

CAPÍTULO SÉPTIMO

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

I. ASPECTOS GENERALES

Como lo comentamos en los capítulos anteriores, una de las garantías del servidor público es el procedimiento administrativo, que impone a la actividad administrativa un cauce determinado como requisito mínimo para el dictado de un acto administrativo.

Podemos decir que un procedimiento administrativo es la sucesión legalmente ordenada de hechos y actos tendientes al nacimiento de una decisión final materialmente administrativa.²⁶⁰

Esta sucesión legalmente ordenada, además, se integra con una serie de garantías y derechos que ya mencionamos en capítulos anteriores, y que en la actualidad se adicionan las garantías contenidas en los artículos 8o., 25 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Así, en los procedimientos de responsabilidad administrativa se tienen que respetar las siguientes garantías mínimas:

- a) Derecho a ser oído.
- b) Con las debidas garantías.
- c) Dentro de un plazo razonable.
- d) Por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley.
- e) Derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.
- f) Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal.
- g) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada.
- h) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa.

²⁶⁰ Botassi, Carlos A., *Procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, Platense, 1988, p. 9.

- i) Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor.
- j) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiera por sí mismo ni nombrara defensor dentro del plazo establecido por la ley.
- k) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos.
- l) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable.
- m) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
- n) Derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, en la ley o en la Convención, aun cuando la violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Además de las anteriores, el artículo 25, párrafo segundo, de la CADH, señala que

2. Los Estados partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Además, ninguna disposición de la 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.

A continuación, explicamos las diferentes etapas que integran el procedimiento de responsabilidad administrativa regulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) y en otras disposiciones.

II. NOTIFICACIÓN

El procedimiento para fijar responsabilidades administrativas a los servidores públicos se encuentra regulado, en su mayor parte, en el artículo 21 de la LFRASP.

La primera acción de la autoridad que da inicio al procedimiento formal para determinar la responsabilidad es la citación del servidor público a una audiencia, donde deberá rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen.

La citación deberá llevarse a cabo mediante una notificación que contenga el lugar, el día y la hora en que tendrá lugar la audiencia, la autoridad ante la cual se desarrollará, los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y su derecho de comparecer asistido de un defensor.

La notificación constituye una actuación procedimental que requiere de ciertas formalidades y produce el conocimiento del servidor público de la acusación en su contra. Es el medio legal por medio del cual se da a conocer al servidor público una resolución o acuerdo de la autoridad competente para iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidad administrativa.

Es importante mencionar que la notificación deberá llevarse a cabo de manera estrictamente personal, y el espacio de tiempo de la fecha de la notificación a la de la audiencia no deberá ser mayor a quince días hábiles ni menor a cinco.²⁶¹

El citado precepto legal, al establecer el procedimiento para que la actual Secretaría de la Función Pública imponga sanciones administrativas al servidor público que incurra en alguna conducta indebida, no se rige por el artículo

²⁶¹ Artículo 21 de la LFRASP.

20, apartado B, fracción III, de la Ley Suprema, pues esta norma constitucional se refiere exclusivamente al proceso penal y no al procedimiento administrativo sancionador en el cual, independientemente de la naturaleza de los actos, la autoridad, debe cumplir las formalidades esenciales del procedimiento previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, en el sentido de fundar y motivar la causa legal del procedimiento; por tanto, no existe violación alguna, porque la falta de informe de datos que pudiera impedir una adecuada defensa del servidor público será siempre susceptible de impugnación. Aún más, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las personas que tengan bajo su dirección a funcionarios cuyos actos u omisiones sean causa de responsabilidad, están obligados a denunciarlos, pero también cualquier persona puede presentar una queja o denuncia en su contra por actos u omisiones que hubieren afectado la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión, aun de manera anónima, con base en las cuales se da inicio al procedimiento disciplinario correspondiente. De acuerdo con ello, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no es violatorio de garantías, en la medida en que para no dejar inaudito al servidor público lo cita a una audiencia, le hace saber la responsabilidad que se le imputa, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en ésta lo que a su derecho convenga, datos necesarios para una oportuna y adecuada defensa, pero además, porque la propia Ley en sus artículos 70 y 71 prevé la posibilidad de que el afectado con la sanción interponga recurso de revocación o juicio de nulidad en su contra.²⁶²

