente en el establecimiento y en el reconocimiento de otros derechos consagrados en la propia CPEUM.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 9 y 10.

¹⁵⁷ Rosa, Giuseppe de, *La dignidad de la persona humana*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2005, p. 3.

¹⁵⁸ González Pérez, Jesús, *La dignidad de la persona humana*, Curitiba, Brasil, 2007, p. 10.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 13.

Y así lo ha reconocido el Pleno de la propia SCJN, al señalar que

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad...¹⁶⁰

En ese sentido, señala Bernardo Carbajal Sánchez: “Tal como ocurre con aquellos ríos cuyo cauce tiene una fuente subterránea que emana a la superficie, el derecho, visto como conjunto de normas jurídicas, tiene a su vez una gran fuente generadora: el principio de dignidad de la persona humana”.¹⁶¹

Es decir, que el derecho a la dignidad humana, entendido bajo su consideración de principio, se establece en el ordenamiento jurídico mexicano con fuerza normativa.

Así, de acuerdo con el texto de la CPEUM y con las consideraciones hechas por el Pleno de la SCJN, el derecho a la dignidad humana opera como fuente de otros derechos o principios reconocidos tanto en la CPEUM como en los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Por ejemplo, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito señaló que

La orden de aprehensión es un acto de autoridad que en caso de incumplir con los requisitos del artículo 16 constitucional violenta de manera grave la garantía de libertad, elemento primordial de la dignidad humana, así como la garantía de debido proceso, pues basta que se omita o se actúe en forma imprecisa por parte de la autoridad emisora para que se altere el sistema jurídico nacional.¹⁶²

¹⁶⁰ Pleno, Tesis P. LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 8.

¹⁶¹ Carbajal Sánchez, Bernardo, *El principio de dignidad de la persona humana en la jurisprudencia constitucional colombiana y francesa*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 15.

¹⁶² Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Tesis XV.3o.10 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, abril de 2005, p. 1446.

Así, el derecho a la dignidad humana, fundada en la esencia misma de la persona, implica el reconocimiento y la existencia de la vida, concebida esta desde la interpretación del “vivir” como elemento amplio e integrador, y no como mero acto de sobrevivencia. La dignidad humana implica el respeto a la condición de la persona, y la vigencia de su integridad física y espiritual, así como también la satisfacción de las necesidades básicas que le aseguren la posibilidad de su existencia misma.¹⁶³

El derecho a la dignidad humana es un principio del sistema jurídico, pues para el establecimiento e interpretación de otros derechos y normas, este principio opera como fuente directa. Y así lo ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al señalar que

El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención.¹⁶⁴

Si bien de la CPEUM y de los tratados internacionales de derechos humanos derivan la mayoría, si no es que todos, los derechos reconocidos a las personas, y entre estos derechos no habría, en principio, una jerarquía, sí podríamos decir, siguiendo la tesis de la SCJN y la opinión de Mathie, que el derecho a la dignidad humana es un principio “matriz”. Pues dichos principios, según Mathie, los matrices, “servirían de fuente de otros derechos de alcance, valor y rango diferentes. Así, el principio de dignidad constituiría la matriz de un cierto número de garantías jurídicas”.¹⁶⁵

Otros principios que están enunciados y desarrollados en el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal señalan las actividades concretas que debe seguir el servidor público, y que en nuestra opinión podemos decir que se trata de subgarantías que vienen

¹⁶³ Blengio Valdés, Mariana, *El derecho al reconocimiento de la dignidad humana*, Montevideo, AMF Editorial y Librería Jurídica, 2007, p. 30.

¹⁶⁴ CIDH, Caso del Tribunal Constitucional. Perú, párrafo 68.

¹⁶⁵ Carbajal Sánchez, Bernardo, *op. cit.*, p. 38.

a fortalecer el respeto a la dignidad de la persona, en este caso la dignidad del servidor público sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Esos principios, a los que se refiere el CESPAPF, son los siguientes:

2. *Principio de bien común*

Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

3. *Principio de integridad*

El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad.

Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

En ese sentido, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver un caso, señaló:

Cuando un funcionario o empleado de un organismo fiscal se presenta en el domicilio de una empresa, y rinde un informe sobre hechos que se refieren al incumplimiento de obligaciones fiscales, y su informe motiva una liquidación de cobro, se está frente a una verdadera visita domiciliaria que debió satisfacer todos los requisitos formales señalados en los artículos 16 constitucional y 64 del Código Fiscal de la Federación. Y el hecho de que el visitador se haya presentado como asesor de la empresa, para orientarla y ayudarla a resolver sus dudas sobre la aplicación de la ley, significa que esa función fue tergiversada cuando a las funciones de un asesor se les dio el carácter de una inspección o auditoría, y no basta tal tergiversación para derogar los requisitos formales que para las visitas exigen los artículos que antes se mencionaron. Por último, si la empresa impugnó la visita y el acta de la misma, a la que se le dio el nom-

bre de informe privado interno, y si su impugnación es correcta, ello basta para estimar ilegal todo el contenido del acta llamada informe, y para concluir que con base en un acta irregular o en un informe interno, resultado de una visita llamada asesoría, no puede fundarse cobro alguno, sin necesidad de que el visitado pruebe en contrario de dicho informe, ya que éste carece de toda validez probatoria en juicio, y si los tribunales lo aceptaran, alentarían prácticas viciosas y darían valor legal a actos ilegales.¹⁶⁶

4. *Principio de rendición de cuentas*

Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.

Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

5. *Principio de entorno cultural y ecológico*

Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.

Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

6. *Principio de generosidad*

El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa.

Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

¹⁶⁶ Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, México, Séptima Época, t. 31, sexta parte, p. 68.

7. *Principio de igualdad*

El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

No debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

8. *Principio de respeto*

El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante.

Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

9. *Principio de liderazgo*

El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito.

El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

II. *PRO PERSONA*

El principio *pro persona* (anteriormente *pro homine*) implica que en la interpretación jurídica siempre se debe buscar el mayor beneficio para la persona; es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.¹⁶⁷ Este principio se contempla en los artículos 11 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el *Diario*

¹⁶⁷ PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA. Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis aislada I.4o.A.464 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 1744.

Oficial de la Federación el siete y el 20 de mayo de 1981, respectivamente. Ahora bien, como los tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 de la CPEUM, es claro que principio *pro persona* debe aplicarse en forma obligatoria.

El artículo 11 de la CADH establece que “Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad”.

Asimismo, el artículo 29 de la CADH establece que

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

- a. permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c. excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d. excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Según la opinión de la CIDH, de estos artículos deriva el principio de la dignidad humana, y también el principio *pro persona*.

Es decir, señala la CIDH:

Los tratados de derechos humanos se inspiran en una noción de garantía colectiva, de manera que no establecen obligaciones *vis à vis* entre los Estados, sino que determinan la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos contenidos en tales instrumentos a todos los seres humanos.

Toda interpretación de los instrumentos internacionales de derechos humanos debe atender al principio *pro homine*, es decir, éstos deben ser interpretados de la manera que más favorezca al ser humano...

El derecho internacional de los derechos humanos, en aplicación del principio *pro homine*, otorga mayor prevalencia a la norma que proyecte una protección a la dignidad humana (que reconozca más ampliamente los derechos humanos), con independencia de la fuente de origen de la obligación que se trate. Por ello, el ordenamiento jurídico de un Estado tiene validez en cuanto sea congruente con los derechos humanos de las personas.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos.

Así:

El principio *pro homine*, incorporado en múltiples tratados internacionales, es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica, como señalamos antes, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.¹⁶⁹

III. TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA

Así como en el ámbito de los procesos jurisdiccionales se debe respetar el principio de la tutela judicial efectiva, en el ámbito de los procedimientos administrativos rige el principio de la tutela administrativa efectiva.

Este principio fundamental, que se incorpora al sistema jurídico mexicano y por consiguiente al procedimiento de responsabilidad administrativa, surge del artículo 2.3, incisos *a* y *b*, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de Nueva York de 1966,¹⁷⁰ y que respectivamente disponen

a) Que los Estados partes se comprometen a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidas en el presente pacto hayan sido violados, podrán interponer un recurso efectivo, aún cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de funciones oficiales.

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

Esta norma consagra no solo en el ámbito de la justicia, sino que también opera como una garantía exigible a la administración pública, el derecho a la tutela administrativa efectiva.

Este principio también tiene su fundamento en los artículos 8o. y 25 de la CADH.

Y así lo ha destacado la propia CIDH al señalar que pese a que el artículo 8.1 de la CADH alude al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, el

¹⁶⁹ Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis aislada I.4o.A.441 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 2385.

¹⁷⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981.

artículo es igualmente aplicable a las situaciones en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos.¹⁷¹

Atendiendo a lo anterior, la CIDH estima que tanto los órganos jurisdiccionales como los de otro carácter que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la CADH.¹⁷²

IV. DEBIDO PROCESO LEGAL

El sistema anglosajón acuñó, como es sabido, el concepto del debido proceso legal, y la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en una larga tarea de consolidación y ajuste, le ha impuesto, sucesivamente, una entonación constitucional —legal— funcional, de efectiva vigencia en la práctica.

