



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGON

“LA EFICACIA JURIDICA DE LA CADUCIDAD PROCESAL EN LOS PLAZOS Y
TERMINOS, EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN LAS
CONTRALORÍAS INTERNAS EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

MARIEL YUNUEN ZACARÍAS ZAVALA

ASESOR:

MTRA. EN DERECHO JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA



MEXICO

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
CAPITULO 1.....	6
LA PRONTITUD EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA.....	6
1.1.-GÉNESIS DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.....	6
1.2.- LA JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA.....	10
1.3.- LOS PRINCIPIOS DE TODO PROCEDIMIENTO.....	13
1.3.1.- PRONTITUD.....	15
1.3.2.- COMPLETA.....	17
1.3.3.- IMPARCIAL.....	20
1.4.- LA SEGURIDAD JURÍDICA DE TODO PROCEDIMIENTO.....	21
CAPÍTULO 2.....	24
CONCEPTO DE PLAZOS Y TÉRMINOS.....	24
2.1.- DEFINICIÓN DE PLAZO PROCESAL.....	25
2.2.- CONCEPTO DE TÉRMINO.....	27
2.3.- CONCEPTO DE CADUCIDAD.....	30
2.4.- LOS PLAZOS Y LA CADUCIDAD.....	31
2.5.- EL TÉRMINO Y SU PRESCRIPCIÓN.....	34
2.6.- LA CIRCUNSTANCIA EN LOS PLAZOS EN TODO PROCEDIMIENTO.....	38
CAPITULO 3.....	43
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	43
3.1.- PERCEPCIÓN DE QUEJAS O DENUNCIAS.....	46
3.2.- INVESTIGACIÓN PREVIA.....	50
3.3.- CITA AL SERVIDOR PÚBLICO.....	52
3.4.- AUDIENCIA DE LEY.....	55
3.5.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.	61
CAPITULO 4.....	68
LA EFICACIA JURÍDICA PROCESAL DE LOS PLAZOS Y TÉRMINOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	68
4.1.- DEFINICIÓN DE EFICACIA.....	68
4.2.- LA FALTA DE CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	70
4.3. AFECTACIÓN A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA POR FALTA DE CADUCIDAD.....	72
4.4 LA PRESCRIPCIÓN EN EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	76
4.5.- EL ESTADO DE INDEFENSIÓN POR LA FALTA DE PLAZO DE CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	77
4.6.- PROPUESTAS RESOLUCIÓN.....	82
CONCLUSIONES.....	85
FUENTES CONSULTADAS.....	88

INTRODUCCIÓN.

Una garantía constitucional que todo individuo tiene es que sea prontamente juzgado en un proceso ya sea judicial o administrativo.

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece plazos y términos que son una pauta para que el procedimiento pueda tener una cierta dinámica, pero en si, no hay una sanción específica para que se produzca la caducidad de la acción intentada cuando el Órgano Interno de Control ha incoado un procedimiento administrativo disciplinario contra algún servidor público. En todos los procedimientos llámese judicial o administrativo, la caducidad de la instancia, ha sido contemplada con el efecto de dar mayor dinámica al procedimiento, y cierta sanción a aquella parte que ha sido inactiva en este.

El problema se agrava, con el manejo de la prescripción de la acción establecida en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que se prevé una prescripción de tres años a partir del día siguiente a aquel en que se hubieran cometido las infracciones o a partir del momento que hubieren cesado dichas infracciones si fuesen de carácter continuo.

Sin duda, esta clase o situación de tratamiento frente a la prescripción de la acción parece no tener un término frente a lo que sería la caducidad procesal, por lo tanto, debemos distinguir claramente entre prescripción en el ejercicio de la acción y la caducidad por inactividad.

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en ningún momento señala algún efecto de caducidad que haga un poder sancionador para la actividad controladora de la función pública. La acción no es garantía de que el procedimiento se resuelva completamente, sino que al parecer, lo deja abierto para los términos de la

prescripción de la acción, de tal manera que el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que si se dejara de actuar en los procedimientos, la prescripción empieza a correr nuevamente al día siguiente en que se hubiere practicado el último acto procesal o realizado la última promoción.

Sin duda, el tercer párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla situaciones de caducidad aunque se presta a confundirlas con acciones de prescripción de la acción. El procedimiento tiene que ser dinámico una vez intentada la acción, y esta debe resolverse en los plazos y términos que la propia legislación establece.

La motivación por la cual resulta la siguiente tesis, es que la suscrita ha prestado sus servicios en diversas contralorías internas del gobierno del Distrito Federal, dándose cuenta de que los procedimientos llegan a tardar mucho tiempo, poniendo al servidor público en incertidumbre con las diversas fallas en el servicio público que se brinda, esto es desde el criterio del trabajador burocrático, por otro lado desde el punto de vista de la autoridad, no solo afecta a los intereses de los gobernados al no ejecutar las sanciones cuando hay responsabilidad administrativa debido a la deficiencia del procedimiento administrativo disciplinario, sino también al Erario.

De ahí la necesidad de especificar la situación de la caducidad de la instancia por falta de impulso procesal, especialmente por parte de la autoridad instructora. Demostrar que el artículo 21 y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no fijan términos de caducidad para el procedimiento, por lo que hace que haya una falta en la legalidad de la dinámica procesal y por supuesto, no fija una garantía de la prontitud de la administración en justicia administrativa.

Por lo que al mencionar la eficacia jurídica procesal de los plazos y términos en el procedimiento administrativo disciplinario, es hablar de una necesidad propia en el hecho de fijar un término o bien un plazo en el que se deban de resolver las situaciones y circunstancias y mas que nada, cuando es una responsabilidad en el trabajo de tipo administrativo.

Para demostrar estas situaciones, en principio hacemos un estudio sobre la prontitud de la administración de justicia en el artículo 17 Constitucional, en donde señalamos claramente como la garantía individual establecida en el precepto en comento, es el hecho de que toda relación de conflicto debe de resolverse prontamente.

En el capítulo segundo, fijamos algunas ideas sobre los plazos y términos que se deben de seguir, para escenificar algunas trascendencias sobre el concepto de los plazos y de los términos en los cuales al parecer son semejantes, pero realmente hay distinciones que queremos hacer notar.

En el capítulo tercero hablamos de lo que es el procedimiento administrativo disciplinario, que definitivamente es parte medular del estudio, y que debemos de conocer profundamente consideramos que es de suma importancia hacer referencia a que el procedimiento en comento nos parece por demás lento e ineficiente y no solo eso, las instancias posteriores a éste también nos presentan el mismo escenario ya que no son expeditos y por lo tanto destacaremos los mas significativo del recurso de revocación o bien del juicio de nulidad, los cuales se pueden interponer en contra de las resoluciones emitidas por la Contraloría General o los Órganos Internos de Control del Gobierno del Distrito Federal.

Y finalmente, cuando ya tengamos los criterios necesarios, entonces mencionaremos de la eficacia jurídico procesal de los plazos y términos en el procedimiento administrativo disciplinario que es en si el punto principal de

este trabajo de tesis, el tratar de elaborar una propuesta al artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la que se pueda establecer una certidumbre para el empleado burocrático, para fin y efecto de que dicho empleado, cuando comete alguna falta administrativa, no este en zozobra constante frente al hecho de que después de tres años o cinco años, todavía la autoridad pueda estarlo presionando para que deba de rendir cuentas por un acto que lo ha responsabilizado.

CAPITULO 1
LA PRONTITUD EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA.

Con el fin de tener elementos suficientes que nos permitan lograr un cierto criterio sobre la eficacia jurídico procesal de los plazos y términos en el procedimiento administrativo disciplinario, es indispensable iniciar este trabajo de tesis, puntualizando una idea generalizada del principio en la prontitud de la administración de todo tipo de justicia. Inicialmente, el artículo 17 Constitucional, que a la letra dice: “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.” Nuestro comentario al respecto es que artículo de referencia, es bastante claro en la necesidad de contemplar una cierta inmediatez en el hecho de resolver los asuntos de conflicto que se ponen a consideración.

De ahí, que el objetivo principal de este primer capítulo, es observar como la expedita administración de justicia, ofrece incluso un margen de seguridad jurídica a los ciudadanos, para que, sus problemas o conflictos, puedan ser prontamente arreglados.

1.1.-GÉNESIS DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.

Sin duda, desde lo que fuera la Constitución de Cádiz de 1812, la formalidad en un procedimiento que estuviese basado en ciertos plazos y términos, ha sido una de las principales exigencias de la población.

El hecho de que en la administración de justicia, no se tuviese un plazo o un termino a través del cual, los jueces deben de dictar un cierto fallo, hace que el capricho del juez, pueda generar un abuso y con esto, enfrentarnos a una cierta administración de justicia dada a capricho. Tenemos como en esta Constitución de Cádiz de 1812, las potestades para llevar a cabo la justicia, tendrían que estar presionadas por una cierta inmediatez. Así, podemos observar como el artículo 286 de la Constitución de Cádiz de 1812 decía:

“Las leyes arreglaran la administración de justicia en el tribunal, de manera que el proceso sea formado con brevedad y sin vicios, a fin de que los delitos sean prontamente castigados.”¹

La necesidad de una prontitud en todo lo que es la administración de justicia, resulta ser en si un derecho humano fundamental, a través del cual, la resolución que dicte la función jurisdiccional, encontrará un plazo o bien un termino. De lo anterior, es muy importante distinguir que esa necesidad en todo lo que es el desahogo de la administración de justicia y principalmente desde el punto de vista criminal. Como consecuencia, la prontitud en la administración de justicia, revelará la posibilidad de tener una resolución en un plazo determinado.

En la Constitución de Apatzingan de 1814 cuyo nombre oficial fue: “El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”; también se observan diversas formulas a través de las cuales se genera la prontitud en la resolución. Por ejemplo, en lo que se refiere al juicio de residencia de tipo administrativo, que es en si, el carácter disciplinario desde el punto de vista administrativo, se fija en el artículo 225 lo siguiente:

“Dentro del termino perentorio, después de elegir el Tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los responsables funcionarios, y pasado este tiempo, no se oirá ninguna, antes bien se darán aquellos por

¹HERNÁNDEZ, Alejandro, La Constitución de Cádiz; 4º edición, Gobierno de Aguascalientes, México 2001, p. 39.

absueltos, y se disolverá inmediatamente el tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección.”²

En la Constitución de 1824, también se van fijando diversas disposiciones por medio de las cuales, se contempla la necesidad de un plazo y un término respecto de la administración de justicia, no solamente la penal sino también la administrativa y todo tipo de función jurisdiccional.

Lo mismo pasa en lo que fue la Constitución de las 7 Leyes de 1836. De tal manera, que el origen más directo de lo que podría ser el artículo 17 Constitucional que actualmente conocemos, es el mismo artículo 17 de la Constitución Liberal de 1857 que decía a la letra:

“Nadie puede ser preso por deudas de carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.”³ Este texto pasa a lo que fue la Constitución de 1917 casi en forma íntegra; por eso decimos que el antecedente más directo del artículo 17 Constitucional es sin lugar a dudas el mismo artículo 17 de la Constitución de 1857.

En la cual, debe de notarse claramente, que todavía no se hablaba de plazos y términos sino hasta lo que fue la Constitución de 1917, la cual fija en su artículo 17 lo siguiente:

“Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar

²TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México; 18 edición, Porrúa, México 2001, p. 55.

³ La Constitución de Cádiz, Ídem. p.175.

justicia en los plazos y términos que fije la ley; sus servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”⁴

Nótese como se empieza ya a dar a partir del 17, la idea de los plazos y términos que es básico de la justicia pronta y expedita, de tal manera, que esta disposición del 17, va a generar algunas reformas de las cuales, los autores Emilio Rabasa y Gloria Caballero nos ofrecen los comentarios siguientes:

“El artículo 17 fue adicionado por reformas publicadas en el diario oficial del 17 de Marzo de 1987. Afirmando que el derecho que cualquier persona tiene para acudir ante los tribunales y que estos le hagan justicia, para dirimir las contiendas que surgieren entre particulares, será necesario que lo haga ante un órgano del estado facultado para ello, órgano que debe emitir sus resoluciones lo mas pronto posible, con imparcialidad y juzgar el conflicto sujeto a consideración en todos sus puntos.”⁵

Las circunstancias que se van manejando a partir de lo que es la necesidad de los plazos y términos y por supuesto de la prontitud en todo lo que es la administración de justicia, va generando para el ciudadano, un cierto derecho a través del cual las resoluciones de los jueces, deben de llevarse acabo con la economía procesal que requieren. Ya que de no ser así, entonces se lleva a cabo la interposición del juicio de amparo, y a partir de este, se hace respetar la garantía individual. El autor Jesús Rodríguez y Rodríguez cuando nos explica algunas situaciones sobre el particular dice:

“ De ahí que sea el estado el que; en contrapartida del derecho de justicia de que es titular toda persona, asuma la obligación de crear y organizar los tribunales que habrán de encargarse de impartir justicia de manera rápida y

⁴ Ibidem. p. 525

⁵ RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria, Mexicano Ésta es tu Constitución; 15° edición, Porrúa, México 2001, p. 74.

gratuita; rápida, porque los tribunales deben sustanciar y resolver los juicios de que conocen dentro de los plazos y términos legales, además de que deberán tener presente que justicia que no es pronta, no es justicia; gratuita, a merced de la supresión definitiva de las costas judiciales.”⁶

Se empieza ya a consolidar esa necesidad de la prontitud en la administración de la justicia, como uno de los postulados principales de tipo Constitucional, que debe estar eficientemente desahogado puesto que, en términos generales, la necesidad se refiere como Garantía Individual hacia el individuo, y como consecuencia de esto, surge el hecho de la obligación gubernamental para la función jurisdiccional y todo tipo de administración de justicia incluso la administrativa, esa obligación en la prontitud en las resoluciones.

1.2.- LA JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA.

Estas situaciones que se van generando a partir del artículo 17 Constitucional, y le dan al procedimiento; no solamente civil, fiscal o el penal sino también al procedimiento administrativo, los lineamientos a través de los cuales, se requiere necesariamente un plazo y un término para la resolución adecuada de la administración de justicia como una actividad propia del Estado.

Ahora bien, el autor Ignacio Burgoa, cuando nos habla de esas circunstancias en la prontitud de la justicia, menciona:

“La Garantía de seguridad jurídica establecida a favor del gobernado en este caso, se traduce en la imposibilidad que tiene las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia,

⁶ RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, Comentarios al artículo 17 Constitucional México, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; décimo cuarta ED, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000, p. 45.

teniendo, en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por la leyes procesales respectivas. La obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es evidentemente positiva, puesto que las autoridades estatales judiciales o tribunales, tiene el deber de actuar a favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales.”⁷ La función jurisdiccional, debe llevarse como una obligación estatal en una forma rápida, pronta y expedita en relación directa en los plazos y términos que la propia ley establece.