En el caso de los contralores internos o de los titulares de las áreas de quejas y responsabilidades que no residan en los lugares donde se encuentre el servidor público que sea sujeto de un procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá solicitarse a la dependencia u órgano correspondiente la cooperación, mediante un escrito, donde se señale expresamente la diligencia cuya práctica se solicita, los datos de identificación y localización del servidor público, y el plazo en el cual deberá efectuarse aquella. El escrito deberá estar acompañado además por la documentación correspondiente.

El incumplimiento de las dependencias cuyo auxilio sea solicitado se considera como causa de responsabilidad administrativa.²⁶³

Al aplicar de manera supletoria en el procedimiento de responsabilidad administrativa el Código Federal de Procedimientos Civiles, se desprende

²⁶² Segunda Sala, Tesis: 2a. LVII/2009, Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXIX, junio de 2009, p. 319.

²⁶³ Artículo 22 de la LFRASP.

que el servidor público notificado deberá señalar un domicilio para oír y recibir notificaciones, ya que aunque el artículo 305 del código menciona que “No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial”, no es aplicable en este supuesto, ya que la presencia del servidor público en este procedimiento deriva precisamente de una conducta que se le atribuye en perjuicio de los intereses públicos, por lo que en caso de no hacer el señalamiento de domicilio, o bien, que este no exista, deberá hacerse la notificación mediante rotulón, como lo establece el artículo 316 del mismo código. Lo anterior se encuentra respaldado también en un criterio de los tribunales colegiados de circuito:

Consecuentemente, si durante el mencionado procedimiento se cumple con el requisito de requerir a éstos para que señalen domicilio para oír y recibir notificaciones, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y no lo hacen, o bien, haciéndolo aquél resulta inexistente, la notificación por rotulón que al efecto se realice resulta apegada a lo establecido en los artículos 305, 306 y 311 del citado código.²⁶⁴

En cuanto a la obligación de la autoridad de entregar copias certificadas de la queja o denuncia o de lo actuado hasta el momento, las llamadas “copias de traslado”, es algo que no se contempla en la LFRASP; sin embargo, como lo establece un criterio, bastará para otorgarle seguridad jurídica al servidor público el darle acceso total al expediente para preparar debidamente su defensa antes de llevar a cabo la audiencia de ley:

No obstante, a efecto de salvaguardar las formalidades esenciales del procedimiento, en términos del artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal, debe permitirse al interesado el acceso al expediente respectivo, en el que obren las constancias que lo involucran, incluso antes de llevar a cabo la celebración de la audiencia, pues entre las fechas de citación y audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, que es el término concedido por la ley para que el servidor público investigado consulte el expediente, recabe o prepare las pruebas y alegatos necesarios para su defensa.²⁶⁵

La figura del defensor público no se contempla en la LFRASP; sin embargo, se encuentra en algunas legislaciones locales en la materia. Pero sí

²⁶⁴ Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis aislada, I.1o. (I Región) 8 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 1428.

²⁶⁵ Tribunales colegiados de circuito, Tesis aislada, I.7o.A.324 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1437.

se encuentra previsto, como una garantía para el servidor público, en el artículo 8o. de la Convención Americana de Derechos Humanos, que señala:

[...] toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

Y el artículo 29 lo complementa, al señalar 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.