Cuando en 1791 se aprobaron las diez primeras enmiendas a la Constitución norteamericana, destacó la enmienda V, que disponía que ninguna persona será privada de su vida, de su libertad o de su propiedad, sin el debido proceso de ley. Originariamente, el criterio judicial prevaleciente limitó los efectos de la norma a cuestiones procesales.¹⁷³

La garantía del debido proceso legal se encuentra satisfecha cuando la persona ha sido notificada de la existencia del procedimiento que se le sigue o se le ha seguido, y cuando, además, se le ha dado la oportunidad de ser oída y de probar, de algún modo, los hechos que haya creído conducentes a su descargo.¹⁷⁴

El principio, en la actualidad, ha sido incorporado a nuestro sistema jurídico, y especialmente a los procedimientos administrativos, por medio del artículo 14 de la CPEUM, y también por medio de los tratados internacionales de derechos humanos, entre los cuales destaca la CADH.

La garantía de debido proceso legal consagrada en el artículo 14 constitucional, en la parte relativa a que los juicios deben llevarse a cabo ante autoridad competente, cumpliendo con “las formalidades esenciales del procedimiento” implica necesariamente que los procedimientos jurisdiccionales seguidos ante

¹⁷¹ CIDH, caso Ivcher Bronstein. Perú, párrafo 105.

¹⁷² *Ibidem*, párrafo 104.

¹⁷³ Morello, Augusto M., *El proceso justo. Del garantismo formal a la tutela efectiva de los derechos*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994, p. 230.

¹⁷⁴ *Idem*.

las autoridades respectivas se tramiten conforme a las disposiciones procesales exactamente aplicables al caso concreto, pues de lo contrario se transgrede el derecho positivo y, por ende, se actualiza la infracción a la garantía de que se trata.¹⁷⁵

Asimismo, el artículo 8o. de la CADH, que se refiere a las garantías judiciales, consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal” o “derecho de defensa procesal”, que consisten “en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera”.¹⁷⁶

La CIDH, en interpretación hecha al mencionado artículo 8o., señaló que

Si bien el artículo 8o. de la Convención Americana se titula “Garantías judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.¹⁷⁷

Incluso, aunque algunas normas reglamentarias expresamente nieguen este derecho o pretendan cercenarlo, de todas maneras debe cumplirse el principio de vista, audiencia y prueba, aplicando así la norma de jerarquía superior.¹⁷⁸

La CIDH ha establecido que “a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, las garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del mismo precepto se aplican también a esos órdenes y, por ende, en éstos el individuo tiene derecho al debido proceso [...]”,¹⁷⁹ es decir, que las garantías conte-

¹⁷⁵ Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Tesis: I.8o.C.13 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, junio de 1996, p. 845.

¹⁷⁶ CIDH, caso Genie Lacayo, Nicaragua, párrafo 74.

¹⁷⁷ CIDH, caso Baena Ricardo, Panamá, párrafo 124.

¹⁷⁸ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo...*, cit, nota 29, pp. IX-11.

¹⁷⁹ Caso Ivcher Bronstein. Perú, párrafo 103.

nidas en el artículo 8o. se aplican en su totalidad a los procedimientos de responsabilidad administrativa.

V. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA PARA EL ADMINISTRADO

La garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional

Impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto... cumpla con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, con estricta observancia del marco que la rige.¹⁸⁰

El mejor vehículo legal que tienen las autoridades administrativas para cumplir con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la CPEUM es el procedimiento administrativo. “En él la administración antes de pronunciarse y dictar resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los administrados con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que éstos presentan y analizando las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que puedan resultar injustas o ilegales”.¹⁸¹

El procedimiento administrativo constituye una garantía de los derechos de los particulares y asegura la pronta y eficaz satisfacción del interés general, mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias, por los órganos de la administración. Por ello, el procedimiento administrativo sirve como protección jurídica para el particular.

Ya desde épocas pasadas, la SCJN se había pronunciado sobre el contenido del artículo 14 constitucional, estableciendo no solo la obligación de las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley,

Sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir

¹⁸⁰ SCJN, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vols. CIII-CVIII, quinta parte, pp. 36 y 37.

¹⁸¹ Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, “Procedimiento administrativo”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2001, p. 3046, t. P-Z.

que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de procedimientos de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial, pero sí debe estimarse que en un procedimiento administrativo, puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado y que se le dé oportunidad de defenderse.¹⁸²

El equilibrio al que deben propender las relaciones que existen entre el administrado y la administración pública requiere un justo y eficaz sistema de garantías que compensen las situaciones de sujeción en que aquel se encuentra.