Sin duda, este es el preámbulo principal sobre del cual todo tipo de resolución, debe de llevarse a cabo con la prontitud necesaria para que, exista la certidumbre entre las personas que de alguna manera, van a resentir los efectos de un procedimiento largo o de una incertidumbre en su situación legal.

De hecho esta protección a la prontitud en la expedición de la justicia, no solamente esta protegida por el juicio de amparo, sino también constituye un delito, de abuso de autoridad previsto y sancionado en el contenido de la fracción IV del artículo 215 del Código Penal Federal que dice:

“Comenten el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

IV Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la Ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante el, dentro de los términos establecidos por la Ley.

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio: Las Garantías Individuales; 37ª edición, Porrúa, México 2004, p. 638.

Nótese como en términos generales, estaremos frente a un ejercicio indebido de funciones. Y de hecho, se comenten delitos contra la administración de la justicia, previstos y sancionados por la fracción VIII del artículo 225 del mismo Código Penal Federal que dice:

“Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

VIII Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia”

Nótese como existe una necesidad tal, que genera para el administrador de justicia, el hecho de que se tenga que acoplar a los plazos y términos establecidos por la legislación, para poderla desarrollar. Estas son circunstancias que parten de una necesidad Constitucional, y por supuesto de lo que es la función jurisdiccional. De ahí, que en este tipo de función jurisdiccional debemos de tener una definición de ella, y para esto, tomaremos las palabras del autor Gabino Fraga quien en el momento en que hace alusión a la función jurisdiccional, menciona lo siguiente:

“La función judicial como la legislativa puede conceptuarse desde dos puntos de vista: como función formal y como función material. Desde el punto de vista formal, la función judicial está contenida por la actividad desarrollada por el poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir por el poder judicial.

Como función considerada materialmente, algunos autores la denominan función jurisdiccional por creer que la expresión judicial sólo evoca el órgano que la realiza, debiendo, por tanto, reservarla a su aspecto formal; para definir la función prescindiendo del órgano encargado de ella y atendiendo

sólo a la naturaleza intrínseca del acto en donde se concreta y exterioriza, se debe de analizar a la sentencia.”⁸ Menciona correctamente el autor, que para poder analizar concretamente todo lo que sería la función jurisdiccional se tendría que estudiar la sentencia. A través de ese sentir del juez y de la naturaleza coercitiva de la misma, vamos a observar que la población debe someterse a ésta después de que han sido desahogadas sus defensas de cada una de las partes.

1.3.- LOS PRINCIPIOS DE TODO PROCEDIMIENTO.

Antes de seguir adelante, quisiéramos tener cuando menos un concepto de lo que por sentencia debemos de entender. Para esto, vamos a tomar las palabras de los autores Elisur Arteaga Nava y Laura Trigueros Geismam quienes nos dicen:

“Del latín “sentitia” es la determinación con que un juez o tribunal resuelve con fuerza vinculativa para las partes un proceso o una causa y les da fin.”⁹

A la luz de lo que se debe de considerar la resolución llamada sentencia, o mejor dicho el sentir del juez respecto de un cierto conflicto que se le ha puesto a su disposición, se vinculan las partes, resolviendo la causa el juez, llevando a cabo aquello de la función jurisdiccional de la que nos hablaba el autor Gabino Fraga diciendo que; había que analizar primero la sentencia para entender correctamente la función jurisdiccional.

De ahí, otro autor que debemos citar, es Eduardo Pallares, quien en el momento en que nos establece un término o definición de jurisdicción lo hace de la siguiente manera: “Etimológicamente la palabra jurisdicción, significa decir o declarar el derecho. Desde el punto de vista más general, la jurisdicción hace referencia al poder del estado de impartir justicia por medio

⁸ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 33ª edición, Porrúa, México 2001, p. 46 y 47

⁹ ARTEGA, NAVA Elisur y TRIGUEROS GEISMAN, Laura, Derecho Constitucional, Oxford, México 2000, p. 87

de los tribunales; la etimología de la palabra jurisdicción permite dar a esta expresión un sentido muy amplio; la jurisdicción en el sentido más amplio, es el poder de los magistrados relativo a las contiendas o relaciones jurídicas entre particulares, ya sea que ese poder se manifieste por medio de edictos generales, sea que se limite a aplicar a los litigios que le son sometidos las reglas anteriormente establecidas.”¹⁰

A la luz de lo dicho por el autor citado, de nueva cuenta nos lleva hasta lo que sería la sentencia, razón por la cual debemos de buscar una nueva definición de lo que por sentencia debemos de entender, lo planteado con las siguientes palabras del autor Rafael De Pina, diremos que:

“La sentencia es la resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o en un recurso extraordinario; la ley hace referencia a dos clases de sentencias las interlocutorias y las definitivas.”¹¹

Derivado de lo establecido por el autor citado, pues notamos como realmente es la sentencia tal y como decía el autor Gabino Fraga y el autor Eduardo Pallares, es la sentencia en si, la revelación de toda la función jurisdiccional. Esto es, que en los conflictos ínter sociales, la necesidad del ciudadano es que exista un órgano eficaz y efectivo que los resuelva, hemos de subrayar necesariamente que el plazo y término desde el punto de vista procesal, hace que la instancia se resuelva rápidamente.

Dicho de otra manera, que la función jurisdiccional, va a encontrar diversos principios fundamentales a través de los cuales, se ha de llevar a cabo a final o a un término un procedimiento. Evidentemente, que en los periodos y plazos que se van manejando, se van abriendo y cerrando diversas etapas. Como consecuencia de lo anterior, la sociedad de alguna manera se ve protegida, ya que el gobernado y el Erario Público tienen la posibilidad de

¹⁰ PALLARES, Eduardo, Derecho Procesal Civil; 21° edición, Porrúa, México, p. 506

¹¹ PINA, Rafael de, Derecho Civil; vigésimo segunda ED, Porrúa, México 2000, Pág.299

salvaguardar sus intereses, viéndolo desde otro punto de vista no menos importante el servidor público también tendrá la garantía de que en el caso de que estuviera inmiscuido en alguna indagatoria por parte de un Órgano Interno de Control o bien se inicie el procedimiento administrativo, éste será expedito.

Siendo que, los representantes del pueblo, senadores y diputados, al hacer las leyes, tratan siempre de satisfacer las necesidades colectivas de los gobernados, esa ley que va a surgir tendrá como fin principal, que el procedimiento tenga un término, esta es una situación fundamental para que cualquier sociedad pueda desarrollarse, como consecuencia de esto, se va logrando una cierta evolución o progreso social.

De ahí, que el fin de un servicio público de administración de Justicia es para que los conflictos entre la sociedad, puedan resolverse prontamente, por lo que van surgiendo los principios constitucionales establecidos en base a la prontitud, a lo completo de la resolución, y finalmente en la imparcialidad en la misma.

Cada uno de estos principios, van a generar una cierta sentencia pronta y expedita que permitirá a cada uno de los autores de un procedimiento el resolver sus controversias prontamente.

1.3.1.- PRONTITUD.

Sin lugar a dudas, la prontitud en la resolución es el punto principal sobre el cual estamos considerando los diversos conceptos que manejamos en este trabajo de tesis. Una resolución pronta se identifica con un ejercicio de gobierno efectivo. Como consecuencia de lo anterior, la prontitud en la resolución, nos va a acarrear una resolución jurídica hacia los gobernados.

Así, tenemos como la prontitud se relaciona con lo expedito de la resolución, en base a esto; se va marcando el plazo y termino para cada uno de los periodos del procedimiento. Sobre estas circunstancias, podemos deducir que la administración de justicia es realmente la piedra angular en la administración del poder judicial, lo anterior en virtud de que si dicho poder judicial no tiene la capacidad jurídica para hacerlo, o no tiene presupuesto necesario para prestarla, con la necesidad que lo requiere la comunidad, provocará con esto que las pasiones se desborden, y que cada una de las personas tome la justicia por su propia mano, situación que evidentemente esta prohibida por la constitución y representa un delito. De tal forma que esta garantía no solo representa la posibilidad de justicia, si no que las misma puede darse en forma imparcial y con la profesionalidad que requiere el caso.

La necesidad de la función jurisdiccional es obvia, ya que todo el conglomerado social requiere de una cierta autoridad pública que pueda decir y decidir el derecho controvertido entre las partes, y de esta forma, lograr la administración de justicia. Como consecuencia, existen periodos y etapas dentro de un procedimiento, a través de los cuales se van logrando para cada una de las partes en litigio el desahogo de sus propias acciones frente a las excepciones del demandado.

Ahora bien, es importante tener un concepto de lo que es el derecho procesal, en virtud de que a través de un procedimiento en este caso, administrativo como seria el procedimiento administrativo disciplinario, obedece necesariamente a ciertos periodos y etapas que están ligados a plazos y términos, así, considerando las palabras de los autores Fernando Flores Gómez Gonzáles y Gustavo Carvajal Moreno diremos que:

“Es el conjunto de normas jurídicas relativas al proceso jurisdiccional, esto es, el de reglas destinadas a la aplicación de las normas del derecho a

casos particulares, ya sea con el fin de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el propósito de que los órganos jurisdiccionales declinen la existencia de determinada obligación y, en caso necesario ordénese se haga efectiva.”¹²

Tal y como lo establece los autores citados, vamos a encontrar periodos y etapas en el procedimiento, que van distinguiéndose en virtud de las actividades que cada una de estas etapas se desarrolla una insistencia en las pretensiones del actor y una resistencia en la las excepciones y defensas del demandado. De ahí, uno de los principales principios que deben de seguir cada una de estas etapas, es el de la economía procesal de este principio el autor José Becerra Bautista nos comenta lo siguiente:

“El proceso debe de desarrollarse con la mayor economía de tiempo y gastos.”¹³ Nuestro comentario al respecto sería que la economía procesal, resulta ser en si uno de los principios rectores a través del cual, se lleva a cabo todo tipo de procedimiento por lo que es sin lugar a dudas, la situación básica a través de la cual se da la prontitud de todo procedimiento.

1.3.2.- COMPLETA.

Sin lugar a dudas la visión que tanto el autor Gabino Fraga como Eduardo Pallares nos han expresado en incisos anteriores, es que la función jurisdiccional que se revela en la sentencia, debe necesariamente ser completa. Dicho de otra manera, que debe de satisfacer por un lado, la respuesta a las pretensiones del actor y frente a esto, debe de aludir a la resistencia del demandado. Como consecuencia de lo anterior, se va a dictar una decisión completa a través de la cual, toda la información establecida, debe necesariamente de ser tomada en cuenta.

¹² FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo: Nociones del derecho positivo Mexicano, 42 edición, Porrúa, México 2002, p.222

¹³ BECERRA BAUTISTA, José, El Proceso Civil en México; 18 edición, Porrúa, México, 2001, p.88

como veremos mas adelante este precepto es fundamental ya que en la practica una vez que se realizan las investigaciones necesarias o bien se presume que existen faltas administrativas, ya sea por queja o denuncia, se iniciara procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor público que presuntamente responsable, éste a su vez solo contara con la denominada audiencia de ley en la que deberá defenderse de las imputaciones en su contra, consideramos que en algunos casos es deficiente y no se emite una resolución administrativa completa.

Sobre de estas circunstancias, es preciso citar las palabras del autor José Ovalle Favela quien en términos generales manifiesta lo siguiente:

“Los requisitos externos o formales de la sentencia, es la exigencia misma de la ley, sobre la forma en que debe de revestir la sentencia y se refieren a la sentencia como un documento; se señala que debe de tener lugar, fecha, juez, tribunal que lo pronuncia, los nombres de las partes contendientes, el carácter con que litiguen, el objeto del pleito y por supuesto su resolución. Todos estos requisitos, como puede observarse se refieren a los datos de identificación de proceso en el cual se pronuncia la sentencia. La ley exige al juzgador que apoye sus puntos resolutiveos en preceptos legales o principios jurídicos de acuerdo a la garantía de audiencia. Este precepto se refiere tanto a la exigencia de que la sentencia contenga puntos resolutiveos que acredite completamente el criterio del juez, así como el requisito de que exprese los fundamentos que apoyen los puntos resolutiveos; tanto la resolución de primer y segunda instancia, deben de ser autorizada por jueces, secretarios y magistrados con firma entera.”¹⁴

Evidentemente, que la función jurisdiccional debe de satisfacer imparcialmente sus resoluciones en virtud de que en base a ellas se va a

¹⁴ OVALLE FAVELA José, Derecho procesal Civil; 5ª edición, Oxford, México 2001, p.175 y 176.

concretizar el derecho y se va a vincular la obligación de las partes en el sentido de llevar a cabo el cumplimiento de lo resuelto por el juez en su sentencia, por lo que, el actor desde su demanda establece sus prestaciones frente a un demandado que aduce sus excepciones y defensas y que se resiste completamente a las pretensiones.

Como consecuencia de lo anterior, la resolución debe y tiene que ser completa para resolver los puntos debatidos y los razonamientos de dichos puntos debatidos por las partes.

1.3.3.- IMPARCIAL.

Dentro de lo que son los principios de todo procedimiento, la imparcialidad en la función jurisdiccional, es en si uno de los principios fundamentales a través de los cuales la función del juez se desarrolla. Como consecuencia de lo anterior, este principio, va a generar la calidad "proba" en la resolución imparcial, y como consecuencia de esto, la posibilidad de que la sentencia dictada, pueda ser totalmente legal.

Evidentemente, que la misma legislación establece algunas situaciones de parcialidad automática como son las excusas procesales, a través de las cuales, el juez tiene la obligación de excusarse de investigar o desahogar cualquier procedimiento cuando existe alguna situación de imparcialidad. Así, de estas excusas, nos explica el autor Cipriano Gómez Lara lo siguiente:

" La razón o motivo que hace valer un juez, un secretario, un magistrado, para inhibirse del conocimiento de un juicio, y también el acto mismo de inhibirse, se le llama una excusa; estas son circunstancias de hecho que constituyen un obstáculo para que el funcionario tenga la imparcialidad y la independencia sin las cuales no puede desempeñar rectamente su función."¹⁵

Todo funcionario con fuero que va a administrar justicia debe de excusarse de ver los negocios cuando existe alguna causa de imparcialidad que los pueda hacer viciosos; el interés que pueda tener la familiaridad con los litigantes, son en general, las causas que la legislación establece como impedimento legítimo para que el juez pueda llevar a cabo el desahogo de un cierto procedimiento.

