

CAPÍTULO SEXTO

ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. TERMINOLOGÍA

Es importante utilizar la terminología adecuada en la redacción de las resoluciones, notificaciones, acuerdos, etcétera, ya que las leyes vigentes sobre la materia se refieren a los servidores públicos a quienes se les ha iniciado un procedimiento de responsabilidad administrativa con la expresión “presunto responsable”.

Esa terminología es inadecuada, puesto que vulnera el artículo 8o., segundo párrafo, de la Convención Americana de Derechos Humanos, que contempla el principio de la presunción de inocencia que debe prevalecer en todo proceso penal y en todo procedimiento administrativo sancionador.

II. AUTORIDAD COMPETENTE

Según el criterio de la SCJN,

Los artículos 108, 109, 111, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no especifican qué autoridad es la facultada para sustanciar el procedimiento respectivo y decidir sobre la sanción correspondiente, sino que tal determinación se deja a las leyes de responsabilidades emitidas al efecto; sin embargo, si se atiende a la naturaleza de las infracciones o responsabilidades administrativas y a los fines perseguidos con su sanción (salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de todo servidor público en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones), se infiere que tanto el procedimiento como la sanción deben ser administrativos, de manera que, por regla general, es al superior jerárquico del servidor público infractor, o a un órgano específico del propio nivel de gobierno, al que incumbe corregir las irregularidades cometidas, a fin de preservar el correcto y eficiente servicio público que debe prestarse en la dependencia u organismo a su cargo, por lo que también corresponde a ellos sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades y emitir la sanción respec-

tiva, siendo competente la autoridad administrativa que, conforme a la distribución de competencias entre los sujetos encargados de la aplicación de dicha ley, tenga la atribución de imponerla, de acuerdo con los criterios relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias previstas en la propia legislación.²²⁹

En el ámbito del Poder Ejecutivo, la autoridad competente para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) es la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Esa dependencia de este órgano del Estado y la Procuraduría General de la República, a través de los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control,²³⁰ es la facultada para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidades administrativas.

Asimismo, LFRASP dispone que

Artículo 12. Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 serán sancionados conforme al presente capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

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

A pesar de la claridad de la LFRASP en cuanto a las autoridades competentes para la sustanciación del procedimiento y, en su caso, para la aplicación de sanciones, la SCJN ha señalado que corresponden también al superior jerárquico del servidor público esas acciones; sin embargo, en el ámbito federal, lo único que compete al superior jerárquico es la ejecución de la resolución que se dicte en el procedimiento, tanto en el caso de que existiera la responsabilidad como también si no existiera.²³¹

En el estado de Nuevo León, por ejemplo, se comparte el criterio establecido por la LFRASP, de donde se desprende que es la Contraloría Inter-

²²⁹ Primera Sala, Tesis aislada 1a. XLI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, junio de 2005, p. 174.

²³⁰ Artículos 3o. y 4o. de la LFRASP.

²³¹ Primera Sala, Tesis aislada 1a. XLI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, junio de 2005, p. 174.

na la encargada de la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa, criterio que se encuentra establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León²³² y confirmado por la interpretación de los tribunales del Poder Judicial de la Federación:

De lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, en cuanto señala que “La contraloría establecerá las normas y los procedimientos para la debida atención y resolución de las quejas y denuncias presentadas contra los servidores públicos del Poder Ejecutivo”, en relación con el artículo 81, primer párrafo, de la citada legislación, se concluye que la autoridad competente para tramitar los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la administración pública local es la Contraloría Interna del Gobierno del Estado.²³³

El artículo 64, fracción I, numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, vigente hasta el 27 de mayo de 2005, faculta al titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, para citar a presuntos responsables e iniciar e instruir procedimientos de investigación a fin de determinar responsabilidades administrativas, imponiendo las sanciones aplicables. No obstante, las cuestiones inherentes al procedimiento de registro de marcas, como la valoración de la personalidad del solicitante, no forman parte del cúmulo de actividades propias del órgano interno de control y, por tanto, en la investigación y determinación de responsabilidades de los servidores públicos del indicado instituto, carece de atribuciones para decidir sobre ellas, ya que únicamente competen a las autoridades del propio organismo, en términos de la Ley de la Propiedad Industrial y, por tanto, sus resoluciones sólo pueden ser impugnables a través de los recursos o medios de defensa correspondientes.²³⁴

²³² “Artículo 78. La Contraloría establecerá las normas y los procedimientos para la debida atención y resolución de las quejas y denuncias presentadas contra los servidores públicos del Poder Ejecutivo”.