Aunque la jurisprudencia ha dicho lo contrario, al señalar que

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla establece en su artículo 68, fracción I, el procedimiento que debe observar la autoridad a quien corresponda su aplicación, para imponer las sanciones administrativas a los servidores públicos sujetos a un procedimiento disciplinario y regula, en la parte relativa, la posibilidad de que dicho funcionario se haga acompañar de un defensor al momento de comparecer a la audiencia, sin que se prevea la obligación para la autoridad administrativa de designarlo. Por tanto, si la fracción I del artículo citado regula en forma expresa, clara y precisa la figura del defensor en la audiencia prevista en tal precepto, no es procedente acudir a la supletoriedad de leyes a que se refiere el artículo 48 de la misma ley.²⁶⁶

²⁶⁶ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Tesis aislada VI.2o.A.82 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1326. “DEFENSOR EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATI-

III. AUDIENCIA

La audiencia previa es una regla de validez universal que se debe aplicar a todos los procedimientos y a todos los procesos.

Si se toma en cuenta que el fin que persiguió el Constituyente a través de la garantía de audiencia fue el de permitir que los gobernados desplieguen sus defensas antes de que las autoridades modifiquen en forma definitiva su esfera jurídica, y no el de impedir que éstas ejerzan las facultades que les fueron conferidas para cumplir con los fines que constitucional o legalmente se les encomendaron, se concluye que cuando se declara la inconstitucionalidad de una disposición de observancia general por no prever un procedimiento en el que antes de la emisión de un acto privativo se respeten las formalidades esenciales a que se refiere el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en acatamiento del fallo protector, la respectiva autoridad administrativa o jurisdiccional podrá reiterar el sentido de su determinación, siempre y cuando siga un procedimiento en el que el quejoso pueda ejercer plenamente su derecho de audiencia. Ello es así, porque el efecto de la protección constitucional no llega al extremo de impedir el desarrollo de la respectiva potestad, pues permite a la autoridad competente purgar ese vicio antes de su ejercicio, brindando al quejoso la oportunidad de defensa en la que se acaten las referidas formalidades; sin que obste a lo anterior la circunstancia de que no existan disposiciones directamente aplicables para llevar a cabo el referido procedimiento, pues ante ello, al tenor del párrafo cuarto del mencionado precepto constitucional, la autoridad competente deberá aplicar los principios generales que emanen del ordenamiento respectivo o de uno diverso que permitan cumplir con los fines de la garantía citada.²⁶⁷

El principio de oír al interesado antes de decidir algo que lo va a afectar conlleva implícita la eficacia; es una regla de buena administración, porque asegura el cabal conocimiento de los hechos.

Esta garantía debe imperar desde antes de adoptarse la decisión que puede afectar los derechos de los particulares.

El señalamiento de la audiencia prevista en los artículos 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, derogado en materia federal pero aplicable a los servidores públicos de los Poderes Eje-

VA DE SERVIDORES PÚBLICOS. SU DESIGNACIÓN, AL ENCONTRARSE EXPRESAMENTE REGULADA POR EL ARTÍCULO 68, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA, NO ADMITE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE OTROS ORDENAMIENTOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)".

²⁶⁷ Segunda Sala, Tesis de jurisprudencia 2a./J. 16/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXVII, febrero de 2008, p. 497.

cutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal, y 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la cual inicia el procedimiento de responsabilidad administrativa, para verificarse en un lugar distinto al en que sucedieron los actos u omisiones imputados y, en vía de consecuencia, la citación a esa diligencia, no afectan el derecho sustantivo de audiencia del servidor público, por lo que no son actos que tienen sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, de ahí que en su contra no procede el juicio de amparo indirecto por no actualizarse el supuesto del artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo. Además, los procedimientos administrativos de responsabilidad de los servidores públicos no podrían paralizarse por esta razón, aunado a que no se limita el derecho del gobernado de declarar, ofrecer pruebas y alegar lo que a su interés convenga.²⁶⁸

La audiencia, como se había mencionado anteriormente, no deberá programarse antes de cinco días hábiles ni después de quince de hecha la notificación. La LFRASP no describe la audiencia a detalle, y solo dice que en la notificación se deberá mencionar la autoridad ante la cual se llevará a cabo la misma.²⁶⁹