¹⁵ GÓMEZ LARA, Cipriano, Derecho Procesal Civil; 8va edición, Trillas, México 2000, p. 194

1.4.- LA SEGURIDAD JURÍDICA DE TODO PROCEDIMIENTO.

Hasta este momento, hemos podido observar como es que los plazos y términos, van a reforzar el principio de economía procesal que se traduce en la prontitud con la que los asuntos deben de arreglarse o cuando menos resolverse. Esto es parte de una seguridad jurídica que se debe de tener como función directa a la relación intersocial a la relación entre personas. Así tenemos que para poder explicar esta circunstancia quisiéramos citar las palabras del autor Rafael Preciado Hernández quien nos dice:

“La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, esta en seguridad aquel que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimiento societarios y, por consecuencia, regulares, legítimos y conforme a la ley.”¹⁶

Un pueblo asentado en un territorio requiere para su debida organización de un gobierno. A este gobierno el mismo pueblo soberano le otorga un poder público, para que en base al derecho que hacen sus representantes del pueblo diputados y senadores, hagan la ley que obligue al gobierno a hacer, que obligue a los ciudadanos a respetarse entre ellos, y que obligue a la relación gobernado- gobernante.

Así, ese poder público lo otorga el pueblo a la ley, que debe de ejecutar el gobierno dividido en: un ejecutivo que ejecuta las leyes, un legislativo que hace leyes representando a la soberanía que es el pueblo, y un judicial que es el que administra justicia y es el que nos interesa para este trabajo de tesis. Así, la norma protectora para que la sociedad pueda asegurarse de la incertidumbre jurisdiccional, es que los procedimientos sean expeditos.

¹⁶ PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho; 21ª edición, JUS, México, p. 233

La prontitud en la resolución de todo tipo de litigio, es un requisito principal a través del cual se va a lograr que la sociedad en su conjunto, pueda tener la seguridad jurídica de que los derechos que le otorga la legislación puedan quedar debidamente protegidos.

Como consecuencia de lo anterior, es evidente que la seguridad jurídica va a formar una esfera de protección hacia el individuo, para defender a su persona, sus bienes y sus derechos, ni para el momento en que surja una violencia o algún ataque en contra de estos bienes, entonces la misma seguridad jurídica le garantiza el acceso a un procedimiento, al ejercicio de una acción incitando a la función jurisdiccional, para que ésta última en una forma pronta, deba de resolver el problema suscitado. Esto evidentemente le da la posibilidad trascendental a la persona, para que las quejas o denuncias que presente ante los Órganos Internos de Control, sean rápidamente arregladas.

Lamentablemente, debemos de decir que debido a la gran corrupción gubernamental que enfrentamos sexenio tras sexenio, las situaciones de prontitud en la administración de justicia han quedado exageradamente rezagadas, al grado de que se requiere de un nuevo modelo de procedimentación, mas ágil y tal vez hasta una nueva legislación que permita tener un criterio mucho mas amplio en la resolución de los conflictos.

De tal manera, que a pesar de que toda nuestra legislación y la infraestructura para procedimentarla es definitivamente eficaz, en la practica ya no lo es, puesto que, se carece en principio del presupuesto necesario para satisfacer la demanda de administración de justicia de la población que cada día crece muy rápido.

Por otro lado, la ineficacia y la negligencia de las autoridades encargadas de llevar a cabo la función jurisdiccional, y pesar de que a través de la judicatura de los estados y la federal, se trata de lograr una cierta excelencia, esta no llega a hacerse tangible, en virtud de que existen muchas necesidades de las cuales nuestro sistema de justicia carece, aunque derivado de lo que es la Constitución y nuestras legislaciones, la primera obligación que tiene la administración de la justicia, es que por garantía individual y por seguridad jurídica, deba de llevarse con prontitud.

Esta prontitud la vamos a ejemplificar, a lo que es el procedimiento administrativo disciplinario; en virtud de que en el contexto del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se señala una cierta prescripción pero no señala una caducidad en lo que serían el respeto de los plazos y términos que se deben de respetar en la administración de justicia pronta respecto de la imposición de sanciones disciplinarias de carácter administrativo. Esto es, que hemos partido desde lo que es la garantía individual, como el principio de prontitud en administración de justicia, tomando en cuenta, que en el procedimiento administrativo disciplinario, también se está administrando justicia, de tipo disciplinaria e incluso de tipo administrativa, pero como quiera que sea, se establece una sanción a través de la cual, el servidor público, puede quedar en estado de indefensión.

Como lo hemos señalado anteriormente de alguna manera no solo el trabajador burocrático queda desprotegido, sino también los gobernados afectando el Erario insistimos en esto, porque debido a estas situaciones y a la falta de eficacia del procedimiento no se tiene control sobre las sanciones que deberían aplicarse.

CAPÍTULO 2

CONCEPTO DE PLAZOS Y TÉRMINOS.

Para poder considerar en el capítulo cuatro la idea sobre la eficacia jurídico procesal de los plazos y términos en el procedimiento administrativo disciplinario, es necesario hacer en este capítulo los conceptos básicos del plazo y el término, los cuales de entrada, parecen ser un solo concepto, de tal naturaleza, que es preciso conceptuarlos para encontrar sus semejanzas y diferencias, y lograr con esto, una mayor identificación de cada uno de estos conceptos.

Todo lo que en un momento determinado nos vaya a reportar este capítulo segundo, nos servirá para aplicarlo a cuestiones del Procedimiento Administrativo Disciplinario, es evidente que necesitamos establecer conceptos y dentro de estos, fijar la idea de plazo y el término principalmente, por lo que, este capítulo nos arrojará básicamente cuales serán los alcances y límites no solamente del concepto de plazo y término, sino más que nada, la idea de todo un procedimiento que deba necesariamente de terminar en ciertos periodos a través de los cuales se lleve a cabo dicho procedimiento, y se logre con esto el ofrecimiento de la seguridad jurídica a la sociedad en su conjunto, por los conceptos expuestos anteriormente.

Consideramos que se establece un estado de indefensión por falta de plazos en la caducidad del procedimiento administrativo disciplinario, que es el objetivo principal a demostrar en este trabajo de tesis. Por lo que, vamos a conceptuar las ideas no solamente de plazos y términos en este capítulo, sino también el de la caducidad y la prescripción.

2.1.- DEFINICIÓN DE PLAZO PROCESAL.

Sin duda alguna, una de los problemas más graves que enfrenta nuestra teoría del procedimiento, es la definición y diferenciación de lo que son los plazos y términos procesales. No hay en sí una gran diferencia entre ambos conceptos, pero si la existe. Ambos, se consideran un cierto periodo de tiempo en el cual se deben de realizar el ejercicio de ciertas acciones o actitudes que establece la Ley, pero, ¿cual sería la diferencia conceptual entre el término y el plazo?

Para responder esta pregunta, inicialmente quisiéramos citar las palabras del autor José Ovalle Favela quien sobre el particular nos comenta lo siguiente:

“En las leyes y en la práctica forense mexicana se suelen emplear como sinónimos las expresiones plazo y término. Sin embargo, tanto la doctrina alemana como la española distinguen con toda claridad estos dos modos de medir o de iniciar la medición del tiempo para la realización de actos procesales. Para esta doctrinas, el plazo es un periodo a todo lo largo del cual, desde el momento inicial hasta el final, se puede realizar válidamente un acto procesal; en cambio, el término, es el momento, día y hora, señalado para el comienzo o terminación de un acto procesal.”¹⁷

Sin duda alguna, la definición hecha por el autor citado no es completamente satisfactoria, ya que solamente se conforma con decir que el plazo se mide a todo lo largo desde su inicio hasta el final y diferenciarlo con el término el cual corre de momento a momento señalando día y hora. Evidentemente que ambos son una manera de medir el tiempo en relación a la realización de actos procesales, de tal manera, que estas circunstancias definitivamente deben de estar estudiadas para poderlas

¹⁷ OVALLE FAVELA, José, Teoría general del proceso: 5ª edición, Oxford, México 2001, p. 281

diferenciar, por lo que podemos decir que el plazo existirá cuando se supedite la exigibilidad o extinción de un derecho al acaecer de un acontecimiento futuro y cierto, asimismo estos conceptos podrán ser compartidos por la doctrina cuando se trata de precisar esta modalidad de los actos jurídicos en general.

De nueva cuenta, notamos como hay una cierta diferencia en relación a un plazo relacionado con un acontecimiento cierto y futuro, pero esto parecería ser más que nada una condición a plazo. Así tenemos como estos dos términos se consideran sinónimos entre plazo y término, y el uso corriente que se destina a esta expresión, pues realmente el plazo básicamente es convencional mientras que el término es fatal, perentorio legal y por supuesto judicial.

Puntualizando lo que es el plazo, podemos definirlo como el espacio de tiempo que se concede al deudor para satisfacer su obligación. Puede ser determinado o indeterminado: es determinado cuando se fija un día cierto, como si yo me obligase a pagar cierta cantidad de dinero en seis meses, es indeterminado cuando se designe un acontecimiento futuro cuya idea se ignora, como si yo me obligase a pagar una cantidad de dinero cuando determinado acontecimiento se lleve a cabo. Sin lugar a dudas, la primera consideración que habíamos citado del autor José Ovalle Favela, empieza a tener mayor forma, así tenemos como el plazo es un periodo de tiempo pero no va exactamente a computarse por un término sino básicamente por un momento, por una condición.

De tal manera, que existen plazos que están supeditados a determinadas circunstancias y condiciones, o bien a hechos futuros ciertos que supeditan la posibilidad de llevar a cabo el acto procesal que trata de darle una dinámica necesaria.

Como consecuencia de esto, a todo lo que sería el plazo legal pudiésemos determinarlo como el término. El plazo puede ser expreso o tácito, dependiendo siempre de las posibilidades a través de las cuales, pueda cumplirse el acto o la actividad procesal que se ha destinado para un plazo cierto y seguro.

2.2.- CONCEPTO DE TÉRMINO.

En este orden de ideas consideramos que el concepto de término, en virtud de que es necesario establecer las diversas comparaciones a observar para distinguir la diferencia entre el plazo y el término.

Tenemos como el autor Hugo Alsina, cuando nos habla respecto de la definición del término dice:

“Puede definirse al término diciendo que es el espacio de tiempo dentro del cual debe ejecutarse un acto procesal. Este concepto, aunque objetivo, debe considerarse provisorio, pues veremos enseguida como se amplía en cuanto examinemos la función de los términos en el proceso; en nuestro derecho, el término y plazo tienen un mismo significado, lo que no ocurre en otras legislaciones, como la alemana, donde la palabra término, significa una consecución de tiempo hecha para un momento dado, por ejemplo, la situación a la audiencia; en tanto que plazo de tiempo se entiende el espacio de tiempo fijado por la Ley o por el juez para la ejecución de un acto. Este segundo concepto es el que corresponde a nuestro régimen, explicándose el distinto por la diferencia de estructura del proceso y las dos legislaciones¹⁸.

El término sin lugar a dudas, es perentorio, es fatal, y como consecuencia de esto, va a surgir la necesidad inmediata, de establecer una certificación

¹⁸ ALSINA, Hugo, Tratado de derecho procesal civil y comercial; tercera reimpresión, Volumen I, Tomo II, Librería Carrillo Hermanos, Guadalajara Jalisco, México, 2001, p. 762

del momento en que empieza a correr el término y el momento en que este último acabará.

Otro autor que nos ofrece una definición de lo que es el término, es Rafael Pérez Palma quien comenta lo siguiente:

“Término judicial, es el tiempo dentro del cual los actos procesales deben llevarse a cabo, para tener eficacia y validez legales. Término y plazo, son dos conceptos semejantes pero no iguales; plazo, despierta la idea de esperanza, para el cumplimiento de alguna obligación que consiste en un acto único; en tanto que el término, es una dilación, dentro de la cual se puede ejecutar uno varios actos procesales.”¹⁹

Los términos como lo ha establecido el autor citado, tienen en sí una situación especial en relación al momento en que va a fenecer el término dado para llevar a cabo el acto procesal. Sin duda, el concepto término representa en sí, una forma perentoria a través de la cual, se va a llevar a cabo la terminación de un acto. Ahora bien, otro autor que desde el punto de vista del derecho administrativo no define el término, es Miguel Acosta Romero quien dice:

“El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o extingan los efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo los extingue. La condición es un acontecimiento futuro de realización cierta del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos, el término y la condición también vienen a constituir medios por los cuales se extingue el acto administrativo”²⁰

¹⁹ PÉREZ PALMA, Rafael: Guía de derecho procesal civil; décimo séptima edición, Cárdenas editor y distribuidor, México 2000, p. 205

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel: Teoría general del derecho administrativo; 13ª edición, Porrúa, México 2001, p. 662

Nótese como ahora desde el punto de vista administrativo las situaciones cambian, ya no es tanto un derecho estricto señalando al término, como lo que es en sí desde el procedimiento civil. Esto es, que el término debido a su propia naturaleza, va a representar invariablemente, momentos en los que dicho término va a fenecer, de esto, nos habla el autor Piero Calamandrei diciendo, los términos pueden ser:

1. Prorrogables o improrrogables, según que su duración pueda o no ser prolongada;
2. Fatales, aquellos en los que con más énfasis, se quiera hacer resaltar el carácter de improrrogabilidad;
3. Perentorios o preclusivos, los que una vez concluidos, hacen imposible el ejercicio del derecho que dentro de ellos se pudo hacer valer;
4. Dilatorios, los que forzosamente han de transcurrir antes de que el acto procesal se pueda realizar;
5. Legales, los que fija la Ley;
6. Judiciales, los que fijan los jueces;
7. Convencionales, los que proviene de un acuerdo entre las partes;
8. Comunes, los que conciernen simultáneamente a varias partes, y
9. Personales o individuales, los que corresponden a una sola de ellas.²¹

Evidentemente, que los términos son fatales, los plazos de alguna manera llegan a ser condicionales. Evidentemente que en la doctrina mexicana, el término y el plazo parecen ser lo mismo, y realmente tiene la misma esencia, en el sentido de medir un cierto tiempo para la realización del acto procesal; nada más que el plazo es más flexible, hay una cierta amplitud condicional a circunstancias específicas que pueden suceder a futuro como

²¹ CALAMANDREI, Piero: El Procedimiento Civil Mexicano. 18 ED. Trillas 2001 p. 57

cosas ciertas, y el término simple y sencillamente responde al periodo del tiempo en donde se debe de realizar el plazo jurídico necesario, para que este último tenga la validez procesal para su existencia.

2.3.- CONCEPTO DE CADUCIDAD.