El primer párrafo del artículo 81 dice así: “En lo que respecta a las entidades y organismos del sector paraestatal, la denuncia a que se refiere el artículo anterior se presentará ante el Director o su equivalente, quien enviará a la Contraloría copia de la denuncia cuando a su juicio y tomando en cuenta la naturaleza de los hechos denunciados, la Contraloría deba conocer del asunto o participar en las investigaciones”.

²³³ Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Cuarto Circuito, Tesis aislada IV.3o.A.109 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, enero de 2009, p. 2826.

²³⁴ Tesis aislada I.5o.A.89 A, Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 3158.

El artículo 9-A de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios autoriza al titular de la dependencia o entidad a delegar al funcionario encargado del jurídico o a quien haga sus veces, mediante acuerdo, la facultad de iniciar el procedimiento administrativo para imponer una sanción de naturaleza laboral a un servidor público. Por su parte, el artículo 17, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social de dicha entidad federativa establece: “Al frente de la Dirección General Jurídica habrá un titular, quien tendrá las siguientes funciones: ... VI. Sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos del régimen aplicable de responsabilidades de los servicios (*sic*) públicos e imponer, por acuerdo del secretario, las sanciones administrativas que correspondan”. Ahora bien, del análisis de ambos preceptos se advierte que no existe un conflicto de leyes entre ellos, toda vez que el mencionado numeral 17 faculta a la Dirección General Jurídica de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco para sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa, únicamente en tratándose de la imposición de sanciones administrativas en aplicación de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco o cualquier otra norma que la regule; pero no respecto de sanciones en procedimientos de naturaleza laboral, en los cuales dicho precepto resulta inaplicable, por no estar en presencia de un procedimiento de responsabilidad administrativa, y cuyo inicio requiera del acreditamiento del acuerdo delegatorio del titular de la dependencia en términos del artículo primeramente citado.²³⁵

Conforme a lo previsto en los artículos 37, fracciones XII y XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 26, fracción IV, inciso a), punto 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las atribuciones para iniciar y sustanciar el procedimiento administrativo disciplinario que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, corresponde a los titulares del órgano de control interno o del área de responsabilidades del propio órgano en la Procuraduría General de la República, dependientes de la referida secretaría. Los agentes del Ministerio Público Federal dependen de la Procuraduría General de la República de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la ley orgánica de la indicada procuraduría, cuya misión fundamental es perseguir los delitos del orden federal y, por ende, resulta incuestionable que carecen de competencia para iniciar y sustanciar el procedimiento administrativo en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la mencionada procuraduría, porque esa atribución corresponde a los titulares del órgano

²³⁵ Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, Tesis aislada: III.2o.T.197 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, noviembre de 2009, p. 931.

de control interno o del área de responsabilidades señalados en líneas precedentes. No obsta a la anterior conclusión el hecho de que los citados agentes estén adscritos al órgano de control interno en la Procuraduría General de la República o de que el titular del referido órgano los autorice en un acuerdo para intervenir en el procedimiento aludido, en virtud de que la competencia debe emanar de una ley o de un reglamento expedido por el Poder Ejecutivo Federal y no de un acuerdo de trámite del citado órgano de control interno, que no puede ser fuente de creación de autoridades y de atribuciones.²³⁶

III. AVOCACIÓN DE FACULTADES

La SFP, cuando lo estime necesario por la naturaleza del hecho, o bien por la gravedad de este, podrá solicitar el expediente a los órganos de control interno, para instruir el procedimiento y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.²³⁷

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

Por otra parte, aunque no se menciona en la ley, existe una facultad para designar y legitimar a sus subordinados para sustanciar las actividades que no puede realizar en forma directa y personal tomando en consideración el cúmulo de asuntos que son de su conocimiento; así, materialmente estas se delegan al momento de la sustanciación, ya que es imposible para el contralor interno o para los titulares de las áreas, llevar a cabo toda la investigación necesaria para dar inicio al procedimiento relativo.

Esa facultad debe estar contenida en los ordenamientos internos de las áreas competentes para la sustanciación del procedimiento, y es prácticamente un requisito para la legalidad de este último la exhibición del nombramiento apegado a la ley, donde se estipule que el servidor público nombrado llevará a cabo las actividades del titular en el sustanciamiento del procedimiento.