El procedimiento administrativo regulado por una norma legal se convierte en una garantía para el administrado, de modo que el procedimiento es una garantía con muchas garantías. La existencia y regulación del procedimiento, sostiene Tomás Hutchinson, ya de por sí es una garantía, pero además él debe reunir una serie de garantías.¹⁸³

El procedimiento administrativo supone la obligación de cumplir la norma que la ley establece, “y ello requiere, por parte de la autoridad, el deber de amoldarse a las formalidades determinadas a tal fin, y en el particular, el derecho de que sean obedecidos dichos requisitos, sirviendo de este modo de garantía de la recta aplicación por la administración de los preceptos legales que regulen el ejercicio de la función”.¹⁸⁴

El procedimiento administrativo, afirma Julio Rodolfo Comadira, “cumple una ‘función de garantía’, al proteger tanto al interés público como al particular frente a la ilegitimidad o inconveniencia del obrar de la administración pública, siendo sus principios susceptibles de protección judicial”.¹⁸⁵

Por ello, si el procedimiento administrativo no solo es garantía de los derechos de los ciudadanos, sino también del interés público, “lógico es que resulte informado por principios que responden perfectamente a una y otra perspectiva”.¹⁸⁶

¹⁸² SCJN, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CIII, p. 2838.

¹⁸³ Hutchinson, Tomás, *Régimen de procedimientos administrativos*. Ley 19.549, 6a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2002, p. 40.

¹⁸⁴ Ubierna, José Antonio, *De lo contencioso-administrativo*, Madrid, Librería General Victoriano Suárez, 1948, p. 36.

¹⁸⁵ Comadira, Julio Rodolfo, *Procedimientos administrativos*. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. *Anotada y comentada*, t. I, Buenos Aires, La Ley, 2002, p. 49.

¹⁸⁶ González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*, 3a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 53.

VI. SEGURIDAD JURÍDICA

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

Francisco Bacon, en su aforismo IX, observa que dos son las causas de inseguridad jurídica en la aplicación de la ley: primera, las lagunas de esta, o sea, la insuficiencia legal; segunda, los textos ambiguos u oscuros.¹⁸⁷

De ese modo, la seguridad jurídica se opone a las modificaciones bruscas, ilegítimas o irrazonables. La situación de un sistema jurídico en el cual las normas o los actos gozan de estabilidad, considerada esta última como certidumbre en que los eventuales cambios normativos serán razonables y previsibles, se refiere a que los actos y resoluciones de la autoridad administrativa serán dictados por las autoridades legítimamente investidas de poder para ello, respetarán siempre los derechos de las personas, permitiendo a los actores del sistema, estimar con un margen de alta probabilidad las consecuencias legales futuras de sus conductas presentes, y resguardando en todo momento una esfera mínima de derechos, protegidos de toda arbitrariedad.¹⁸⁸

El carácter universal de la ley comporta necesariamente la exclusión de privilegios y de la incertidumbre en su aplicación, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial, dando paso, así, a la seguridad jurídica.¹⁸⁹

VII. AUDIENCIA

La garantía de audiencia consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 de la CPEUM consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente a la emisión del acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la relativa a que en todo proce-

¹⁸⁷ *De dignitate et augmentis scientiarum*, libro VIII, cap. III.

¹⁸⁸ Fernández Lamela, Pablo M., "Emergencia pública e inseguridad jurídica. Navegando a bordo del Titanic institucional", en López Olvera, Miguel Alejandro y Vocos Conesa, Juan Martín (coords.), *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, p. 207.

¹⁸⁹ Morelli Rico, Sandra, *La participación en el procedimiento administrativo y en el proceso contencioso administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, p. 12.

dimiento se cumpla con las formalidades esenciales, por ser estas necesarias para garantizar una adecuada defensa.

De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca por su primordial importancia la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.¹⁹⁰

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

El derecho a ser oído cuando se va a tomar una decisión que afecta los derechos de una persona es tanto una regla de buena administración como de buena decisión judicial. Es también un importante criterio de eficacia

¹⁹⁰ Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis de jurisprudencia I.7o.A. J/41, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, agosto de 2008, p. 799.

política y administrativa, hasta de buenas relaciones públicas y buenas maneras.¹⁹¹

Según la Segunda Sala de la SCJN, las formalidades necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto privativo son: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar, y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.¹⁹²

VIII. NOTIFICACIÓN DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO

El segundo párrafo del artículo 14 constitucional exige para la plena satisfacción de la garantía de audiencia previa al acto privativo de la libertad y de las propiedades, posesiones o derechos, la existencia de un “juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”; y respecto de lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número P./J. 47/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, visible en la página 133, sustentó que las formalidades esenciales del procedimiento que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación, de manera genérica, se traducen en: a) Notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; b) Oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; c) Oportunidad de alegar; y, d) Dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.¹⁹³