Otro concepto que manejaremos a lo largo de este trabajo de tesis, es el de caducidad, por lo cual, vamos a tomar las palabras del autor, Cipriano Gómez Lara, quien cuando nos explica algo sobre la caducidad dice:

“La caducidad, no es, al parecer una institución exclusivamente procesal, pues encontramos ejemplos de caducidades de tipo sustantivo, por ejemplo, en el derecho mercantil, en los problemas referidos a los títulos de crédito, en donde se habla de caducidad como perjuicios que sufren los derechos por inactividad de sus titulares. En el proceso es necesario plantear la diferencia entre la preclusión y la caducidad; ambas instituciones tienen la misma naturaleza y esencia, la única diferencia entre ellas es de grado, ya que la caducidad podría considerarse una preclusión máxima, es decir, si la preclusión es la pérdida de un derecho procesal, la caducidad es la pérdida de todos los derechos procesales a causa de la inactividad de las partes, inactividad total o bilateral y opera una vez que transcurre determinado plazo que la Ley señala.”²²

Comentaremos al respecto que la caducidad, básicamente atiende a la concepción de una pena, de una circunstancia que opera en virtud de un desuso, de un abandono de los actos procesales.

En el inciso siguiente, cuando veamos la prescripción, veremos como las acciones prescriben y los procedimientos caducan. Pero ambas, se basan estrictamente en lo que sería la sanción por abandono, por dejar pasar los

²² GÓMEZ LARA, Cipriano: Teoría general del proceso; México, novena edición, Oxford, México 2001, p. 223

términos sin actuar. Otro autor que nos habla sobre la caducidad, es José Chiovenda, este autor sobre la caducidad nos ofrece los comentarios siguientes:

“La caducidad es un modo de extinguir la relación procesal, tiene lugar al transcurrir un cierto periodo de tiempo en estado de inactividad. No extingue la acción, sino que hace nulo el procedimiento, esto es, extingue el proceso en todos sus efectos procesales y sustanciales. Caducado el juicio, la demanda puede volver a proponerse “ex novo”; los efectos procesales y sustanciales transcurren desde la nueva demanda. La caducidad puede influir indirectamente en la existencia de la acción, sólo en cuanto hace caer los efectos sustanciales del proceso; así cuando, teniendo lugar, confiere efecto a la prescripción que en el interior se habría verificado, o hace desaparecer la transmisibilidad de una acción.”²³

Notaremos como inicialmente, debemos de considerar la forma por medio de la cual, la inactividad procesal, va a tener su propia sanción. Evidentemente, que la dinámica procesal debe de conservarse, y por estas razones, todo impulso procesal, debe de ser debidamente reglamentado, para que, el propio procedimiento, siga su marcha y no se pierda por inactividad o desuso, de tal naturaleza, que la caducidad, pues básicamente opera en relación directa con circunstancias de tipo procesal por inactividad en el impulso procesal.

2.4.- LOS PLAZOS Y LA CADUCIDAD.

Para poder seguir adelante, es necesario tomar ya en sí la legislación de tipo administrativa, como es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como también la legislación sobre el procedimiento administrativo, así, los plazos frente a la caducidad, van a

²³ CHIOVENDA, José: Derecho procesal civil; tercera edición, Tomo II, Cárdenas, México 2002, p. 427

generarse en relación directa al cumplimiento de la condición cierta y futura como habíamos dicho.

Esto lo podemos observar en el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dice a la letra:

“Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado estos, la sección instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.”

Con lo anterior podemos notar como la legislación de responsabilidad de servidores públicos, denota claramente la situación de lo que es el plazo determinándolo invariablemente con una cierta condición futura. Ahora bien, esta misma legislación Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que es en sí la que nos interesa, no menciona en ningún momento la caducidad, razón por la cual, es evidente nuestra hipótesis, conservando su sustentación; Esto es, hay una necesidad de establecer efectivamente la caducidad procesal, y darle mayor eficacia jurídico procesal a los plazos y términos en el procedimiento administrativo disciplinario.

Ahora bien, es importante citar el artículo 18 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en donde se habla de la caducidad diciendo:

El procedimiento administrativo continuara de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darles los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta ley.

La simetría se va logrando a partir de la necesidad del impulso procesal, de tal manera, que es preciso el considerar, el hecho de que tanto el plazo como la condición, y la caducidad, tienen una gran relación esto en virtud de que cada una de las partes que intervienen dentro del procedimiento, deben necesariamente de estar al pendiente de dicho procedimiento, ya que de lo contrario, puede llegar a caducar.

Ahora bien, desde el punto de vista administrativo, es importante, citar las palabras del autor Miguel Acosta Romero, quien nos ofrece los comentarios siguientes sobre lo que sería la caducidad, este autor menciona:

“La caducidad es un medio de distinción de actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o se preserve un derecho. Se distingue de la prescripción en que la caducidad se realiza por actos positivos, para generar o preservar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata de simple transcurso del tiempo.”²⁴

Inicialmente, el autor citado hace una gran diferenciación entre lo que es la caducidad y la prescripción, pero en el inciso que nos está correspondiendo en este momento, lo que estamos observando inicialmente, es el plazo frente a la caducidad de tal manera que los plazos deben de cumplirse, deben de llevarse a cabo, y la caducidad opera, a la luz de lo que es el contexto del artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que en ningún momento, pudiese estar prevista en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ahora bien, esta misma legislación del procedimiento administrativo, en su artículo 43, establece lo siguiente:

²⁴ ACOSTA ROMERO, op. cit. p. 685

“En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.

Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de 5 días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente ley.”

Notemos como el manejo del plazo y la caducidad, están asemejándose en el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Dicho de otra manera, que el órgano administrativo debe poner en conocimiento a la parte interesada de llenar los requisitos necesarios concediéndole un cierto plazo que la ley establece en 5 días, si no se cumplen, se declarará la caducidad del ejercicio del derecho y se establecerán o se pondrán las cosas en el estado en que estaban, antes de que se interpusiera el derecho o la acción correspondiente.

Sin duda, es en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en donde vamos a encontrar el manejo de la relación entre el plazo y la caducidad.

2.5.- EL TÉRMINO Y SU PRESCRIPCIÓN.

En primer lugar hay que establecer cuando menos un concepto de lo que por prescripción debemos de entender, para esto, vamos a citar las palabras del autor Andrés Serra Rojas, quien desde el punto de vista administrativo nos dice lo siguiente:

“La prescripción es extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo

con lo que dispongan las leyes en cada caso; en materia fiscal se extinguen por prescripción en el termino de 5 años, entre otros casos, los plazos de prescripción son variables, de acuerdo con lo que dispongan cada ley administrativa en lo particular.”²⁵

El régimen prescriptorio, va a nulificar inmediatamente lo que seria el ejercicio de la acción. Tenemos como el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habla de los términos prescriptorios, diciendo lo siguiente: “Las facultades del superior jerárquico y de la secretaria para imponer sanciones, que esta ley prevé, se sujetarán a lo siguiente:

I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de 10 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

II.- En los demás casos prescribirán en tres años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se presumirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64, y;

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.”

Evidentemente, que nos estamos adelantando un poco a todo lo que sería el capítulo cuarto en virtud de que en este último, básicamente

²⁵ SERRA ROJAS, Andrés: Derecho Administrativo; 18ª edición, Tomo II, Porrúa, México 2001, p. 269

estudiaremos las situaciones de prescripción a la luz del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para lograr la eficacia jurídica procesal de los plazos y términos en el procedimiento administrativo disciplinario que este artículo presupone, pero, por el momento, solo estamos estableciendo algunas enunciaciones necesarias, que como concepto estamos manejando.

Y por supuesto, los estamos enfocando más que nada a lo que sería el procedimiento administrativo, de ahí, que es invariable la forma a través de la cual, la legislación va a fijar los términos prescriptivos de las diversas acciones que de alguna manera van a derivar en el ejercicio de el régimen disciplinario de tipo administrativo.

Otro autor que nos explica algunas situaciones de lo que es la prescripción, es Eduardo Iván Ortíz Gorbea, quien nos ofrece el comentario siguiente:

“La prescripción es un modo de adquirir el dominio de una cosa, o de librarse de una carga u obligación mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones señaladas por la ley; hay pues dos especies de prescripción. Una para adquirir y otra para librarse o ser exonerado de una falta; la prescripción parece contraria a la equidad natural, que no que no permite que se despoje a nadie de sus bienes a pesar suyo o sin su noticia, ni que uno se enriquezca con la pérdida del otro; pero la ley, presumiendo que el que lleva su negligencia hasta el extremo de no reclamar ni hacer uso de sus derechos en tanto tiempo los abandona, los cede, los enajena de hecho; y apoyándose en el interés público, que no puede permitir la disminución de la riqueza nacional por el descuido, con que algunos miden sus bienes, ni la incertidumbre y poca seguridad de sus propiedades, ni el peligro a que por la pérdida de sus títulos estarían expuestas aún aquellas personas que hayan adquirido una cosa del verdadero dueño o se hubiese librado de una obligación por un medio

legítimo, y que se ha visto en la preescisión de fijar un término, pasado el cual, se opera la prescripción.”²⁶

Como ya lo habíamos especificado inicialmente, prescriben las acciones, caducan los procedimientos, de ahí, que desde el punto de vista administrativo, la prescripción también obedece a razonamientos de tipo civil, el hecho de que por un lado se pierden los derechos, y por el otro se ganan, esto es, que el derecho a reclamar prescribe en un año, y en ese momento, opera positivamente para el infractor y negativamente para aquel que tiene derecho a reclamar.

Así tenemos como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, también fija algunas situaciones de prescripción al decir:

“La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas, prescriben 5 años. Los términos de la prescripción serán continuos, y se contarán desde el día que se cometió la falta o infracción administrativa si fue consumada o, desde que cesó si fuere continuada.”

Conforme hasta lo que en este momento hemos podido decir, pues evidentemente, que las necesidades de la legislación, es lograr que el impulso procesal se de sin que en un momento determinado, se deban de establecer medidas de apremio o bien otras circunstancias a través de las cuales, se sancione a las partes o a las personas que no quieren hacer uso de sus derechos.

El abandono, es en sí, la fórmula que la ley previene, para que ese derecho, pase inmediatamente, a todo lo que sería la prescripción, la cual evidentemente cuando opera, beneficia a uno y perjudica a otro.

²⁶ ORTÍZ GORBEA, Eduardo Iván: El Nuevo Sistema Procesal Civil: Poopocatépetl, México 2005, p. 205

2.6.- LA CIRCUNSTANCIA EN LOS PLAZOS EN TODO PROCEDIMIENTO.

Definitivamente, la función de los plazos y términos en todo tipo de procedimiento, es de trascendental importancia, esto en virtud de que las funciones de jurisdicción por parte del gobierno del estado, deben de realizarse en cierto plazo de manera como lo establece la garantía individual fijada en el artículo 17 Constitucional en forma completa, pronta e imparcial, de ahí, que la necesidad de fijar plazos y términos, es una columna vertebral a través de la cual el proceso puede llegar a feliz termino.

Como lo hemos mencionado anteriormente, las disposiciones legales existen pero no contamos con una unificación de criterio por parte de los Órganos Internos de Control que permita que instauren el procedimiento administrativo con prontitud, derivado de lo anterior no podemos esperar un resultado favorable.

El autor Becerra Bautista nos define los siguientes conceptos:

“Todo plazo o todo termino, tiene por objeto la regulación del impulso procesal a fin de hacer efectiva la preclusión de las distintas etapas del proceso que permiten su desarrollo progresivo”.

“El proceso es un conjunto de actos de procedimiento ejecutados por las partes, el juez en momentos distintos que constituyen diversos estadios, cada uno de los cuales supone la terminación del anterior. La prueba supone la contestación a la demanda; los alegatos son posteriores a la prueba; la sentencia supone los alegatos. Y si tomamos cada una de esta etapas, veremos que también están constituidas por otras intermedias: la contestación de la demanda importa la preclusión del termino para oponer excepciones previas; la prueba testimonial debe ofrecerse dentro de la

primera mitad del termino de prueba y diligenciarse en la segunda, así sucesivamente.”²⁷

Evidentemente que en todo tipo de procedimiento, y mas aun en lo que sería el administrativo disciplinario, los plazos y los términos, resultan ser en si, la manera adecuada a través de la cual se genera la dinámica o el impulso procesal como lo establece el autor citado, y amenaza a las partes, para que, en un termino específico, se pueda resolver la causa prontamente. Esta es la eficacia que busca la ley, y como consecuencia, se va a lograr a través de la administración de justicia, en este caso, de tipo administrativa. De ahí, que son alguna circunstancias especiales, puesto que como vamos a ver, no solamente es un procedimiento administrativo, sino básicamente es disciplinario.

De tal manera, que puede considerarse hasta un tribunal especial de los prohibidos por el articulo 13 Constitucional. Para explicar con mayor detenimiento lo dicho, quisiéramos citar las palabras del autor Gabino Fraga quien nos dice al respecto lo siguiente:

“La primera, o sea la que sostiene que las controversias con la administración son competencia normal del poder judicial, y que de ella conoce de acuerdo con los procedimientos ordinarios, afirma que: La verdad es que no hay una sola de las cuestiones contencioso administrativas que no esté comprendida en los casos cuya decisión corresponda a los tribunales federales. Estos conocen de toda controversia que se suscite sobre el cumplimiento y aplicación de la Constitución y las leyes federales, en todas aquellas en que la federación sea parte, de las que versen sobre el derecho marítimo, de las que se suscitan por los tratados, etcétera.”²⁸

²⁷ BECERRA BAUTISTA, op. cit. p. 436

²⁸ FRAGA, Gabino, op. cit. p. 452.

El procedimiento administrativo, como veremos en el capítulo tercero, tiene en sí, una situación bastante especial, puesto que al parecer puede estar compitiendo incluso con lo que es la función jurisdiccional, ese hecho a través del cual, el juez, puede decir el derecho controvertido entre las partes, ahora lo hace una instancia administrativa la cual en ningún momento va a tener fuero.

Evidentemente, que si observamos todo lo que es el proceso administrativo, veremos que la entidad pública requiere necesariamente de un procedimiento para poder arreglar las diversas circunstancias que irán surgiendo de su actividad administradora, de hecho, aquí es necesario citar obligatoriamente, el contenido de el artículo 104 Constitucional, que es en sí, el que de alguna manera, va a permitir a los tribunales administrativos.

Evidentemente, que esta tesis no esta hecha para cuestionar si son viables o no los tribunales administrativos, lo cierto es que la propia Constitución, los fundamenta, y esto hace que exista un vicio en todo lo que sería la división del poder, ya que si observamos el artículo 49 Constitucional, existirá un poder judicial, un legislativo, y un ejecutivo, los cuales deben de gozar de amplia autonomía e independencia, y no deben de confundirse uno con otro. Lo cierto es que el artículo 73 Fracción 29 H de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le da las facultades al Congreso para establecer este tipo de Tribunales administrativos.