En el Distrito Federal, por ejemplo, se encuentra contemplada en la fracción II del artículo 72 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procu-

²³⁶ Tesis aislada I.1o.A.59 A, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, agosto de 2001, p. 1171.

²³⁷ Artículo 18 de la LFRASP.

raduría General de Justicia,²³⁸ la facultad del contralor interno de la Procuraduría, para sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en contra de servidores públicos que laboren en esa dependencia.

Como se desprende del siguiente criterio de los tribunales colegiados de circuito, el nombramiento de servidores públicos auxiliares debe ser debidamente realizado conforme a la fracción del reglamento citado en el párrafo anterior para tener validez legal:

Para estudiar la validez de la actuación de un funcionario público autorizado para intervenir en su carácter de auxiliar del contralor interno en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dentro del procedimiento administrativo previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,²³⁹ resulta pertinente determinar si la designación correspondiente se hizo o no en términos de la fracción II del artículo 72 del reglamento de la ley orgánica de dicha procuraduría, y no dilucidar el tema concerniente a su adscripción a la contraloría, ya que tal aspecto se traduce a la postre en examinar la competencia de origen y no la prevista por el artículo 16 constitucional, esto es, a la situación de una persona física frente a las normas que regulan las condiciones personales y los requisitos formales necesarios para darle vida como funcionario, es decir, a la manera como se incorpora a la función pública, por ello, los tribunales no pueden intervenir en una cuestión eminentemente política; lo anterior sin perjuicio de que pueda exigirse la posible responsabilidad administrativa o penal correspondiente.²⁴⁰

Por otra parte, la facultad para designar a los servidores públicos que le auxilien en la sustanciación del procedimiento no es una delegación a criterio de los tribunales colegiados de circuito:

El artículo 72, fracción II, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece que el citado funcionario ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos,

²³⁸ “Artículo 72. Al frente de la contraloría habrá un contralor interno, quien será designado en los términos que las leyes establezcan y ejercerá por sí, o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes: ... II. Sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos e imponer de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las sanciones administrativas que correspondan”.

²³⁹ Es esta ley la que se aplica en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el Distrito Federal.

²⁴⁰ Tribunales colegiados de circuito, Tesis aislada I.7o.A.407 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2487.

entre otras atribuciones, la de sustanciar los procedimientos administrativos de responsabilidad que le competen, lo cual no implica una delegación de funciones sino una facultad para designar y legitimar a sus subordinados para sustanciar las actividades que no puede realizar en forma directa y personal tomando en consideración el cúmulo de asuntos que son de su conocimiento; por lo cual, resulta legal la designación que realiza de las personas que en su auxilio tramitan el procedimiento de responsabilidad previsto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.²⁴¹

En el estado de Jalisco, por ejemplo, se faculta expresamente a los responsables de la sustanciación del procedimiento de responsabilidades administrativas en contra de servidores públicos para “delegar” sus funciones,²⁴² como lo establece el siguiente criterio:

Ahora bien, del análisis de ambos preceptos se advierte que no existe un conflicto de leyes entre ellos, toda vez que el mencionado numeral 17 faculta a la Dirección General Jurídica de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco para sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa, únicamente en tratándose de la imposición de sanciones administrativas en aplicación de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco o cualquier otra norma que la regule.²⁴³

Del contenido del criterio se desprende una controversia acerca de si el nombramiento de los servidores públicos para el auxilio del titular en la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de algún servidor público se puede considerar una “delegación de facultades” o no.

IV. UNIDADES DE QUEJAS O DENUNCIAS

Se establece la obligación de la autoridad, de contar con unidades cuya finalidad específica sea la de recibir quejas y denuncias del público que considere que algún servidor público ha incumplido con sus obligaciones.

²⁴¹ Tribunales colegiados de circuito, Tesis aislada I.7o.A.406 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2486.

²⁴² Artículo 9-A de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

²⁴³ Tribunales colegiados de circuito, Tesis aislada III.2o.T.197 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, noviembre de 2009, p. 931.

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

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

V. INVESTIGACIÓN PREVIA

Está establecido en la LFRASP, que a partir del conocimiento de un acto u omisión que pudiera dar origen a una responsabilidad administrativa por parte de algún servidor público, la contraloría interna, los titulares de las áreas de auditoría o de quejas y de responsabilidades, deberán llevar a cabo las investigaciones correspondientes que se encuentren debidamente fundadas y motivadas o, en su caso, auditorías, respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas. Por su parte, las dependencias o entidades están obligadas a proporcionar toda la información y la documentación que les sea requerida.²⁴⁴

Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.²⁴⁵

²⁴⁴ Artículo 20 de la LFRASP.