IX. FORMALISMO MODERADO A FAVOR DEL SERVIDOR PÚBLICO

En el procedimiento de responsabilidad administrativa, en muchas ocasiones, suele prescindirse, por parte del servidor público, de muchas condiciones formales, tanto en los escritos iniciales como en su tramitación. Por ello, la inadecuación a las formas no conlleva, en principio, la pérdida de un derecho dentro del procedimiento.¹⁹⁴

¹⁹¹ *Ibidem*, pp. IX-13 y 14.

¹⁹² Segunda Sala, Tesis aislada 2a. XCIV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, t. XXVIII, julio de 2008, p. 548.

¹⁹³ Décimo Primer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, Tesis aislada I.11o.C.186 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, p. 3118.

¹⁹⁴ López Nieto, Francisco, *El procedimiento administrativo*, Barcelona, Bosch, 1960, pp. 25 y 26; Aberastury (h), Pedro y Cilorzo, María Rosa, *Curso de procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, p. 31.

Sin embargo, por otro lado, no se puede llegar al extremo de que las peticiones de los administrados se formulen con tal laxitud y vaguedad que la administración no tenga elementos de juicio suficientes para acceder o denegar lo solicitado.

Es decir, que el órgano interno de control tiene la obligación de intimar al servidor público para que subsane los defectos u omisiones, pero nunca debe rechazar o no dar curso a sus prestaciones.

Esta falta de rigidez en las formas se aplica únicamente para el servidor público, y no debe aplicarse este principio para los órganos encargados de sustanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, la cual es reglada y debe ser desarrollada dando pleno cumplimiento a lo establecido en las normas constitucionales, convencionales, legales y reglamentarias.¹⁹⁵

Por eso decimos que el procedimiento de responsabilidad administrativa carece de formas estrictas, de fórmulas sacramentales que obstaculicen o impidan la participación del interesado; al contrario, tratándose del ejercicio de los derechos de los servidores públicos ante los órganos internos de control, se deben flexibilizar los requisitos para hacerla efectiva.

Algunos autores denominan a este principio como de “informalismo a favor del administrado”, pero en virtud de lo anterior, la doctrina ha considerado que es mejor denominar a este principio como de “formalismo moderado”, ya que la denominación de “informalismo a favor del administrado” está alejada de la realidad, pues las leyes que regulan los procedimientos administrativos establecen un mínimo de formalidades que debe cumplir el administrado al dirigirse a la administración pública.¹⁹⁶

X. OFICIALIDAD

Este principio se refiere a que el procedimiento administrativo debe ser impulsado de oficio por el servidor público de la administración pública, puesto que el procedimiento no solo debe representar una garantía para los administrados, sino una regla de buena administración de los intereses públicos.¹⁹⁷

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

¹⁹⁵ Farrando, Ismael (h) y Martínez, Patricia R., *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 2000, p. 597.

¹⁹⁶ Comadira, Julio Rodolfo, *op. cit.*, p. 58.

¹⁹⁷ López Nieto, Francisco, *op. cit.*, p. 25.

actos de instrucción adecuados.¹⁹⁸ Este principio supone no solamente la impulsión de oficio, sino también la instrucción de oficio.

Corresponde a la autoridad administrativa la adopción de los recaudos conducentes a su impulsión, hasta el dictado del acto o resolución finales, y, asimismo, el desarrollo de la actividad necesaria para obtener las pruebas pertinentes para su adecuada resolución, respetando siempre los derechos de las personas. “La carga de la prueba recae así sobre la administración y si la prueba ya aportada al expediente no satisface al funcionario, le corresponde producir o hacer producir los informes, dictámenes, pericias, etc., que a su juicio resulten necesarios para llegar a la verdad material”.¹⁹⁹ La administración pública, por medio de sus órganos, tiene la obligación y la responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo y de ordenar que en él se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para dictar el acto o la resolución final, independientemente de que el mismo se inicie de oficio a petición o gestión del interesado.²⁰⁰

Aunque, muchas veces, si bien la teoría jurídica indica la aplicación del principio de la impulsión de oficio, la práctica es en verdad la impulsión directa por la gestión personal del particular o interesado.²⁰¹

XI. GRATUIDAD

La tramitación del procedimiento administrativo no genera costas para el particular ni los servidores públicos perciben derechos por su intervención.²⁰²

Aunque más que ser gratuito, en los procedimientos administrativos se debe hablar de ausencia de costas, ya que si surge algún gasto relativo al derecho del administrado, debe ser afrontado por este.