En tal virtud, no obstante que en el procedimiento de responsabilidad seguido en contra de un servidor público se haya otorgado a éste un plazo para ofrecer pruebas, y las mismas hayan sido desahogadas, de ninguna manera convalida la irregularidad de no haber citado con la anticipación suficiente a la celebración de la audiencia que refiere el precepto legal en estudio, por tratarse de etapas procesales autónomas, y de naturaleza distinta, por lo que debe ordenarse la reposición del procedimiento, a fin de no dejar en estado de indefensión al agraviado.²⁷⁰

1. *Consecuencias de la comparecencia*

Una vez terminada la audiencia, se concederá un plazo de cinco días hábiles al servidor público para que ofrezca las pruebas que a su derecho convengan.

Si la autoridad que lleva a cabo el procedimiento considera que debe realizar más audiencias para la debida sustanciación del procedimiento, ya sea porque no se cuenta con elementos suficientes para fincar la responsa-

²⁶⁸ Segunda Sala, Tesis: 2a./J. 37/2010, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXXI, marzo de 2010, p. 1037.

²⁶⁹ Artículo 21, fracción I, de la LFRASP.

²⁷⁰ Tribunales colegiados de circuito, Tesis aislada, I.7o.A.218 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, junio de 2003, p. 1065.

bilidad, o bien porque se advierte que ha aparecido una nueva conducta susceptible de responsabilidad administrativa, podrá realizarlas.²⁷¹

En algunas ocasiones, como se prevé en lo relativo a la diligencia de notificación, la audiencia deberá llevarse a cabo en algún lugar diferente al de la consumación del hecho que haya generado responsabilidad, o bien diferente al lugar donde labora el servidor público probable responsable. Debido a lo anterior, existió por parte de algunos servidores públicos el intento de iniciar un juicio de garantías por la vía del juicio de amparo indirecto en contra de la notificación de la audiencia que se va a llevar a cabo en lugar diferente al de la consumación del acto; sin embargo, es jurisprudencia de la SCJN que contra el acto de autoridad no procede el amparo indirecto, ya que no viola las garantías constitucionales consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra carta magna:

El señalamiento de la audiencia prevista en los artículos 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, derogado en materia federal pero aplicable a los servidores públicos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal, y 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la cual inicia el procedimiento de responsabilidad administrativa, para verificarse en un lugar distinto al en que sucedieron los actos u omisiones imputados y, en vía de consecuencia, la citación a esa diligencia, no afectan el derecho sustantivo de audiencia del servidor público, por lo que no son actos que tienen sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, de ahí que en su contra no procede el juicio de amparo indirecto por no actualizarse el supuesto del artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo. Además, los procedimientos administrativos de responsabilidad de los servidores públicos no podrían paralizarse por esta razón, aunado a que no se limita el derecho del gobernado de declarar, ofrecer pruebas y alegar lo que a su interés convenga.²⁷²

Por otra parte, se dio, en algún momento, la confusión en cuanto a si el representante sindical del servidor público probable responsable debería o no estar presente en la audiencia referida; lo anterior, con fundamento en el artículo 46 *bis* de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).²⁷³

²⁷¹ Artículo 21, fracción IV, de la LFRASP.

²⁷² Segunda Sala, Jurisprudencia, 2a./J. 37/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2010, p. 1037.

²⁷³ “Artículo 46 bis. Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta

El criterio de los tribunales del Poder Judicial Federal fue en el sentido de que “La presencia del representante sindical en la audiencia referida es notoriamente innecesaria, ya que la fracción del artículo 46 a la que alude el 46 *bis*, a pesar de referirse como causa de justa cesantía a faltas de probidad u honradez”, esto debido a que el motivo de la audiencia no se desprende de la relación laboral como tal, sino que la audiencia se lleva a cabo para determinar si el servidor público es sujeto de responsabilidad administrativa al incumplir alguna de las obligaciones estipuladas en el artículo 13 de la LFRASP, lo que evidencia la naturaleza distinta de ambas situaciones. Esto también se encuentra señalado en una tesis de los tribunales colegiados de circuito:

de ahí que no se requiera la presencia de este último en la audiencia celebrada dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades, establecido en el artículo 64 de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, ya que a través del mismo no se pretende demostrar la existencia de alguna conducta descrita en el artículo 46, fracción V, de la ley referida, sino que el objeto de la sustanciación es determinar si con la conducta atribuida al servidor público se transgrede algún artículo de la anterior Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o bien, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esto es, la instancia administrativa surge con motivo de un vínculo de carácter administrativo derivado de su calidad de servidor público totalmente ajena a la relación de tipo laboral que se tiene con la dependencia citada, supuesto en el cual, de pretenderse afectar aquélla, se requiere la elaboración del acta administrativa en los términos indicados, incluyendo la participación de la representación sindical.²⁷⁴

administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

...

Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

...

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio”.

²⁷⁴ Tribunales colegiados de circuito, Tesis aislada, I.7o.A.347 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 1777.

2. *Consecuencias de la no comparecencia*

En el supuesto de que el servidor público deje de comparecer sin causa justificada, se le tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

IV. PRUEBAS

Se contempla un plazo de cinco días hábiles para que el servidor público ofrezca las pruebas relacionadas con los hechos que se le atribuyen, y que considere pertinentes. No se estipula plazo para el desahogo.²⁷⁵

Por otra parte, se concede a la autoridad la facultad de llevar a cabo en cualquier momento y las veces que sea necesario, diligencias, audiencias y auditorías tendientes a comprobar la responsabilidad administrativa del servidor público.²⁷⁶

De los párrafos anteriores se desprende que la autoridad cuenta implícitamente con un periodo ilimitado para ofrecer las pruebas que considere pertinentes, y el servidor público presunto responsable solo cuenta con cinco días, lo que de cierta forma lo coloca en desventaja en contra de la autoridad que sustancia el procedimiento en su contra.

De sobra está mencionar que las pruebas ofrecidas por la autoridad para determinar una responsabilidad al servidor público que presuntamente haya incumplido las obligaciones estipuladas en la ley deben ser aptas, idóneas, bastantes y concluyentes, y demostrar plenamente que el servidor público efectivamente ha incumplido alguna de las obligaciones, lo que se encuentra también reflejado en tesis de los tribunales colegiados de circuito:

Por tanto, si no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad, debe estimarse que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad.²⁷⁷

En este caso, la carga de la prueba corresponde a la autoridad que sustancia el procedimiento, ya que será ella la que deberá probar el incumplimiento de las obligaciones del servidor público; sin embargo, en caso de que el servidor público alegue como causa de su incumplimiento la excesiva

²⁷⁵ Artículo 21, fracción II, de la LFRASP.

²⁷⁶ Artículo 21, fracción IV, de la LFRASP.

²⁷⁷ Tribunales colegiados de circuito, Tesis aislada, IV.2o.A.126 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1416.

carga de trabajo, la carga de la prueba deberá pasar a este. Esto es criterio de los tribunales colegiados de circuito en cuanto a la legislación del Estado de México:

Así, la carga de la prueba en el indicado procedimiento corresponde a los señalados servidores públicos cuando argumentan como causa de la conducta infractora, la excesiva carga de trabajo, por lo que, al rendir su informe, deberán ofrecer el material probatorio conducente con las formalidades que permitan su legal y pronto desahogo.²⁷⁸

V. ALEGATOS

La LFRASP no contempla la etapa de alegatos, lo que es, sin duda alguna, violatorio de la garantía de audiencia consagrada en la CPEUM, pues en reiterados criterios la SCJN ha señalado:

para que la ley que establece un procedimiento administrativo satisfaga la garantía de audiencia, debe cumplir con las siguientes etapas procesales: 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 debidamente fundada y motivada que dirima la cuestión planteada; en estas condiciones, si del texto de las fracciones I y II del artículo 203 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco se desprende que el procedimiento ahí previsto no establece la etapa de alegatos, de ello se sigue que la aludida norma resulta contraventora de la garantía de audiencia al incumplir con las formalidades esenciales del procedimiento que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada del particular antes de un acto de privación.²⁷⁹