²⁴⁵ Tesis aislada 2a. CXXVII/2002, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, octubre de 2002, p. 473.

Puede ser iniciada una investigación por una queja o por una denuncia, o de oficio, en el caso de que de algún operativo o revisión llevada a cabo por la autoridad competente se desprenda que existe alguna conducta que incumpla con las obligaciones señaladas en el artículo 8o. de la LFRASP.

Artículo 20. Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.

1. *Queja o denuncia*

En la LFRASP se establece como primera forma de iniciar el procedimiento, la queja o la denuncia. La queja o la denuncia deberá contener información suficiente que permita advertir la presunta responsabilidad del servidor público.²⁴⁶

La queja o la denuncia puede ser interpuesta en estos módulos por cualquier interesado, inclusive por servidores públicos que conozcan de alguna falta a los deberes establecidos en las normas jurídicas.

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

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

Por otra parte, el interesado que presenta la queja o la denuncia puede ser sujeto de responsabilidad civil por daño moral debido a la acusación en contra del servidor público; sin embargo, para proteger al interesado que desee presentar la queja o la denuncia existe un criterio de la SCJN que establece los siguientes requisitos para la existencia de responsabilidad civil por publicar algún tipo de información en contra de un servidor público:

²⁴⁶ Artículo 10 de la LFRASP.

Para que la exigencia de responsabilidad ulterior por la emisión de expresiones invasoras del honor de funcionarios públicos u otras personas relacionadas con el ejercicio de funciones públicas constituya una reacción jurídica necesaria, idónea y proporcional, deben satisfacerse condiciones más estrictas que las que se aplican en caso de invasiones al derecho al honor de ciudadanos particulares. Entre ellas se cuentan las siguientes: *a)* cobertura legal y redacción clara. Las causas por las que pueda exigirse responsabilidad deben constar en una ley, en sentido formal y material. Las leyes que establecen limitaciones a las libertades de expresarse e informar deben estar redactadas en términos claros y precisos para garantizar la seguridad jurídica, proteger a los ciudadanos de la arbitrariedad de las autoridades y evitar la disuasión expresiva y la autocensura, pues las fórmulas vagas o ambiguas no permiten a los ciudadanos anticipar las consecuencias de sus actos, otorgan una discrecionalidad excesiva a las autoridades y tienen un clarísimo efecto disuasivo en el plano del ejercicio ordinario de las libertades. Cuando las normas de responsabilidad son de naturaleza penal y permiten privar a los individuos de bienes y derechos centrales—incluida, en algunas ocasiones, su libertad— las exigencias anteriores cobran todavía más importancia; *b)* intención específica o negligencia patente. Las expresiones e informaciones deben analizarse bajo el estándar de la “malicia”, esto es, bajo un estándar que exige que la expresión que alegadamente causa un daño a la reputación de un servidor público se haya emitido con la intención de causar ese daño, con conocimiento de que se estaban difundiendo hechos falsos, o con clara negligencia en el control de su veracidad; de otro modo las personas podrían abrigar el temor de poder incurrir de modo inadvertido en responsabilidad por la emisión de expresiones o informaciones, lo cual podría llevarlos, directa o indirectamente, a restringir abruptamente el ejercicio de sus derechos a expresarse o informar; *c)* materialidad y acreditación del daño. Las reglas de imputación de responsabilidad posterior deben requerir que quien alega que cierta expresión o información causa daño en su honorabilidad tenga la carga de probar que el daño es real, que efectivamente se produjo; *d)* doble juego de la *exceptio veritatis*. Quien se expresa debe siempre poder bloquear una imputación de responsabilidad ulterior probando que los hechos a los que se refiere son ciertos y, complementariamente, no puede ser obligado a probar, como condición sine qua non para evitar esa responsabilidad, que los hechos sobre los cuales se expresó son ciertos; *e)* gradación de medios de exigencia de responsabilidad. El ordenamiento jurídico no puede contemplar una vía única de exigencia de responsabilidad, porque el requisito de que las afectaciones de derechos sean necesarias, adecuadas y proporcionales demanda la existencia de medidas leves para reaccionar a afectaciones leves y medidas más graves para casos más graves. Además, hay que tener presente que al lado de exigencia de responsabilidad civil y penal existe otra vía, ahora expresamente mencionada en el artículo 6o. de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos: el derecho de réplica que, por su menor impacto en términos de afectación de derechos, está llamado a tener un lugar muy destacado en el diseño del mapa de consecuencias jurídicas derivables del ejercicio de la libertad de expresión; *f*) minimización de las restricciones indirectas. Al interpretar y aplicar las disposiciones constitucionales y legales en la materia no debe olvidarse que la plena garantía de las libertades consagradas en los artículos 6o. y 7o. de la Carta Magna no sólo exige evitar restricciones injustificadas directas, sino también indirectas. La proscripción de restricciones indirectas tiene muchas derivaciones posibles, pero entre ellas está sin duda la que obliga a prestar especial atención a las reglas de distribución de responsabilidad al interior del universo de sujetos implicados en la cadena de difusión de noticias y opiniones. Se trata, en otras palabras, de no generar dinámicas de distribución de responsabilidad entre ciudadanos, periodistas, editores y propietarios de medios de comunicación que lleven a unos a hallar interés en el silenciamiento o la restricción expresiva de los demás.²⁴⁷