La ausencia de costas en sede administrativa significa que cada parte hace frente a sus propios gastos, sin que tenga derecho luego, la resolución en caso de que le sea favorable, a reclamar tales importes del contrario o sea de la administración pública.²⁰³

El acto final que se puede concretar en la expedición de una licencia, de un permiso o de una autorización, puede estar gravado, es decir, generar

¹⁹⁸ González Pérez, Jesús, *op. cit.*, p. 55.

¹⁹⁹ Gordillo, Agustín, *op. cit.*, pp. III-14.

²⁰⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo, *Derecho administrativo guatemalteco*, México, UNAM-Porrúa, 2004, p. 180.

²⁰¹ Gordillo, Agustín, *op. cit.*, pp. III-32.

²⁰² López Nieto, Francisco, *op. cit.*, p. 26.

²⁰³ Aberastury (h), Pedro y Cilurzo, María Rosa, *op. cit.*, p. 39.

algún costo para el administrado; pero ese gasto tiene que estar establecido en una ley, como puede ser, por ejemplo, la Ley Federal de Derechos. Pero la tramitación del procedimiento en sí mismo no genera costos.

Lo que este principio protege es que la actuación normal del particular, con referencia a la administración, no implique un cercenamiento a su facultad de impugnar las decisiones que de ella emanan a través de un arancel que, en mayor o menor medida, constituya un obstáculo al control que debe ser realizado.

XII. ECONOMÍA PROCEDIMENTAL

Una de las definiciones que da el *Diccionario de la Lengua Española*²⁰⁴ sobre el vocablo “economía” es el de “ahorro de trabajo, tiempo, dinero, etcétera”. Dentro del procedimiento administrativo, el principio de economía se refiere a que la actuación de la administración pública debe desarrollarse con ahorro de trabajo, energía y costo, y atenta a la obtención del mayor resultado con el mínimo esfuerzo, lo que en la práctica implica evitar a los administrados trámites superfluos o redundantes y que se aminore el trabajo habitualmente recargado a los órganos o servidores públicos, para así alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la tramitación de las resoluciones o actos administrativos.

XIII. EFICACIA

El principio de eficacia se refiere a la rapidez, a la celeridad, y a la sencillez.

XIV. CELERIDAD

Este principio dispone que las autoridades administrativas deben evitar costosos, lentos o complicados pasos administrativos que obstaculicen el desarrollo del trámite del expediente.

Se trata de una directiva legal que apela a la racionalidad en el empleo del tiempo, de los medios y en la configuración de las formas.

Los sistemas de difusión, orientación y quejas contribuyen a la racionalización de los procedimientos y al mejoramiento de la vida administrativa.

²⁰⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1992, p. 787.

Para que el expediente goce de la rapidez debida, es preciso, principalmente, corregir deficiencias dentro de la administración, manifestadas en la pérdida de tiempo en las notificaciones, en el despacho, en la firma, etcétera. Pero aunque así lo disponga la norma legislativa, de hecho no lo es en muchas ocasiones, pues, lamentablemente, los procedimientos administrativos se retrasan por diversas causas, bien por exceso de trabajo, o por no estar este bien organizados.²⁰⁵

XV. PUBLICIDAD

La publicidad del procedimiento es un principio general del derecho tanto internacional como interno, y se ha incorporado al procedimiento administrativo por medio del artículo III, inciso 5o., de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Publicidad en el procedimiento significa el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, lo que, según Agustín Gordillo, “se concreta en la llamada ‘vista’ y fotocopia completa de las actuaciones”.

La falta de publicidad y transparencia es sospecha y antesala de la corrupción, como surge inequívocamente de la Convención Interamericana contra la Corrupción.²⁰⁶ En este sentido, el artículo 1o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que la ley tiene como finalidad “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”. Además, “Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala”.²⁰⁷

Es decir, en palabras del CESPAPF,

El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley.

La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

²⁰⁵ López Nieto, Francisco, *op. cit.*, p. 26.

²⁰⁶ Gordillo, Agustín, *op. cit.*, pp. IX-16.

²⁰⁷ Artículo 2o. de la Ley.

XVI. BUENA FE

El principio de buena fe es un principio general del derecho; como tal, constituye una de las bases del ordenamiento, informa la labor interpretativa de las normas que lo integran y cumple una importante función de integración en los supuestos de laguna.²⁰⁸

La buena fe a secas, afirma Luis Díez-Picazo, es un concepto técnico-jurídico que se inserta en una multiplicidad de normas jurídicas para describir o delimitar un supuesto de hecho.²⁰⁹

Otra cosa distinta es el principio general de la buena fe. Aquí la buena fe no es ya un puro elemento de un supuesto de hecho normativo, sino que engendra una norma jurídica completa, que, además, se eleva a la categoría o al rango de un principio general del derecho.