Este artículo dice:

“El Congreso tiene facultad: fracción XXIX-H, para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tenga a su cargo dividir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los

particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Es decir, que si están o no fundamentados los Tribunales administrativos, eso no es en si el punto de este trabajo, el hecho es de que estamos hablando de un procedimiento administrativo, y no del general, del que previene la Ley Federal de Procedimiento Administrativo sino básicamente estamos hablando de un procedimiento de tipo disciplinario, interno, en el que, consideramos, deben de existir plazos y términos para que se satisfaga la garantía Constitucional en el sentido de una impartición de justicia pronta expedita y completa, razón por la cual, consideramos que en este capítulo segundo, hemos demostrado completamente la importancia no solamente de los plazos y términos, sino también de las instituciones de la caducidad, y prescripción de las acciones, a través de la cuales, se presiona a los usuarios, al ciudadano, para que este ultimo, no desuse o abandone sus derechos, y exista continuamente el llamado impulso procesal, y en este caso, de carácter disciplinario.

Ya veremos en el capítulo tercero, como es que este procedimiento administrativo, disciplinario, se lleva a cabo, a la luz de lo que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de tal naturaleza, que es preciso por el momento, el considerar como es que la necesidad de establecer los periodos procedimentales, de que cada periodo pueda darse en un plazo y termino específico, son razonamientos específicos a través de los cuales, se logra la dinámica procesal, y por supuesto el procedimiento llega a terminar.

De tal manera, que es preciso el lograr una mayor eficacia jurídica, para que, esta doctrina de lo que son los plazos y los términos en todo tipo de procedimiento, deban de estar debidamente respetados, en el procedimiento administrativo disciplinario, y de esta forma, la autoridad

también esté presionada, esté sancionada, esté intimidada con la preclusión en caso de que abandone o no lleve a cabo en tiempo y forma el ejercicio de las acciones que la ley positiva le otorga.

CAPITULO 3

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Si queremos ofrecer una ponencia sobre el artículo 34 de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el sentido de establecer la forma de caducidad de el procedimiento disciplinario de tipo administrativo, entonces es un menester en este capítulo, observar como sobreviene el procedimiento administrativo disciplinario, de ahí, que es indispensable, aislar la forma en que éste se lleva a cabo, y de alguna manera, cuales son en si los periodos y etapas en que se divide.

Este capítulo es de suma importancia ya que podemos observar que si bien es cierto el procedimiento administrativo es muy largo, así también podremos precisar que las instancias que siguen a este son tan deficientes como el multicitado procedimiento disciplinario.

Por otra parte antes de comenzar con el estudio de fondo, queremos hacer referencia al oficio circular número CG/2000/587 de fecha 17 de julio del año 2000, emitido por el entonces Contralor General del Gobierno del Distrito Federal, dando a conocer el Manual del Procedimiento de investigación en las áreas de Quejas y Denuncias los Órganos Internos de Control, a fin de unificar criterios y no hacer interpretaciones inexactas de la legislación que nos rige.

Asimismo, consideramos oportuno señalar que dicho Manual sigue vigente, pero en la practica al pasar del tiempo, olvidan las Contralorías apegarse a estas disposiciones y volvemos a caer en interpretaciones personales de los titulares de Quejas y Denuncias, ocasionando que la etapa de investigación que nos llevara a incoar el tan aludido procedimiento administrativo disciplinario, sea deficiente.

El objetivo del Manual es establecer las políticas, las normas y la secuencia de actividades que deberán seguirse en las Contralorías Internas, para la recepción, análisis, investigación y seguimiento de las quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía, derivado de actos u omisiones de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Como consecuencia de lo anterior, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, consideró que este procedimiento sería aplicable a los Órganos de Control Interno de acuerdo a sus características particulares, haciendo el trabajo mas sencillo y eficaz en el momento de recibir, analizar, investigar y dar seguimiento de las quejas o denuncias presentadas por los ciudadanos del Distrito Federal en contra de los servidores públicos.

Aunado a lo anterior es importante que señalemos que toda vez que el Manual no fue aplicado por la mayoría de los Órganos de Control, y no por que no estuviera vigente sino porque en ocasiones los nuevos titulares de las áreas responsables desconocían su existencia.

Por lo que en el mes de mayo del año 2003, la entonces Contralora General del Gobierno del Distrito Federal, mediante oficio CG/DGLR/48/2003 envía el Programa Integral de Trabajo implementado para Quejas y Denuncias, así como el mecanismo de control para evaluar la productividad de sus integrantes consistente en lo que anotaremos a continuación:

SEMANALMENTE

“a) Reporte de acuerdos previos y posteriores a la celebración de audiencias de investigación o de desahogo de ley.

- b) Análisis de las últimas actuaciones realizadas en los expedientes y avance del procedimiento.
- c) Vigilar actualización del Libro de Gobierno.
- d) Revisar reportes de notificadotes habilitados.

MENSUALMENTE

- a) Reunión grupal entre los responsables del área a fin de unificar criterios jurídicos y prácticos.
- b) Analizar proyectos de resolución
- c) Revisar que las actuaciones
- d) Minimizar rezago y eliminar riesgo de prescripción
- e) Someter resultado a consideración de la Contraloría General

TRIMESTRALMENTE

- a) Precisar porcentaje de avance en asuntos asignados así como de objetivos propuestos
- b) Examinar y solucionar posibles aspectos negativos (lentitud, errores, omisiones, ausencias, impuntualidad)
- c) Revisar exactitud de diversos reportes

SEMESTRALMENTE

- a) Evaluar resultados de objetivos propuestos y reorientar posibles desvíos
- b) Avance de capacitación
- c) Señalar prioridades para el mejor despacho de los asuntos
- d) Revisar la integración de todos y cada uno de los expedientes

ANUALMENTE

- a) Examen final de logros
- b) Precisar motivos de fallas de resultados
- c) Evaluación de los abogados del área conforme a resultados y al listado de competencias laborales.

- d) Definir programa de trabajo para el año inmediato
- e) Someter a consideración de la Contraloría General resultados finales y propuesta de mejoras.”

Nuestro comentario al respecto es que si bien es cierto tanto el Manual como el Programa Integral de Trabajo aún siguen vigentes, y no se aplican toda vez que después de un tiempo quedan olvidados porque el personal adscrito a Quejas y Denuncias que es el área que deberá incoar el tan citado procedimiento administrativo disciplinario, se remiten a la legislación y reafirmamos la importancia de este trabajo de tesis, al decir que el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, quiere intentar una definición de caducidad pero no lo hace sustancialmente, ya que la prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento, por lo que podemos puntualizar que podrán existir regulaciones internas a fin de subsanar esta situación, pero la realidad es que los titulares del área solo se ajustan a lo que contemplan las legislaciones aplicables, en este caso a la Ley antes mencionada.

Por lo que a continuación, analizaremos etapa a etapa el procedimiento administrativo disciplinario.

3.1.- PERCEPCIÓN DE QUEJAS O DENUNCIAS.

Desde un punto de vista generalizado, la idea de la queja o de la denuncia, en ocasiones se podría pensar que son la misma cosa, pero no es así ya que la queja la interpone ante el Órgano Interno de Control una persona que se ve afectada con un acto administrativo, y la denuncia es cuando se interpone pero no le causa ningún daño a la persona que ejercita la acción, asimismo podemos relacionar ambos conceptos como medios de impugnación.

El autor Salvador Soto Guerrero cuando nos explica algunas situaciones sobre los medios de impugnación dice:

“La teoría de la impugnación se compone de tres partes:

- A. Teoría del acto impugnado.
- B. Teoría del acto impugnativo.
- C. Teoría de los medios de impugnación.”²⁹

Como un medio de defensa que contempla también la garantía de audiencia, la impugnación va a presentar situaciones a través de las cuales establecen medidas recursales. Como el autor citado nos explica, la teoría del acto impugnado, reviste la identificación con la audiencia, en el sentido de que llegado el momento, las resoluciones o bien los actos que determinan la situación, deberán ser impugnables.

La teoría del acto impugnado, se refleja en el sentido de la defensa, en el hecho de que gracias a la audiencia, todos y cada uno de nosotros podemos defendernos impugnando los actos que de alguna manera nos hace algún perjuicio, y finalmente, los medios de impugnación, en los que podemos establecer a la queja, la apelación, la revisión, y diversos medios a través de los cuales se impugnan las resoluciones, incluso el juicio de amparo, en donde se impugna una violación de garantías constitucionales, como consecuencia de lo anterior, la Legislación Federal de Responsabilidades Administrativas en el momento en que establece como es que se deben de interponer las quejas, menciona en su artículo 17 lo siguiente:

“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

²⁹ SOTO GUERRERO, Salvador, Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000, p.443

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.”

Inicialmente, existe la necesidad de tomar con todo conocimiento la impugnación del particular respecto de la queja que pueda establecer en contra del Servidor Público, por lo que en este momento, quisiéramos citar las palabras del autor José Ovalle Favela quien también nos habla del acto impugnativo y de la queja, diciendo:

“La palabra impugnación proviene del latín *impugnatio*, acción y efecto del verbo *impugnare*, el cual significa combatir, contradecir, irrefutar, luchar contra. En efecto, en el derecho de expresión, Impugnación tienen un sentido muy amplio; se le utiliza para designar tanto las inconformidades de las partes y demás participantes como los actos del órgano jurisdiccional como las objeciones que se formulan contra actos de las propias partes.”³⁰

Necesariamente la queja procede contra conductas omitidas de los servidores públicos, como consecuencia de lo anterior, evidentemente vamos a encontrar todo un procedimiento a través del cual, se va a establecer la forma a través de la cual, se podrá recibir la queja.

Cuando la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones se tipifican, pueden producir un procedimiento disciplinario, entonces se recibirá la queja y se despachara para llevar a cabo tal procedimiento.

Tenemos como los artículos 18 y 19 de la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establecen:

³⁰ OVALLE FAVELA, op. cit. p.318

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

Artículo 19.- Si la secretaria o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, podrán denunciarlos ante el Ministerio Público, en su caso, el área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que de lugar cuando así se requiera.”

Nótese como tanto la queja como la denuncia, son dos situaciones que definitivamente debemos de tomar en cuenta, en virtud de que puede ser abolida exclusivamente la queja que como dice el artículo 18 da pie para que exista el procedimiento disciplinario, pero frente a esto podemos tener a la denuncia, misma que como ya se establece en los artículos 18 y 19 de la Ley de responsabilidades, ésta misma se tiene que presentar ante el Agente del Ministerio Público.

Así, para poder tener cuando menos una definición de lo que es la denuncia, quisiéramos citar las palabras del autor Humberto Briseño Sierra quien nos dice:

“Denuncia es la manifestación que se hace al juez del delito y delincuente, para que se averigüe aquél, y castigue a éste; no mostrándose parte ni querellando agravio el que lo hace, sino proporcionando al juez ocasión de cumplir su Ministerio; es una participación de conocimiento hecha al Agente del Ministerio Público, a través de la cual, inicia una averiguación

previa en la persecución de los delitos, con el fin de ejercitar la acción penal ante el juez penal respectivo.”³¹

En un momento determinado y para cada caso, las situaciones pueden variar cuando existe un delito cometido, así, en el momento en que se recibe la queja, si hay sospecha del establecimiento de un tipo penal que encuadre una conducta, entonces en ese mismo instante, se fijará la necesidad de una denuncia de tipo penal realizada ante el Agente del Ministerio Público.

3.2.- INVESTIGACIÓN PREVIA.

La misma legislación, establece la necesidad de una comprobación de los hechos que han sido denunciados o quejados. El artículo 20 sobre de este particular, manifiesta lo siguiente:

“Por el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno y los titulares de las áreas de auditoría de quejas y de responsabilidades llevaran acabo investigaciones debidamente motivadas o auditadas respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir las responsabilidades administrativas, para lo cual, éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información o documentación que le sean requeridas.

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, a través de operaciones específicas de verificación, en las que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquella establezca. ”Se inicia una etapa indagadora; esta debido a que es una indagatoria que se podría

³¹ BRISEÑO SIERRA, Humberto: El enjuiciamiento penal mexicano; 15° edición, Trillas, México 2001, p.69.

equiparar a la averiguación previa, identificándose con los conceptos de averiguación previa en el procedimiento penal, como consecuencia de lo anterior, sería importante el considerar las palabras del autor Cesar Augusto Osorio y Nieto, quien sobre la averiguación previa nos dice lo siguiente:

“Como fase del procedimiento penal puede definirse a la averiguación previa como la etapa procedimental durante el cual el órgano investigador revisa todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad y optar por el ejercicio o la abstención de la acción penal.”³²

Necesariamente, las posibilidades que se van armando respecto de lo que es la investigación o bien la auditoria respecto a las conductas de los servidores públicos, evidentemente nos ofrecerán todo un sistema básico a través del cual, se logra el poder consolidar la queja o denuncia, estableciendo necesariamente la existencia de una infracción, y un nexo de causalidad que ligue la conducta con el resultado. Esta investigación, definitivamente se lleva a cabo para establecer una cierta responsabilidad, y da mérito para que se abriera el procedimiento disciplinario.

Esto es, que es importante, determinar la responsabilidad cuando menos en forma presuntiva, para el fin y efecto de que el servidor público responsable pueda ser sujeto al procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

El nexo de causalidad, es fundamental e importante, y por lo tanto, citamos las palabras del autor Luís Jiménez de Asúa quien nos ofrece la redacción siguiente:

³² OSORIO Y NIETO, César Augusto, La averiguación previa, México, octava edición, Porrúa 2002, p. 15.

“La punibilidad de la responsabilidad del autor, ha de determinarse conforme a tres supuestos:

- A) La relación causal entre la conducta voluntaria y el resultado;
- B) La relevancia jurídica de la conexión causal, que ha de determinarse en cada tipo; y
- C) La culpabilidad del sujeto en orden del resultado.”³³

Notemos como la relación que establece el autor citado, debe de desglosarse, esto es, que por lo que va generándose en el nexo de la relación causal de la conducta voluntaria y el resultado, es la teoría de la equivalencia de las condiciones. Esto quiere decir, que se requiere la existencia de una conducta para producir el resultado deseado. En lo que es la relevancia del nexo de causalidad, evidentemente que esto debe de identificarse o encuadrarse típicamente con los elementos de la infracción administrativa que se va a establecer en el procedimiento disciplinario.

Finalmente, la naturaleza de la culpabilidad es una situación totalmente subjetiva, si el resultado surge por negligencia, entonces es una responsabilidad por culpa o imprudencial, si surge de manera intencional, pues entonces es una responsabilidad dolosa. De lo anterior se desprende que es de suma importancia el hecho de observar como es que la averiguación previa va a llevarse a cabo y como dice la propia legislación, se debe de establecer una motivación correcta para que encuadre la lesión administrativa y se pueda iniciar el procedimiento de corrección disciplinaria.