2. *De oficio*

El inicio de oficio de las investigaciones está contemplado en el artículo 20 de la LFRASP, donde se faculta a los órganos internos de control para llevar a cabo operativos específicos de investigación, mediante los cuales se deberá comprobar si los servidores públicos objeto de estas investigaciones han incumplido de alguna forma con sus obligaciones.

La LFRASP establece también que los servidores públicos, al tener conocimiento de hechos o conductas que también puedan implicar alguna responsabilidad penal, deberán dar aviso al Ministerio Público, sin perjuicio de fincar la responsabilidad administrativa correspondiente.

VI. CONSECUENCIAS DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo primordial del procedimiento de responsabilidad no es el de sancionar al servidor público por el incumplimiento a alguna de las obligaciones del artículo 8o., sino determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por este resulta compatible o no con el servicio que se presta.²⁴⁸

²⁴⁷ Primera Sala, Tesis aislada 1a. CCXXI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 283.

²⁴⁸ Segunda Sala, Tesis aislada, 2a. CXXVII/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, octubre de 2002, p. 473.

1. *Abstención de llevar a cabo el procedimiento*

De conformidad con el artículo 17 *bis* de la LFRASP, adicionado el 28 de mayo de 2009,

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualiza la siguiente hipótesis:

Que por una sola vez, por un mismo hecho y en un periodo de un año, la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido.

Al final, la autoridad debe dictar una resolución donde se determine si el servidor público es responsable o no, por la conducta que se le atribuye.

2. *Prescripción*

La facultad sancionadora de la SFP, de los contralores internos o de los titulares de las áreas de responsabilidades, prescribirá en tres años a partir de la realización del hecho que se traduzca en un incumplimiento a las obligaciones que genere una responsabilidad administrativa; en el caso de que las obligaciones incumplidas sean consideradas graves, la prescripción se extenderá a cinco años.²⁴⁹

El artículo 34, segundo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé que tratándose de infracciones graves, el plazo de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones será de cinco años, a diferencia del de tres años contenido en su primer acápite. Por otro lado, el artículo 13, quinto párrafo, de la citada ley, determina cuáles son las obligaciones legalmente previstas que ante su incumplimiento originan una infracción grave. Por otro lado, el plazo de

²⁴⁹ Artículo 34 de la LFRASP.

cinco años para la prescripción de las indicadas facultades sancionadoras se actualiza aun cuando, al determinarse la comisión de una infracción grave, también se haya resuelto la de otras que no lo son. Lo anterior es así, porque si la conducta atribuida al servidor público implicó una pluralidad de acciones (no graves), éstas se concretaron con el único propósito de realizar aquella considerada grave, generadora de la responsabilidad imputada.²⁵⁰

Como lo establece la ley, “La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción”.²⁵¹

De la lectura previa se desprende que la prescripción opera tanto en el caso de que la autoridad no haya comenzado el procedimiento como en el supuesto de que ya iniciado, las partes dejen de actuar durante los términos establecidos en la regulación mencionada.