Lo que significa varias cosas: que deben adoptar un comportamiento leal en toda la fase previa a la constitución de tales relaciones (diligencia *in contraendo*); y que deben también comportarse lealmente en el desenvolvimiento de las relaciones jurídicas ya constituidas entre ellos. Este deber de comportarse según buena fe se proyecta a su vez en las dos direcciones en que se diversifican todas las relaciones jurídicas: derechos y deberes. Los derechos deben ejercitarse de buena fe; las obligaciones tienen que cumplirse de buena fe.²¹⁰

La idea de buena fe, por sí sola, no pasa de ser otra cosa que un concepto técnico acuñado por los técnicos del derecho y utilizado como elemento de descripción o de delimitación en diferentes supuestos de hecho normativos. Es, como se ha dicho, “un *standard* o un modelo ideal de conducta social. Aquella conducta social que se considera como paradigmática”.²¹¹

La buena fe adquiere imperatividad y coercibilidad, al ser postulada como un principio de derecho en la medida en que se transforma en regla de derecho.

En el ámbito del derecho se presenta no sólo como un postulado moral incorporado al ordenamiento jurídico como un principio general del derecho, sino como una fuente de derecho subsidiaria; una guía del intérprete en su labor doctrinal y jurisprudencial; una norma de conducta rectora en el ejercicio de

²⁰⁸ González Pérez, Jesús, *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1989, p. 161.

²⁰⁹ Díez-Picazo, Luis, “Prólogo”, en Wieacker, Franz, *El principio general de la buena fe*, Madrid, Civitas, 1982, p. 11.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 12.

²¹¹ *Ibidem*, pp. 12 y 13.

los derechos subjetivos y en el cumplimiento de obligaciones; un deber jurídico; una convicción razonablemente fundada de que con nuestra conducta no causamos daño a otro.²¹²

La buena fe como principio general constituye una regla de conducta a que han de ajustarse todas las personas en sus respectivas relaciones.²¹³

XVII. DERECHO DE OFRECER Y DESAHOGAR PRUEBAS

La garantía de la audiencia previa incluye el derecho a ofrecer la prueba de descargo de que quiera valerse la persona, de que si la prueba es pertinente sea producida, que esta producción sea efectuada antes de que se adopte alguna decisión sobre el fondo del asunto, que la administración requiera y produzca las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos, que exista un contralor de los interesados respecto de la producción de la prueba hecha por la administración; presentar alegatos y descargos una vez concluido el periodo probatorio.

XVIII. OPORTUNIDAD DE ALEGAR

El servidor público debe contar con la oportunidad de expresar los argumentos que considere importantes en defensa de sus derechos. El derecho de alegar no se refiere solo a la formalidad de dejar hablar al servidor público, sino que el órgano competente tendrá que tomar en cuenta los argumentos al momento de resolver.

XIX. DICTADA POR AUTORIDAD COMPETENTE

Para Julio Rodolfo Comadira y Héctor Jorge Escola, “La competencia se puede entender como el conjunto de poderes, facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a un ente u órgano del Estado”.²¹⁴

Este vocablo encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia* (*competens, -entis*), pericia, aptitud, idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado; atribución legítima a un juez u otra autoridad para

²¹² Pérez Duarte y N., Alicia Elena y García Moreno, Carlos, “Buena fe”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. A-C*, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 422.

²¹³ González Pérez, Jesús, *op. cit.*, p. 161.

²¹⁴ Comadira, Julio Rodolfo y Escola, Héctor Jorge, *Derecho administrativo argentino*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 112.

el conocimiento o resolución de un asunto. En castellano se usan como sinónimos los vocablos “atribución”, “idoneidad”, “suficiencia”, “disposición”.

Según el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, competencia, en sentido amplio, es “el ámbito, esfera o campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones”.²¹⁵ Es decir, la competencia determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros.²¹⁶

Antes que poderes las competencias son deberes... dichas competencias son atribuidas al Estado, a sus órganos, y a los agentes en ellos colocados, específicamente para que puedan atender a ciertas finalidades públicas consagradas en la ley; es decir, para que puedan cumplir el deber legal de suplir intereses concebidos en provecho de la colectividad.²¹⁷

En conclusión, podemos decir que la competencia es el conjunto de atribuciones y facultades que el ordenamiento jurídico establece expresamente a favor de un ente u órgano para que sean ejercidas en beneficio de los administrados.