3.3.- CITA AL SERVIDOR PÚBLICO.

Una vez que se ha establecido la presunta responsabilidad administrativa, se deberá llevar a cabo un nexo de causalidad, y este nos debe de guiar

³³ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luís, La Ley y el Delito, novena edición, Sudamericana, Buenos Aires Argentina 2003, p. 231

directamente con el servidor público que se presume es responsable. Como consecuencia, una de las primeras situaciones que vamos a encontrar derivadas de la actitud que se desarrolla en una responsabilidad administrativa, es el hecho de que quede de alguna manera a la luz de las diversas facultades que establece el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa, en donde se fija claramente que ya sea la Secretaría o contralor interno o el titular de las sedes responsables, van a imponer las sanciones administrativas mediante un procedimiento. Este procedimiento, inicia con la situación del presunto responsable. Así, la fracción I del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Administradores Públicos, señala:

“Fracción I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en todos los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor; Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justa, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan. La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable, y entre la fecha de la situación y la audiencia deberá de ser de un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles.”

El citar a una persona, y más que nada de manera personal, en este caso casi sería lo equivalente al emplazamiento en materia de procedimientos civiles. Razón por la cual, es importante establecer un concepto del emplazamiento, y para esto, vamos a citar las palabras del autor Eduardo

Pallares quien cuando nos habla del emplazamiento, manifiesta la siguiente:

“Significa el acto de emplazar. Esta palabra, a su vez, quiere decir “dar un plazo”; citar a una persona, ordenar que comparezca ante el juez o el tribunal, llamar a juicio al demandado, dándole un plazo para que conteste la demanda.

Aunque las palabras citación, emplazamiento y notificación suelen confundirse, según su significación escrita, siendo que entre ellas hay diferencias notables. Por citación se entiende al llamamiento que se da de orden judicial a una persona para que se presente en el juzgado o en el tribunal en hora y día determinado. Llámese emplazamiento por la designación del plazo dentro del cual debe de comparecer una persona, porque está designada y tiene que contestar la demanda. La notificación, con un sentido menos estricto, sólo hace saber tal o cual circunstancias a la persona requerida.”³⁴

Nótese como la citación, el emplazamiento y la notificación, a pesar de que aparentemente tienen los mismos efectos no tiene la misma naturaleza. Evidentemente que los efectos de la situación que establece la fracción primera del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, definitivamente hace efectos de un emplazamiento, en virtud de que lo está citando a una audiencia que se llevará en un plazo no mayor de quince días ni menor de cinco. Además, se debe de expresar el hecho de que va a responder a actos u omisiones que de alguna manera pueden ser considerados con alguna responsabilidad.

³⁴ PALLARES, Eduardo, Derecho procesal civil, 21° edición, Porrúa, México 2000, p.333.

Lo anterior, también es formal, en virtud de que la notificación de la situación debe de llevarse en una forma personal. De tal manera que la misma legislación fija la necesidad de que dicha situación deba de llevarse a cabo en una forma personal, y que quede constancia de ello, para que, sea debidamente emplazado a fin de que comparezca a una audiencia.

3.4.- AUDIENCIA DE LEY.

Sin duda alguna, en lo que es la audiencia realmente veremos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no tiene en sí un equilibrio procesal que le permita de alguna manera, establecer todo un sistema de desahogo de audiencia, en donde las partes puedan alegar suficientemente sus derechos. Tenemos como la fracción segunda, del artículo 21 de la legislación relativa, fija lo siguiente:

“Fracción segunda Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de 5 días hábiles para que ofrezca lo elementos de prueba que estime pertinentes y que tenga relación con los hechos que se le atribuyen”.

Evidentemente, que no hay en si una regla para el desahogo de la audiencia respectiva, y esto es crucial en virtud de que parece ser que esta audiencia se lleva a cabo para notificarle al servidor público sobre las quejas o denuncias, pero realmente esto no es así, ya que en este tipo de audiencias, se van a desahogar varias situaciones. Como consecuencia de lo anterior es importante citar las características de todo tipo de audiencia, para que, en lo que se refiera a la audiencia administrativa, podamos establecer una cierta comparación. De lo anterior, considerando las palabras del autor Cipriano Gómez Lara, hemos de decir que:

“ La concentración de las actuaciones entraña una aplicación al principio de economía procesal, esta concentración permite que la audiencia,

pueda llevarse con mayor sistema en la formación y desahogo de la litis; La característica es el hecho de que el juez instructor, pueda desglosar en términos generales cuales son los puntos contradictorios de las partes, y se establezca la litis cerrada y con esto, se concentre el expediente así como las audiencias que se puedan llevar a cabo en un solo periodo.”³⁵

Definitivamente los diversos planteamientos que se hacen al procedimiento administrativo, no se desarrollan suficientemente, en virtud de que hay varias etapas del procedimiento, esto es, que esta situación puede ser desahogada inmediatamente cuando se reprende al trabajador, por haber tenido la queja, pero si se abre la posibilidad de la intervención de contraloría, entonces esta audiencia todavía puede tener ciertos resultados, pero los mismos deben de ser necesariamente de tipo laboral.

Como consecuencia de lo anterior, este procedimiento administrativo disciplinario, debe de formarse en tal sentido, que se le permita al servidor público el poder defenderse como un derecho de audiencia, no solamente que pueda contestar a la queja, si no que pueda ofrecer pruebas, desahogar pruebas, desahogar, alegar lo que a su derecho convenga y por supuesto impugnar las resoluciones que no le convengan.

De lo anterior, manifestaremos que una vez que se ha integrado una queja o denuncia, y esta se le notifica al presunto responsable, es lógico que en este tipo de audiencias denominadas de ley, debe de ir preparado para proporcionarle al Órgano Interno de Control, el informe pormenorizado de su defensa. Sobre de este particular quisiéramos citar las palabras del autor Jesús Gonzáles Pérez, quien afirma lo siguiente:

³⁵ GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría general del proceso, novena edición, Oxford, México 2001, p. 58.

“La instrucción del procedimiento tiende a proporcionar los elementos necesarios para que pueda dictarse una resolución; los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba de pronunciarse una resolución, se realizaran de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, los actos de instrucción pueden proceder de los particulares o de la administración dependiendo siempre del régimen publico.”³⁶

Evidentemente que la idea de un procedimiento administrativo, genera una idea de ordenamiento como lo expresa el autor citado. Los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos por virtud de los cuales, un servidor público puede llegar a estar acusado por lo que es importante observar como es que se desglosa la prueba en este punto.

Tenemos como la fracción tercera del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que menciona:

“Desahogadas las pruebas que fueron admitidas, la secretaria, el contralor interno por el titular de área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes notificara la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificara para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o identidad según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La secretaria, el contralor interno y el titular del área de responsabilidades podrán dictar el plazo al que se refiere el párrafo anterior, por única vez,

³⁶ GONZÁLES PÉREZ, Jesús, Procedimiento administrativo federal, tercera edición, Porrúa, Universidad Autónoma de México, México 2000, p.146

hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.”

Es aquí en donde definitivamente encontramos una anticonstitucionalidad bastante fuerte para resolver por si y ante si, ya que opaca mucho todos esos conceptos de la trilogía procesal, entre alguien que acusa, y otro que defiende y una tercera instancia que es la que resuelve.

Sin lugar a dudas, aquí lo único que se puede ventilar, es el hecho de iniciar una acta administrativa por la queja impuesta por el contribuyente o el ciudadano, y de esta manera, establecer algunas sanciones de tipo laboral que cuando es suspensión, inhabilitación, o despido, el mismo trabajador, tendrá la instancia ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, para seguir defendiendo sus intereses. Como consecuencia de lo anterior, es invariable el denotar como en el tratamiento que se le da a la audiencia y al desahogo de las pruebas admitidas, es poco sustentable, en virtud de que para las pruebas en general, es importante su tratamiento aunado a lo anterior hay varios medios de prueba que deben de especificarse la manera de ofrecerse y por supuesto desahogarse.

Sobre esto, citamos al autor José Becerro Bautista quien nos menciona lo siguiente:

“Desde un punto de vista puramente lógico, las partes podrían acreditar al juez la verdad de los hechos controvertidos valiéndose de cualquier medio que, en su concepto, pudiera crear la condición necesaria en el ámbito del juzgador para aceptar como verdadero un hecho concreto.”³⁷

La convicción necesaria en el ánimo del juzgador, lo dice todo, esto es, que aquí hay una instancia autónoma y totalmente diferente a lo que sería la

³⁷ BECERRA BAUTISTA, José: op. cit. p. 113

instancia administrativa. Contraloría recibe la queja, ésta fija el procedimiento, y de esta manera establece la sanción respectiva, por lo que es importante hablar de cual sería la naturaleza de las sanciones en virtud de que realmente esto abundaría en lo que sería el derecho laboral burocrático.

Como consecuencia, vamos a citar el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, que menciona lo siguiente:

“Para la imposición de sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observaran las siguientes reglas:

Fracción primera.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la secretaria, el contralor interno, el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato.

Fracción segunda.- La suspensión o destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la secretaria, el contralor interno, el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

Fracción tercera.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, serán impuestas por la secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y aparte ejecutada en los términos de la resolución dictada y.

Si denotamos la seguridad jurídica que se va otorgando desde lo que es el artículo 14 y 16 Constitucionales, veremos de primera instancia que la única entidad que podría llegar a imponer sanciones de que van a perjudicar los bienes, los papeles, los derechos de la persona, será la judicial esto es un juez de tipo administrativo si se quiere. Dicho de otra

manera, que definitivamente hay situaciones que nos parecen ser totalmente identificadas con lo que sería el ámbito constitucional.

De ahí, que es preciso cuando menos citar el artículo 5 de nuestra constitución política de los estados unidos mexicanos, que dice a la letra:

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos el ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”

Nadie puede ser privado del producto de su producto si no por resolución judicial. La pregunta que nos nace en este momento es como se va a imponer una sanción económica si no esta deducida directamente de su salario. Por lo que se refiere a la inhabilitación para desempeñar un cargo o comisión en un empleo público eso también va mas allá de la expectativa de las posibilidades constitucionales sobre la libertad de profesión comercio o industria siendo lícitos. En la suspensión la destitución del puesto del servidor público, estaremos hablando de un despido que definitivamente se debe de sujetar a las circunstancias que marca la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que el procedimiento que se lleva ante la contraloría mas que nada, si se quiere hacer legal, en el principio no puede establecer ningún tipo de sanción económica puesto que lo único que puede hacer es establecer el aviso de despido y en un momento dado hacer las investigaciones necesarias para instaurar el procedimiento administrativo disciplinario a

que haya a lugar para que entonces se sancione administrativamente al servidor público.

Lo anterior, es lo único que se puede llevar desde el punto de vista constitucional, claro esta que desde el punto de vista procesal, las situaciones son ilegales, y esta es uno de los puntos principales que consideramos atacar, cuando veamos el artículo 34, en el cual si el procedimiento se interrumpe, la misma secretaría o la contraloría o el jefe inmediato, tiene todo el tiempo del mundo para seguir actuando, sin que en un momento determinado se establezca la caducidad de la instancia, y de esta forma es evidente que no se lleve a cabo el procedimiento administrativo multicitado. Como consecuencia de lo anterior, podemos manifestar que la audiencia tiene un sin numero de situaciones que no están previstas en la legislación, y que como hemos visto deja en estado de indefensión al servidor público.

3.5.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.

Sin duda alguna, una vez que se ha desahogado el pequeño procedimiento establecido principalmente por artículo 21 de la Ley de Responsabilidades, se podrá establecer una cierta resolución a través de la cual se establezca cual ha sido el criterio de dictamen por parte de la autoridad administrativa que resuelve. Como consecuencia, es importante citar el contenido del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que dice:

“Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley”

La ley orgánica y reglamento interior son la base de toda entidad administrativa y frente a esto la relación laboral se debe de llevar conforme a la propia ley, en el que se van fundamentando, este tipo de resoluciones en virtud de los efectos que deben de tener frente a la inhabilitación, situaciones que ya hemos criticado de anticonstitucionales, pero que definitivamente, forman parte de un supuesto procedimiento administrativo que en términos generales, no consideramos contiene los elementos indispensables para determinarlo como legalizado. Mucho más aún, que estamos hablando de los actos administrativos, que como hemos visto, deben de conllevar una legalidad. Ahora bien, los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a la ley podrán optar entre interponer el recurso de revocación e impugnarlas agotando las instancias que conforme a derecho proceden.

Por lo que señalaremos al recurso de revocación previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, definiendo primeramente la concepto recurso que deviene del latín recursus que significa camino de vuelta, de regreso o retorno; que es la reconsideración de la autoridad respecto de un acto emitido con anterioridad, en este sentido podemos decir que es la posibilidad que tiene el servidor público dentro de un proceso legal para impugnar las resoluciones que se dicten en el mismo y afecten directamente su interés jurídico.

De lo anterior, podemos afirmar que el recurso de revocación, es un recurso administrativo mediante el cual el servidor público impugna la resolución que pone fin al procedimiento administrativo disciplinario, en la que se le impuso al menos una sanción administrativa, a efecto de que la autoridad emisora modifique, revoque o confirme el acto administrativo impugnado.

Así tenemos que la naturaleza directa de la resolución que se emite de manera administrativa, es el hecho de fijar la existencia de una ilegalidad en el acto administrativo llevado a cabo por el servidor público que de alguna manera está sujeto a un procedimiento disciplinario por supuesto cuando se le ha impuesto una queja o denuncia en su contra.

En este momento quisiéramos subrayar las palabras del autor Emilio Margain Manautou que nos vuelve a insistir en lo que es la naturaleza del acto administrativo y de aquí sacaremos la resolución que emite la contraloría. Dicho autor dice:

“La administración Pública, a través de sus autoridades, emite actos administrativos tendientes a lograr el cumplimiento de las facultades con que la han investido la constitución, la ley, el reglamento o el decreto.”³⁸

Por un lado, la autoridad que está sometida a la contraloría ha faltado al principio de legalidad y por el otro la autoridad que establece la sanción respectiva, tiene una cierta legalidad en lo que toca a la Ley de Responsabilidades que es la que tiene que seguir. Como consecuencia, la resolución es una determinación también de tipo administrativo. Pero, si observamos las sanciones que impone, estas son de tipo eminentemente laboral, por haber ejecutado alguna acción mal y que definitivamente, debe de lograr una mayor y mejor posibilidad en su acto administrativo, para que de esta manera, lleve a cabo su función y pueda seguir prestando sus servicios laborales al gobierno.