Por otra parte, el término establecido para la prescripción correrá a partir de la consumación del acto u omisión que dé lugar al incumplimiento de alguna de las obligaciones estipuladas en el artículo 13 de la LFRASP, ya sea que la duración del acto u omisión haya sido de solamente un día, o bien de varios. El siguiente criterio de jurisprudencia además estipula que es irrelevante el momento en que la autoridad haya tenido conocimiento del hecho para que comience a correr el término para la prescripción:

Los artículos 75 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas; 75 de la Ley Número 674 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero; 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, disponen que el plazo para que opere la prescripción para imponer sanciones a los servidores públicos inicia a partir del día siguiente al en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que ésta hubiere cesado, si fuese de carácter continuo, por lo que para computar el plazo de la prescripción es irrelevante la fecha en que las autoridades tuvieron conocimiento de la conducta infractora del servidor público a quien se pretende sancionar.²⁵²

²⁵⁰ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Tesis aislada III.2o.A.218 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 2213.

²⁵¹ Tercer párrafo artículo 34 de la LFRASP.

²⁵² Segunda Sala, Jurisprudencia 2a./J. 200/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 308.

Existen legislaciones contradictorias en este sentido; por ejemplo, en el estado de Querétaro, a pesar de no estar estipulado legalmente lo mencionado en el párrafo anterior, la derogada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa entidad lo contemplaba de esa misma forma.²⁵³

El penúltimo párrafo del artículo 106 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, vigente hasta el 26 de marzo de 2004, establece: “La prescripción se interrumpirá por cada trámite que las autoridades realicen y le sea notificado al presunto responsable”, sin distinguir entre el procedimiento administrativo disciplinario propiamente dicho y la etapa previa a este. Por tanto, si la ley no distingue, dice un principio general de derecho, el juzgador tampoco debe hacerlo, de modo que para que opere la prescripción de las facultades sancionadoras en la materia basta con que en el término aplicable: 1) no inicie el procedimiento administrativo de responsabilidad o, 2) durante la sustanciación de este dejen de realizarse actuaciones o las efectuadas no sean notificadas al presunto infractor, pues no es factible hacer distinción alguna en cuanto a la etapa en que esa figura jurídica opera, por tanto, válidamente puede hacerlo aun dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad.²⁵⁴

Por otra parte, la legislación del estado de Jalisco no es clara en cuanto a este tema. La prescripción de la facultad sancionadora se encuentra regulada en el artículo 65 de La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la entidad,²⁵⁵ y a pesar de que en nuestra opinión se

²⁵³ La ley vigente contempla la prescripción en su artículo 90:

“Artículo 90. La facultad de iniciar procedimiento de responsabilidad contra un servidor público, se sujetará a lo siguiente:

I. Prescribirán en un año, si el beneficio obtenido o el daño o perjuicio causado por el infractor no excede en quinientas veces el salario mínimo general diario vigente en la zona o tratándose de faltas administrativas de carácter disciplinario; y

II. Prescribirán en cinco años, en el caso de procedimientos resarcitorios, cuyo beneficio obtenido o el daño o perjuicio causado por el infractor exceda del monto referido en la fracción anterior. Caduca en cinco años la facultad de la autoridad para ejecutar la resolución en la que se sanciona al servidor público por responsabilidad disciplinaria, generando responsabilidad administrativa a quien, debiéndola ejecutar, sea omisa.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad; a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo; o bien, cuando el superior jerárquico, el órgano interno de control o la Secretaría tengan conocimiento del hecho. Tratándose de este supuesto, no podrán transcurrir más de tres años en relación a la conducta irregular para que la autoridad competente inicie el procedimiento”.

²⁵⁴ Tribunales colegiados de circuito, Tesis aislada XXII.1o.38 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1405.

²⁵⁵ “Artículo 65. Las facultades para exigir la responsabilidad administrativa prescribirán en seis meses si el daño causado no excede de cincuenta veces el salario mínimo vigente en

desprende la misma idea de su lectura, es criterio de los tribunales colegiados de circuito lo siguiente:

El artículo 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco dispone: “Las facultades para exigir la responsabilidad administrativa prescribirán en seis meses... En los demás casos, prescribirán en tres años con tres meses”. Esto es, tal precepto no establece que en ese término la autoridad deba resolver respecto de dicha responsabilidad; máxime que ese plazo se interrumpe, incluso, al iniciar el procedimiento administrativo interno respectivo”.²⁵⁶

De la lectura del criterio anterior y de la ley se desprende que la autoridad no está obligada a resolver dentro del término establecido para la prescripción de la facultad, lo que resulta confuso, en cuanto a si realmente el procedimiento, sin dejar de actuar, durará más de tres años con tres meses.

