

PRESCRIPCIÓN DE LAS CONDUCTAS CONTINUADAS EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Mtro. Víctor Santiago Serrano Contreras y
Mtra. Karina Martínez Ochoa

El artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé que la prescripción de las facultades para imponer sanciones se actualiza en tres años para las faltas no graves y en siete años para las faltas graves, contados a partir del día siguiente al que se hubiesen cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubiesen cesado.

De lo anterior se puede advertir que para efectos del cómputo de la prescripción se alude a las conductas de carácter instantáneo cuando se hace referencia al “momento en que se actualizó” y a las permanentes o continuas al “momento en que cesó”; sin embargo, no se aprecia que haga referencia la última de las conductas que se hubieren llevado a cabo con un mismo propósito, conocidas como de carácter continuado.

Ello nos lleva a preguntarnos si en materia de responsabilidades administrativas para el cómputo de prescripción es dable incluir las conductas de carácter continuado.

Para dar respuesta a ese cuestionamiento, es dable acudir al criterio interpretativo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las autoridades competentes en la materia consistente en que mientras se construyen los principios rectores propios del procedimiento de responsabilidad administrativa, es posible acudir de manera prudente a los principios penales sustantivos y las técnicas garantistas del derecho penal, con las modulaciones y ajustes necesarios, dada la similitud fundamental que comparten, como manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. En el entendido de que esa aplicación no es de manera automática sino solo cuando resulten compatibles con su naturaleza.

En materia penal la prescripción es una de las formas de extinguir la pretensión punitiva del Estado, se actualiza con el simple transcurso del tiempo conforme los plazos que establecen las leyes penales secundarias, cuya finalidad es la de no dejar expedita indefinidamente la acción persecutoria del Estado, ello con base en el derecho a la seguridad y certeza jurídica de las personas gobernada.²

¹ Tesis: P./J. 99/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, Agosto de 2006, p. 1565.

² Tesis: 1a. CVI/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 29, Abril de 2016, Tomo II, p. 1131

Su estudio en materia penal no requiere ser sometido al principio de contradicción dado su carácter oficioso³ y preferente, en tanto que resultaría ocioso continuar con la investigación, procedimiento, recursos o juicio de amparo en caso de que esta figura se actualizara en el caso concreto,⁴ con la salvedad de los supuestos expresamente previstos por la ley como imprescriptibles.

Al efecto cabe recordar que en términos del artículo 7 del Código Penal Federal, los delitos se clasifican en instantáneos, es decir cuando su consumación se agota en el mismo momento todos los elementos de la descripción penal (ejemplo homicidio por arma de fuego); permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo (ejemplo desaparición forzada), y continuado con unidad de propósito delictivo, conductas delictivas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal (ejemplo robo a cuentahabiente en diversos retiros).

En ese tenor, la prescripción en materia penal se computa a partir del momento en que consumó la conducta delictiva, esto es, para el caso de las conductas instantáneas cuando esta se llevó a cabo, en el supuesto de las conductas permanentes o continuas cuando cesó esta y en las continuadas cuando se verificó el último hecho.⁵

Del mismo modo, en el procedimiento de responsabilidad administrativa la prescripción tiene el efecto de extinguir la facultad del Estado para sancionar las conductas constitutivas de faltas administrativas cometidas por personas servidoras públicas y en su caso personas físicas o morales relacionadas con faltas graves cometidas por las primeras, su estudio por regla general es de carácter oficioso y se actualiza al momento en que se actualizó la conducta.

Sin embargo, como se dijo, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas no se advierte disposición expresa respecto al momento a partir del cual se actualiza la prescripción de la multiplicidad de conductas con un mismo propósito ejecutadas por el mismo sujeto pasivo, lo cual resulta de especial trascendencia en tanto que, el análisis de la prescripción parte de la precisión del momento en que se tiene por actualizada esa conducta.

El problema pudiera resolverse acudiendo a la estricta interpretación literal del artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y afirmar que no se trata de una omisión sino a la voluntad del legislador, y que simplemente en el procedimiento de responsabilidades administrativas no se prevé la posibilidad computar el plazo de prescripción en conductas continuadas.

Lo anterior si bien proporcionaría una solución fácil, lo cierto es que ello conllevaría implicaciones complejas de trascendencia adjetiva y sustantiva en el procedimiento, toda vez que las etapas que lo componen (investigación, substanciación y resolución) se encuentran

³ Código Penal Federal, 1931, México, artículo 101, párrafo tercero

⁴ Tesis: XIV.1o.10 P, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, Febrero de 2000, p. 1027.

⁵ Código Penal Federal, 1931, México, artículo 102.

relacionadas entre sí, al grado de que en el supuesto de que se actualizara una conducta de carácter continuado y que a esta se considerara desde la investigación como instantánea o continua, ello tendría implicaciones de expansiva trascendencia a lo largo del procedimiento, no solo para efectos del cómputo de la prescripción, sino para la determinación de los actos de investigación que se llevarán a cabo, el adecuado ejercicio del derecho a la defensa de las personas involucradas, la calificación de la conducta, la integración de la litis en la fase de substanciación y la individualización de la sanción, entre otras.

Por ejemplo, pudiera darse el caso de que una persona servidora pública con beneficio al pago de alimentos con motivo de una comisión foránea, propone en diversos momentos a los comensales invitarles un postre o una bebida si le permiten facturar su cuenta por el monto límite máximo que le fue asignado, con la finalidad de apropiarse del dinero que se le otorgó en concepto de viáticos, supuesto en el que se trata de multiplicidad de conductas infractoras cometidas por el mismo sujeto en diversos momentos.

De coincidir con la interpretación restrictiva aludida, obligaría a la autoridad investigadora a elegir entre clasificarla como conducta instantánea o continua, y en el caso de que la considerara como instantánea, implicaría que no puedan analizarse en su conjunto para computar el plazo de prescripción a partir del último hecho que se hubiere llevado a cabo, puesto que al considerarse como instantáneas daría lugar a que se analizaran de manera individual, con el riesgo de que las primeras conductas pudieran estar prescritas por haber transcurrido el plazo previsto por la ley, y que por ende no sea factible emprender la investigación por estos hechos.

Además de que esos hechos que se consideraron como prescritos no formarían parte del informe de presunta responsabilidad administrativa, tampoco de la litis que conforma el procedimiento o de la sanción respectiva.

Máxime si se tiene en cuenta que para el cómputo de la prescripción no es factible tener en cuenta el momento a partir del cual la autoridad competente toma conocimiento de los hechos⁶ ni los efectos que estos producen, puesto que de hacerlo se contravendrían el derecho a la seguridad y certeza jurídica que protege la figura de la prescripción.

Las complicaciones apuntadas revelan la necesidad de acudir a una interpretación extensiva que permitan el análisis de las conductas como continuadas, dadas las probables implicaciones que tendría en la recolección de elementos de convicción, la calificación de la conducta, la fijación de la litis y la substanciación del procedimiento, así como en la individualización de las sanciones y correspondiente sanción.

Cabe apuntar que si bien existen criterios aislados que acuden a la aplicación supletoria de la legislación penal sustantiva (por ejemplo el artículo 102 del Código Penal Federal) debe tenerse

6 Tesis: VI.3o.A.79 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Mayo de 2002, p. 1284

presente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas es la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a la que se remite de manera expresa para todo lo no dispuesto en el procedimiento, sin que haga una remisión expresa y a lo dispuesto en el Código Federal en cita.⁷

⁷ Tesis: I.4o.A.601 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, p. 2641