Ahora bien, la naturaleza de la resolución, aunque es o podría llegar a ser anticonstitucional como lo hemos dejado establecido, de todas maneras esta aplicada por una ley, ya que ésta puede llegar a ser anticonstitucional,

³⁸ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al estudio del derecho Administrativo Mexicano, 3ra edición, Porrúa, México 2000, p. 123

la cuestión sería un amparo en contra de la ley respectiva, que se estableciera para anular los efectos de la ley en contra de el servidor público.

Evidentemente, que entre lo que es la cita la audiencia y la resolución administrativa, no hay noción o parámetro normativo específico de procedimiento, que permita una mayor eficacia, interponer recursos o impugnaciones a situaciones anómalas que pueden presentarse durante el procedimiento.

El procedimiento administrativo disciplinario es muy fulminante, es muy rápido, claro esta que como se ha reflexionado con anterioridad en ocasiones el procedimiento puede ser eficiente y en otras éste puede ser tan lento que pasan años y no hay avance alguno, y por consecuencia, no contiene exactamente los elementos necesarios para ser determinativo de un procedimiento total que logre cuando menos preparar una buena defensa, ya que en la práctica se lleva una audiencia de ley que no permite en ocasiones que el servidor público acredite ante el Órgano Interno de Control, que no existe responsabilidad administrativa.

Aunado a lo anterior, el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo texto dice "Las Resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público...", por lo que podemos percatarnos de que el presupuesto del recurso, es decir la resolución dictada en el procedimiento administrativo disciplinario, en la que se haya impuesto sanción administrativa solo procederá la revocación contra este tipo de resoluciones.

Teniendo como objeto revisar el citado procedimiento del cual surge la resolución sancionatoria, ya que el servidor público no puede impugnar los

actos realizados por el Órgano de Control Interno, durante el procedimiento.

Por lo que puntualizamos a continuación que en el procedimiento administrativo disciplinario, existe únicamente un recurso sienta éste el de revocación que prevé el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo cual dentro de este recurso se debe revisar la legalidad del procedimiento y de la resolución sancionatoria, observaremos que es un recurso opcional, ya que el artículo 73 de la ley de referencia, señala lo siguiente:

“El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación”.

En relación con lo previsto por el artículo 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual contempla que:

“El servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los Órganos de Control Interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta Ley, o impugnar dichas resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetara a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta Ley”.

En este orden de ideas podremos decir que el recurso de revocación en materia disciplinaria es opcional, ya que el servidor público puede elegir el recurso de revocación o el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Es importante que señalemos la diferencia entre el recurso de revocación y el juicio de nulidad, encontrándolo en el

aspecto probatorio del recurso de aludido previsto en el artículo 71, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que no acontece en el juicio de nulidad ya que no se puede revisar el acto de autoridad con pruebas que no fueron puestos a su consideración.

También señalaremos que las resoluciones pueden sancionar al servidor público de manera administrativa o económicamente. Por lo que la fracción I del artículo 72 del la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dice que para que opere la suspensión de las sanciones económicas deberá ser solicitada previamente por el promovente, y deberá garantizar el pago en los términos del Código Fiscal de la Federación. Por lo anterior debemos decir que en la práctica para que se otorgue la suspensión de la sanción económica impuesta, el pago se debe garantizar en los términos del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, ante la Secretaría de Finanzas.

En cuanto a las otras sanciones a que se refiere el artículo 72 fracción II de la Ley Disciplinaria en comento, encontramos en el catálogo que precisa el artículo 53 de la misma ley, las sanciones como apercibimiento (público o privado), amonestación (pública y privada), suspensión, destitución e inhabilitación, mismas que se denominan administrativas como complemento de las económicas.

Para que se otorgue la suspensión de estas al igual que las sanciones económicas se requiere que lo solicite el promovente de los recursos y además que se den los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente.

- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Observaremos que el primer elemento es lógico, pero los otros resultan subjetivos en virtud de que la naturaleza de las sanciones disciplinarias, por si mismas no producen daño o perjuicios de imposible reparación para el servidor público.

En relación al tercer requisito podemos decir que existen conductas que por su propia naturaleza, crean una desconfianza fundada hacia el recurrente, en especial cuando en la resolución se determinó que la conducta es grave cuando se obtuvo un lucro al cometer los actos irregulares que motivaron las sanciones, luego entonces existe la duda de que se pueden seguir cometiendo los mismos, vulnerando los derechos de los gobernados, por lo que debemos añadir que consideramos necesario señalar las consecuencias de la emisión de las resoluciones administrativas, y alcances posteriores dependiendo del recurso o juicio que el servidor público decida hacer valer, ya que insistimos que de por sí el procedimiento administrativo puede ser muy largo, y a su vez las instancias que le siguen en la practica también carecen en la mayoría de los casos de eficacia y prontitud.

CAPITULO 4

LA EFICACIA JURÍDICA PROCESAL DE LOS PLAZOS Y TÉRMINOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

En este orden de ideas se desprende que la situación de la caducidad no queda bien planteada en el procedimiento administrativo disciplinario, y es en sí, una de las situaciones que causan una falta de certidumbre en todo lo que es la seguridad jurídica del trabajador al servicio del Estado. Es necesario considerar algunas propuestas respecto de lo que sería establecer una cierta caducidad de la instancia para el procedimiento administrativo, y no dejar que éste se amplíe al tiempo en que a capricho los patronos o los jefes burocráticos, puedan hacer de las suyas presionando a su propio trabajador.

Por otro lado, veíamos algunos conceptos sobre los plazos y los términos, y como consecuencia de estas situaciones, hay una diferencia aunque sea pequeña, pero la existe. El plazo esta supeditado a una condición, mientras que el término es fatal.

Mas aún, en lo que es procedimiento administrativo disciplinario, veíamos que el artículo 34 de la Ley Federal de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, no contiene en ningún momento la posibilidad de una caducidad, y esto deja en incertidumbre la posibilidad jurídica del trabajador al servicio del Estado. Así, a la luz de lo que hasta este momento hemos podido decir, vamos a abrir nuestro primer inciso de este cuarto y último capítulo.

4.1.- DEFINICIÓN DE EFICACIA.

Si desde el título de nuestro estudio estamos hablando de la eficacia jurídico procesal de los plazos y términos en el procedimiento

administrativo disciplinario, es preciso saber la naturaleza de la eficacia, y cuales son sus alcances y límites, de tal manera, que vamos a tomar las palabras del autor Rafael Preciado Hernández quien cuando nos habla de la eficacia dice:

“¿Porqué se dice, que las normas son esencialmente violables?

Porque cuando tal cosa se afirma, no se atiende a la relación de necesidad normal, que expresa la norma, sino a la relación que podemos llamar de eficacia, a la relación entre la norma y el sujeto destinatario de la misma. Así, si hubiere incurrido en contradicción, podemos obtener que las normas son inviolables en cuanto rigen las consecuencias de los actos humanos, asimismo podemos observar que son violables esencialmente por parte del hombre, en cuanto a lo que se refieren a la observancia de la conducta prescrita en ella. La primera es una relación intrínseca, puesto que establece la adecuación de un medio a un fin, la exigencia de que el acto que se realce por ser ordenado al bien racional tiene validez, mientras que, la segunda es una relación extrínseca, dado que considera a la norma ya no en los términos que vincula la necesidad moral, sino en cuanto a aquellas que dirige al hombre exigiéndole su observancia que en este caso se trata de la eficacia.”³⁹

Sin duda alguna, las normas por un lado son eficientes, esto es, que tiene una redacción tal la norma, a través de la cual, es entendible y protege un bien jurídico tutelado por la propia norma, frente a esto, vamos a encontrar una cierta eficacia que corresponde básicamente a la aplicación de la norma. Como consecuencia de lo anterior, resulta trascendental, el hecho de que en un cierto momento, la eficacia jurídico procesal del plazo y termino, se refieren básicamente a la prontitud ya en la practica, de la norma dada eficientemente.

³⁹ PRECIADO HERNANDEZ, op. cit. p.76

Estas son situaciones de filosofía del derecho, que definitivamente podemos considerar subjetivas y por lo tanto difíciles de entender. La norma es eficiente en cuanto está debidamente redactada, está promulgada ante un Congreso, y está dada en abstracto hacia el bien común, protegiendo la justicia y la equidad, pero en el momento en que se hace efectiva la norma, podemos decir que se hace eficaz. De tal manera, que nosotros cuando estamos hablando de la eficacia jurídica procesal de los plazos y términos estamos hablando de su operatividad desde el punto de vista procesal, estamos presuponiendo una norma en acción, por eso consideramos a la caducidad como uno de sus efectos principales, y por supuesto, las posibilidades que en algún momento pueda surgir de la necesidad de establecer un plazo o término en el procedimiento administrativo disciplinario que a continuación vamos a explicar.

4.2.- LA FALTA DE CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

De lo que manifestamos en el capítulo segundo, establecimos un concepto de caducidad, en cuanto a los plazos y cuando hablamos de la caducidad hicimos algunas sugerencias sobre la prescripción que es una situación totalmente diferente a la caducidad, por lo que puntualizamos que la caducidad de la instancia, es una forma de extinción, porque las dos partes abandonaron el ejercicio de la acción procesal. El abandono podemos entenderlo como que ninguna de ellas hace que el proceso pueda seguir adelante. De lo anterior, podemos deducir que es diferente hablar de la caducidad que de la prescripción, ya que lo que prescriben son las acciones y lo que caducan son los procedimientos.

Ahora bien, estamos considerando que dentro del procedimiento administrativo disciplinario, no afecte tanto la falta de la caducidad de la

instancia. Por esta razón, se hace necesario citar el texto y el contenido del artículo 34 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; claro está, quisiéramos subrayar el hecho de que en la actualidad, existen dos legislaciones que atienden las responsabilidades de los servidores públicos en el Distrito Federal, por un lado, la Ley Federal de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, y por el otro, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de tal manera, que las que se imponen, es la legislación de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que es la que nos interesa.

Por eso, queremos citar este artículo 34, que ya en algo lo hemos dicho en la secuela del estudio, pero para esta parte, requerimos recitarlo completamente.

“Las facultades de la Secretaría, del contador interno, o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubiere accesado, si fuere de carácter continuo.

Tratándose de infracciones graves, el plazo de prescripción será de 5 años, que se contará en los términos del párrafo anterior. La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la ley. Si se dejaré de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la

resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.”

Notemos como en primera instancia, existe una falta del término de caducidad de la instancia. Evidentemente que cuando el ejercicio de la acción se lleva a cabo se interrumpe la prescripción, puesto que, se ha ejecutado la acción dada en subjetivo.

Pero, ¿que es lo que pasa cuando el procedimiento se deja abandonado, cuando el ejercicio de la acción, ya fue realizado?

De tal manera, que cuando se inicia el procedimiento si se dejare de actuar en ellos la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que hubiere practicado el último acto procesal o realizado la última promoción. Al parecer, vuelve a retomar una nueva acción que definitivamente no nos parece suficiente el hecho de que se vuelva a contar otros tres años y si la infracción fue grave pues otros cinco años para que la acción pudiese continuar. Legalmente aquí existe una falta de caducidad en el procedimiento. De hecho, esta caducidad de la instancia, como efecto principal, es el hecho de que vuelve a poner las cosas en estado en que estaban, pero definitivamente debemos de atender a una circunstancia de protección de los derechos inherentes al servidor público que esta sujeto a un procedimiento administrativo disciplinario. Hay una prontitud en el desahogo de la audiencia, como afectación, por eso, vamos a abrir el siguiente inciso para hablar de ello.

4.3. AFECTACIÓN A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA POR FALTA DE CADUCIDAD.

Desde lo que fue el capítulo segundo y después en el capítulo tercero, veíamos que este procedimiento administrativo disciplinario, básicamente tendría que ser interno.

Ahora bien, ¿el porque surge este procedimiento disciplinario?

En principio, cuando especificábamos algunas situaciones en el capítulo tercero, veíamos que básicamente, es por no guardar el principio de legalidad que establece que la autoridad solamente puede hacer lo que la Ley le ordena. No cumplir el servicio con prontitud, ejecutar planes o programas con deficiencia, utilizar recursos, falta de identidad en la documentación, por no observar buena conducta en el trabajo, abstenerse se ejercer funciones que no han sido denegables, abstenerse de autorizar contrataciones que no tenga por Ley facultad de hacerlo, en fin las causas son de relación laboral básicamente.

Es aquí en donde debemos de enunciar una de nuestras primeras críticas severas, en el sentido de que realmente, las diversas posibilidades que se van armando, están inmersas en la administración de justicia completa.

Esto es, que de lo que se está hablando, es de la prestación de un servicio personal subordinado, y de las faltas de un funcionario, de un empleado público, de un servidor público, que ha tenido en el desempeño de su trabajo. Así, llega un momento en que ya de por si el procedimiento administrativo disciplinario está en duda por las consecuencias que acarrea, por las sanciones que establece, que solamente pueden dirimirse por la vía judicial.

De lo anterior, es importante señalar que se debe proteger la seguridad jurídica del trabajador burócrata o bien el tratar de establecer rápidamente una sanción disciplinaria. Sin duda, la eficacia en el trabajo, la necesidad de los servicios públicos, nos llevan a pensar que los burócratas también tienen Garantías Individuales, y una de ellas, es sin lugar a dudas, la Garantía de audiencia.

Ahora bien, queremos manifestar que en el juicio previo a que se tiene derecho antes de que se proceda un acto de privación, un acto de imposición de la Ley, se deben de observar las llamadas formalidades del procedimiento, creadas a raíz tanto de la audiencia judicial conformado del debido proceso legal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido las formalidades como las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se deben observar los siguientes requisitos:

- a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.
- b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- c) La posibilidad de alegar y,
- d) El dictar una resolución que elimina las cuestiones debatidas.

De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la Garantía de audiencia y evitar la indefensión del afectado, evidentemente que las situaciones sobre las cuales se va a generar una posibilidad de oponerse a los reclamos laborales, van a atenderse en un procedimiento administrativo disciplinario.

Como ya dijimos, este procedimiento, es bastante criticable, en virtud de que al parecer, violaría la garantía de audiencia, y afectaría la esfera jurídica de protección puesto que la misma autoridad administrativa usurpa funciones judiciales al tratar de llevar a cabo la administración de justicia, pero esta circunstancia, no es en sí el punto medular de este trabajo de tesis, por lo que, debemos de hacerlo a un lado. Como consecuencia de lo anterior, el ya de por si criticable procedimiento administrativo disciplinario, no va a contener una situación que lo haga caducar, sino básicamente, se

entiende que cuando hay un abandono de procedimiento la acción no va a fenecer, sino que va a perdurar el tiempo que dure la prescripción.