Es además criterio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia el hecho de que la nulidad en la citación y en el acto que da inicio al procedimiento hace nula también la interrupción de la prescripción:

Por ende, es inconcuso que las consecuencias de la nulidad del acto de inicio del procedimiento sancionador debe soportarlas la autoridad, por ser quien transgredió el marco legal que rige su actuación y no el servidor público investigado que impugnó dicho acto y obtuvo resolución favorable. En ese sentido, si bien es cierto que el acto de inicio del procedimiento administrativo que resultó viciado evidencia la intención de las autoridades de ejercer su facultad sancionadora, también lo es que al declararse nulo no produce efecto legal alguno y, en consecuencia, para la interrupción del plazo de prescripción a que se refiere el mencionado artículo 78, fracción II, deberá considerarse, en su caso, la nueva citación al servidor público a la audiencia de ley respectiva.²⁵⁷

Durante la vigencia de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en Materia Federal, y la ahora vigente en el Distrito

la zona metropolitana de Guadalajara o si la responsabilidad fuese leve y no estimable en dinero. el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado si fuere de carácter continuo. En los demás casos, prescribirán en tres años con tres meses.

Los términos de prescripción se interrumpirán cuando se practiquen investigaciones administrativas para comprobar la infracción y de ello queden constancias fehacientes”.

²⁵⁶ Tribunales colegiados de circuito, Tesis aislada III.2o.A.132 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, septiembre de 2005, p. 1559.

²⁵⁷ Segunda Sala, Jurisprudencia 2a./J. 137/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, noviembre de 2005, p. 53.

Federal, se emitió jurisprudencia, donde de la lectura de la ley se desprende que es únicamente la notificación inicial la que interrumpe el término de la prescripción, por lo que a partir de esta se tiene un término de tres años para resolver el procedimiento correspondiente, ya que comienza una vez más a correr el término de la prescripción que, como mencionamos, no puede ser interrumpido por ningún otro acto dentro del procedimiento:

En consecuencia, la única actividad procedimental que ofrece certeza en el desenvolvimiento del procedimiento sancionador sin que exista el riesgo de su prolongación indefinida, es la citación para audiencia hecha al servidor público, con que se inicia dicho procedimiento, por lo que a partir de que surte efectos la notificación de la mencionada citación inicia nuevamente el cómputo del plazo de la prescripción interrumpida, sobre todo considerando que si la referencia al inicio del procedimiento sirvió para determinar el momento de interrupción del plazo de prescripción, aquélla puede ser utilizada para establecer el momento a partir del cual se vuelve a computar el citado plazo, sin que esto deje en estado de indefensión a la autoridad sancionadora, toda vez que antes de iniciar el procedimiento sancionador tuvo tiempo para realizar investigaciones y recabar elementos probatorios.²⁵⁸

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las leyes de responsabilidades de los servidores públicos tienen por objeto salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los empleados del gobierno; principios que están cargados de un alto valor moral, al que aspiran los empleados del gobierno y antes del Estado. Por su parte, el artículo 47, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de igual redacción al diverso numeral 8o., fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de marzo de dos mil dos), dispone como obligación a los empleados del gobierno cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; así, la circunstancia que el servicio encomendado, entendido como el cúmulo de obligaciones o atribuciones inherentes al cargo, no se encuentre detallado en forma de catálogo en alguna ley, reglamento, decreto, circular o norma de carácter general, es insuficiente para eximirlos de responsabilidad, pues resulta materialmente imposible emitir una norma general por cada rango, nivel o escalafón que exista en los tres poderes del gobierno. Por tanto, ante la inexistencia de una disposición normativa que especifique cuáles son

²⁵⁸ Segunda Sala, Jurisprudencia, 2a./J. 203/2004, *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, Novena Época, XXI, enero 2005, p. 596.

las atribuciones de un servidor público, la autoridad administrativa y, en su caso, la jurisdiccional, deberá valorar los elementos de prueba allegados al asunto, para así concluir si determinada conducta o actuación se encuentra dentro de las facultades encomendadas al servidor público investigado o sancionado, fundando y motivando su determinación.²⁵⁹

3. *Denuncia de delitos*

De conformidad con el artículo 19 de la LFRASP, “Si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera”.

²⁵⁹ Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis de jurisprudencia I.7o.A. J/52, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2742.