El párrafo primero del artículo 16 de la CPEUM establece 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 legal del procedimiento”.

Con lo cual, afirma el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el artículo 16 de la CPEUM “se establece un concepto especial de competencia que viene a quedar directamente protegido como garantía y que, por lo mismo, puede ser hecho valer directamente en juicio de amparo”.²¹⁸

La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: *a)* requiere siempre de un texto expreso para poder existir; *b)* su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y *c)* participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de

²¹⁵ SCJN, Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis I.3o.T.83 L, t. XX, octubre de 2004, p. 2311.

²¹⁶ SCJN, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, SCJN, Octava Época, t. III, segunda parte-1, enero-junio, 1989, p. 390.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 108.

²¹⁸ Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, Séptima Época, t. 60, sexta parte, p. 19.

que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente adminiculado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.²¹⁹

Asimismo, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estableció que existe una competencia constitucional, la cual consiste

En que la autoridad que dicte el mandamiento que lesiona al particular, debe contar, dentro de la esfera de sus facultades señaladas en la Constitución misma, con la de dictar el mandamiento de que se trata, de manera que una autoridad no pueda hacer uso incorrecto de la fuerza vinculatoria legal o de la fuerza pública del Estado fuera de la esfera de sus atribuciones, para causar molestias a un particular.²²⁰

Así, en sentido amplio, uno de los tres poderes no puede afectar a los particulares con un mandamiento que corresponda a la esfera de otro. Ni una autoridad federal puede dictar un mandamiento lesivo que correspondería dictar a una autoridad local, o viceversa, por ser estas cuestiones en que las facultades de las autoridades están determinadas por la propia Constitución Federal. Pero también queda protegida en la garantía otro tipo de competencia constitucional, o de facultades para dictar mandamientos que causen molestias a los ciudadanos, y que pueden crear conflictos competenciales entre órganos del mismo orden federal o local y aun ubicados dentro del mismo poder.²²¹

²¹⁹ SCJN, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tesis 2a. CXCVI/2001, t. XIV, octubre de 2001, p. 429.

²²⁰ *Idem.*

²²¹ *Idem.*

XX. FUNDAMENTACIÓN

El artículo 16 de la CPEUM establece que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado. El Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito sostiene que por fundamentación debe entenderse la cita precisa del precepto legal aplicable al caso; ahora bien, esto último se refiere no solo al artículo exacto,

sino también a la ley o reglamento particularmente aplicable, de modo que en aquellos casos en que se invocan determinados artículos, y varias leyes o reglamentos, explicándose que aquéllos pertenecen a uno y/o a otro, es decir, a cualquiera de los ordenamientos referidos, en tal caso no puede considerarse que ese acto satisfaga el requisito constitucional de fundamentación, ya que no corresponde a los gobernados el relacionar su conducta a las diversas hipótesis legales en que pudiera encuadrar, de las varias leyes o reglamentos que se invocaron como fundamento del acto de autoridad, para con ello averiguar cuál es la disposición y ley o reglamento exacto que enmarca su caso, y por el contrario, es dicha autoridad la que está constreñida a hacerlo.²²²

La fundamentación de los actos es la esencia de un régimen republicano, en el que el funcionario ejerce su función por delegación de la soberanía, que reside originariamente en el pueblo, que tiene derecho a controlar sus actos. El derecho a una decisión fundada se conecta en su faz pasiva con el deber genérico de motivar los actos administrativos.

De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* núm. 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: “COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD”, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar

²²² “FUNDAMENTACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD”, SCJN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, parte IV, noviembre de 1996, tesis IX.1o.18 K, p. 440.

en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.²²³

Por ello, el principio de fundamentación comprende la consideración expresa de todas y cada una de las cuestiones propuestas y de los principales argumentos. La administración no está obligada a seguir a la parte en todas sus argumentaciones, sino en las que considere conducentes a la solución de la cuestión. Pero la decisión, además de ser fundada, debe resolver todas las pretensiones de la parte, por aplicación del principio de congruencia, y estar motivada.²²⁴

XXI. MOTIVACIÓN

Por motivación, estableció el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, debe entenderse

²²³ SCJN, Segunda sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tesis 2a./J. 115/2005, t. XXII, septiembre de 2005, p. 310.

²²⁴ “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE”. La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el porqué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa. Véase Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Tesis I. 40. P. 56 P, *Semanario Judicial de la Federación*, parte XIV-noviembre, p. 450.

que también deben 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 configuren las hipótesis normativas.²²⁵

²²⁵ SCJN, Tesis XXI. 1o. 92 K, *Semanario Judicial de la Federación*, Parte XIV-septiembre, p. 334.