VI. RESOLUCIÓN

Una vez desahogadas las pruebas admitidas, la autoridad encargada de llevar a cabo el procedimiento en contra del servidor público deberá resolver dentro de los 45 días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad, o bien deberá imponer las sanciones administrativas correspondientes. La autoridad, cuando así lo considere, podrá además ampliar este plazo por

²⁷⁸ Tribunales colegiados de circuito, Tesis aislada, II.2o.T.Aux.19 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011, p. 3259.

²⁷⁹ Tribunales colegiados de circuito, Tesis aislada, III.2o.A.127 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, abril de 2005, p. 1326.

hasta 45 días hábiles. Dicho término no procederá en el caso de que el servidor público presuntamente responsable confiese su responsabilidad, en cuyo caso la resolución deberá ser dictada inmediatamente.²⁸⁰

A partir de la emisión de la resolución, la autoridad cuenta con un plazo de diez días hábiles para notificar tanto al servidor público como al superior o titular jerárquico para que haga efectivas las sanciones que en su caso hayan sido aplicadas.²⁸¹

Es importante mencionar también que en la resolución dictada en el procedimiento deberá regir de igual forma el principio de congruencia que rige en las resoluciones en materia penal. Lo anterior se encuentra reflejado incluso en una tesis de los tribunales colegiados de circuito:

Uno de esos principios es el de congruencia, que en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos obliga a la autoridad responsable, al momento en que emite la resolución respectiva, a efectuar las consideraciones pertinentes que funden su actuar en forma armónica, es decir, congruente, de acuerdo con los hechos constitutivos de la infracción administrativa que haya tenido por probados, en relación con la sanción administrativa precisa a la que el servidor público se haya hecho merecedor, en estricto apego a los principios que rigen el derecho administrativo sancionador, referentes a la gravedad de la conducta y de la correspondiente sanción aplicable, pues cualquier desviación al respecto no puede estimarse un simple error intrascendente, como cuando la fracción del precepto legal invocado no guarda congruencia con la sanción impuesta, sino que ello tiene una relevancia innegable, ya que trasciende a la correcta fundamentación y motivación para imponer, según corresponda, la sanción a un servidor público, en virtud de que la aplicación de la ley en tratándose del derecho administrativo sancionador debe ser exacta y no imprecisa, con el mismo alcance que tiene en el derecho penal, de acuerdo con la responsabilidad por incumplimiento de obligaciones en la que haya incurrido el funcionario público de que se trate, en relación con la exacta sanción que le resulte aplicable, en estricto respeto al principio de congruencia que rige en esta materia.²⁸²

VII. CADUCIDAD

El procedimiento de responsabilidad administrativa tiene por objeto asegurar la óptima prestación del servicio público, de manera que éste corresponda

²⁸⁰ Artículo 31 de la LFRASP.

²⁸¹ Fracción III, artículo 21 de la LFRASP.

²⁸² Tribunales colegiados de circuito, Tesis aislada, VI.Io.A.262 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, octubre de 2008, p. 2441.

a los intereses de la colectividad, pudiendo concluir sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo la sanción administrativa correspondiente, determinando si el servidor público cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes a su cargo. Así, el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no transgrede la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el hecho de no fijar consecuencia o sanción alguna para los casos en que la autoridad no dicte la resolución correspondiente dentro del plazo de cuarenta y cinco días a que alude aquella norma, pues por razones de seguridad jurídica y conforme a la materia de estos procedimientos que son de pronunciamiento forzoso, deben resolverse con la emisión de la resolución que les ponga fin.²⁸³

²⁸³ Primera Sala, Tesis Aislada 1a. LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 594.