Es importante, notar como la audiencia, crea una cierta certidumbre en aquellas personas que tiene conflictos entre ellas, para poderlo resolver. El hecho de dejar al empleado público con la zozobra de una circunstancia parecida, querrá decir que durante los cinco o los tres años que dura la prescripción con un procedimiento suspendido o caducado, de todas maneras, el propio trabajador burocrático, tendrá la incertidumbre en el trabajo, y como consecuencia de esto, las fricciones podrían hacerse mayores, de ahí, la necesidad de que el procedimiento disciplinario caduque, y verdaderamente haya una consecuencia.

Si bien es cierto, para lo que es el ejercicio de la acción existe la prescripción, pero una vez interpuesta una demanda, creemos que las situaciones cuando se abandonan deben de caducar; efectivamente el efecto, tendría que ser que si la autoridad abandona el procedimiento, simple y sencillamente es porque no había los elementos necesarios para instaurar el multicitado procedimiento.

De tal manera, que es necesario impulsar el procedimiento, a fin de que se resuelva, para crear una mayor certidumbre, ya que de lo contrario se produce la caducidad, y se estaría al hecho de que si la autoridad una vez notificada la caducidad, tendría seis meses para volver a intentar el ejercicio de la acción ya que de lo contrario en todos los casos prescribirá la misma acción. Esto produciría mayor certidumbre en la relación laboral, y por supuesto en la posibilidad de eficiencia en el trabajo de los trabajadores burocráticos, además de que respetaría el derecho de audiencia.

4.4 LA PRESCRIPCIÓN EN EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Ya habíamos citado el texto completo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como consecuencia de esto, vamos a encontrar que el término prescriptorio, también lo hace revivir la legislación.

Dicho de otra manera, que al parecer el tercer párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quisiera intentar hacer una definición de la caducidad pero no lo hace substancialmente. La prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento, esto definitivamente es claro. Luego dice:

“Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiese practicado el último procedimental o realizado la última promoción”.

Evidentemente, que no empieza a correr una prescripción de nueva cuenta, sino que, va a provocarse la caducidad de la instancia, que es el término correcto desde el punto de vista de la eficacia procedimental. No es en sí, el hecho de dejar que transcurra el término prescriptorio, si no básicamente acoplarnos a lo que es el sistema procesal, establecer toda la técnica que se fija para que de alguna manera, todos y cada uno de los términos procesales, se puedan cumplir tal y como podemos encontrarlo en el procedimiento ordinario civil que es el procedimiento clásico. Como consecuencia de lo anterior, tendríamos que generar una posibilidad de eficacia jurídica procesal de los plazos y términos dentro del procedimiento administrativo disciplinario.

4.5.- EL ESTADO DE INDEFENSIÓN POR LA FALTA DE PLAZO DE CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

En este penúltimo inciso, es necesario tomar la hipótesis planteada en este trabajo de tesis, esto es, que la garantía de audiencia nos va a permitir a todos y cada uno de nosotros el podernos defender. Esa posibilidad de defensa se nulifica en el procedimiento administrativo disciplinario, puesto que en ningún momento se establece la forma idónea a través de la cual, se podrían impugnar las resoluciones administrativas emitidas por el Órgano Interno de Control. La garantía de audiencia si queremos recordarla, básicamente va a permitir la defensa, así tenemos que sobre de este particular, Guillermo kraft, considera:

“El goce de la garantía de audiencia, con el derecho publico subjetivo, corresponde a todo sujeto como gobernado no bajo la excepción de los atributos accidentales de la persona, si no a todo gobernado al cual se le imparte justicia como un servicio publico de gobierno en todo el mundo; el titular de la garantía de audiencia es el sujeto como entidad y derecho humano fundamental, e indispensable para lograr su desarrollo.”⁴⁰

Nuestro comentario al respecto sería que el derecho de defensa esta aceptado en todo el mundo, y es el caso de que en nuestro país, esta vertido como una de las garantías individuales mas sublimes que podemos gozar, y que necesariamente corresponderán las siguientes actitudes de defensa como son:

1. El actor al INICIAR sus acciones.
2. El demandado contestar las demandas e incluso reconvenir.

⁴⁰ KRAFT, Guillermo, La constitución americana; segunda edición, Tipográfica Argentina, Buenos Aires Argentina 2005, p. 536.

3. Ambos ofrecer sus pruebas.
4. Ambos desahogar sus probanzas.
5. Ambos alegar a lo que a su derecho convenga. Y
6. Finalmente establecer todos y cada uno de los elementos impugnativos a las resoluciones que no les convenga.

Así es como se respeta la audiencia, de tal manera, podemos encontrar como este artículo 34, en cierta manera, no tiene la particularidad general de fijar completamente la audiencia, y como consecuencia de esto definitivamente deja en estado de indefensión al trabajador burocrático. Esto quiere decir que lo deja en un estado de incertidumbre, única y exclusivamente por que los plazos y términos no están debidamente configurados en el procedimiento administrativo disciplinario.

En principio cuando se dice el termino prescriptorio que correrá de tres años a cinco años dependiendo de la naturaleza de la falta, pues ya con esto es bastante tiempo el que se debe tomar, por una situación tan drástica como sería el hecho de faltar al trabajo, o sea el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, establece las obligaciones que debe de cumplir el trabajador burocrático de tal manera que incurrirá en responsabilidad por lo que existe una falta al principio de legalidad. Dicho de otra manera, que será legalmente responsable cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, no salvaguarde los principios de legalidad que establece que los servidores solo pueden hacer lo que la legislación el permite.

Por otro lado, debe de sobrellevarse en honradez, lealtad, imparcialidad y por supuesto eficiencia en el servicio. Tenemos por ejemplo, la fracción décima del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que dice:

“abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento de selección de quien se encuentra inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.”

Aquí nos encontramos con una falta de probidad en el trabajo totalmente evidente, como consecuencia de lo anterior, resulta seguro, que al contratar a una persona que legalmente esta inhabilitada, y que en el caso de que la prescripción aplique cuando la autoridad superior se entera, no tiene por que tardar de tres años a cinco años para hacerla valer pues estamos hablando del servicio publico.

Otra situación que debemos comentar, es el que establece la fracción octava del propio artículo octavo que dice:

“abstenerse de disponer u autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones.”

En la practica, podemos decir sin temor a equivocarnos que hay mucho personal denominado “aviadores”, por lo que este pseudo trabajador al tener un requerimiento del Órgano Interno de Control, éste puede tardar hasta cinco años en instaurar en su contra el procedimiento administrativo disciplinario para que de alguna manera sea solucionada esta situación, ocasionando que ocurran mas faltas administrativas y que además queden impunes como ocurre en la mayoría de los casos.

Realmente en términos generales, las situaciones tal y como se están planteando, no son del todo eficaces y por eso decimos que se requiere lograr una mejor eficacia jurídica procesal a partir de los plazos y términos

que maneja la propia legislación. Razón por la cual, es indispensable el llevar a cabo la propuesta que nos hemos encomendado, esto es, que frente a lo que es la necesidad de actuar, el artículo 34 debe de supeditar necesariamente la evolución y desarrollo de la prescripción única y exclusivamente el momento en que se sabe a ciencia cierta quien comete la falta y quien es responsable de ella.

Dicho de otra manera, que otra de las garantías individuales que forman parte de la audiencia, y que de alguna manera pudimos observar en la secuela de este estudio, es la prontitud con la que se debe de llevar a cabo el procedimiento. El artículo 17 de nuestra Carta Magna, genera una garantía de eficacia jurídica, que establece claramente, que debe de existir un plazo, un termino, a través de el cual, la administración de justicia sea pronta.

Sobre este particular, queremos comentar que la administración de justicia es realmente la pila angular en la administración de el poder publico, lo anterior en virtud de que si dicho poder judicial no tiene la capacidad jurídica suficiente para hacerlo, o no tiene presupuesto necesario para prestarla con la necesidad que requiere la comunidad, entonces provoca que las pasiones se desborden, y que ahora las personas toman la justicia por su propia mano, situación que evidentemente esta prohibida por la Constitución y representa además un delito.

Para excitar a los tribunales se requiere de la elaboración de la demanda, esta tiene que ser en forma escrita y estar debidamente fundada en la ley para que llegado el momento, el juez ordene emplazar dicha demanda, a aquel a quien se le reclaman las pretensiones, esto es que a su vez deberá contestar esa demanda, y si hay puntos contradictorios en lo que se demanda y lo que se contesta, entonces habrá un debate, y hay que iniciar

un proceso en el cual, el que tenga mejor posibilidad de probar sus derechos, es el que técnicamente se le concederá la razón de la justicia.

Para lograr este procedimiento, existen términos y plazos a través de los cuales, la administración de justicia debe de cumplir para satisfacer una necesidad tan importante como es el servicio de administración de justicia. Es de suma importancia afinar el concepto del contenido del artículo 34 de la Ley de Responsabilidad Administrativa contiene.

Esta es una situación trascendental, y por tanto es de invariable resolución. La facultad de toda dependencia o del contralor interno, o el titular del área de responsabilidades para establecer una sanción; tiene tres años para hacerlo; esta circunstancia nos parece exageradamente larga. Esto es, que estamos hablando de faltas administrativas dentro del trabajo que afectan el servicio público que a su vez afecta el principio de legalidad y a la honradez, es como si dijéramos, que en la Ley Federal de Trabajo, el patrón tendrá tres años para hacer valer alguna circunstancia de causal de despido justificado.

Consideramos que seis meses o un año son suficientes para que invariablemente el titular o responsable del área correspondiente deba de iniciar sus acciones. También es importante mencionar que el Órgano Interno de Control tiene varias áreas y que existen deficiencias en la Subdirección de Auditoría que será la encargada de enviar las observaciones de las presuntas faltas administrativas cometidas por los servidores públicos, a fin de que el área de Quejas y Denuncias este en posibilidad de instaurar el procedimiento administrativo disciplinario.

Aunado a lo anterior podemos decir que al ofrecerse las pruebas necesarias para iniciar tan citado procedimiento, no se puede dejar en un estado de detención y mucho menos en incertidumbre a un trabajador

burocrático, debe de resolverse eficientemente el asunto, para que éste, pueda seguir trabajando sin los problemas inherentes que acarrea las situaciones de estar implicado en alguna responsabilidad administrativa. Como consecuencia de lo anterior, resulta evidente que el contexto del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas debe ser reformado, y para lograr una consolidación, vamos a pasar al siguiente inciso.

4.6.- PROPUESTAS RESOLUCIÓN.

En términos generales, consideramos que el texto del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos puede cambiarse, para lograr una mayor eficacia jurídica y con esto dar mayor certidumbre a situaciones y circunstancias en la prestación de los servicios públicos gubernamentales. De tal manera, que puede quedar bajo la siguiente redacción:

“Las facultades de toda dependencia, de la secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para ejercitar acciones de responsabilidad en la búsqueda de la sanción correspondiente, prescribirá en seis meses contados a partir de que tenga conocimiento a ciencia cierta de la responsabilidad correspondiente; siendo que ninguna prescripción correrá, si dicho titular del área de responsabilidades, no tiene conocimiento expreso de la responsabilidad en qua haya incurrido el servidor público. Tratándose de infracciones graves, el plazo se aumentará a un año.

Si deducida la acción se dejara de actuar en ella durante 80 días hábiles, se producirá la caducidad de la instancia, y con esto, se volverán las situaciones al estado que se encontraban inicialmente, teniendo la autoridad el titular del área de Quejas y Denuncias el termino fatal de dos

meses para restituir la acción en contra del servidor público una vez que ha sobrevenido la declaración de caducidad de la instancia y haya sido plenamente conocida por el titular del área responsable.

Esta sería la manera en que la autoridad administrativa, estuviera obligada a tener un procedimiento administrativo disciplinario eficiente, sin necesidad de que la Contraloría General busque mecanismos para hacerlo expedito, tal parece que la mayoría de los titulares de los Órganos Internos de Control, tienen de su lado lo que contempla el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al no tener el carácter de exigibilidad de rapidez y eficacia en el procedimiento aludido, asimismo no podemos dejar de lado que a su vez son servidores públicos que son los responsables de incoar el procedimiento, y que tienen una salida muy sencilla para evadir su responsabilidad ya que al tener la posibilidad de tener un expediente durante varios años, apegándose a lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, están en posibilidad de hacer cualquier actuación en el expediente para activarlo de nueva cuenta.

Por otra parte el derecho de los particulares cuando soliciten la indemnización de daños y perjuicios, ésta prescribirá en dos años contados a partir desde el momento en que se haya declarado la responsabilidad del trabajador burocrático. Con esta propuesta, estamos ya considerando, que el trabajador burocrático principalmente, tendrá mayor certidumbre cuando llegue el momento en que podría llegar a cometer algún error para que, su situación se resuelva prontamente.

Podemos observar que la Contraloría General ha tratado de complementar las fallas que existen en nuestra citada ley, al emitir manuales y programas de trabajo que de alguna manera logren evitar el rezago en los expedientes, ya que las áreas de Quejas y Denuncias tienen en sus manos

la función más importante que es iniciar el procedimiento administrativo disciplinario allegándose de todos los elementos que se necesitan para que sea exitoso y eficaz, y no solamente que se tenga como una actuación de la autoridad, insistimos no puede ser un trámite mas, que irremediamente se vaya al archivo muerto por la deficiencia en la etapa de investigación y la falta de elementos para iniciar el multicitado procedimiento.

Asimismo los daños que se puedan hacer a los gobernados y al Erario público serán menores, ya que la autoridad que en este caso son la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y los Órganos Internos de Control, estarán en posibilidad de instaurar el denominado procedimiento administrativo disciplinario y de esta manera evitaran a su vez incurrir en responsabilidad administrativa, por no resolver de forma pronta y expedita las investigaciones para incoar el citado procedimiento.

De ahí, que con esto, se están logrando los principios fundamentales que como hipótesis hemos sostenido en este trabajo, y que se refieren a la eficacia jurídica procesal de los plazos y términos en el procedimiento administrativo disciplinario.

CONCLUSIONES

1. El artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no contiene en ningún momento, alguna situación que plantee algún plazo o termino para que se produzca la caducidad de la instancia.
2. Los términos de prescripción que maneja el artículo 34, son exageradamente largos, para las responsabilidades en que puede incurrir un servidor público y que están planteadas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, definitivamente no debe de tomarse tanto tiempo, puesto que el servicio público se podría ver afectado.
3. En el artículo 34 que hemos mencionado, si se establece una semejanza a la caducidad, que produce el hecho de que la prescripción de nueva cuenta empieza a correr, pero realmente no es un término prescriptorio el que se esta considerando sino básicamente es la caducidad de la instancia lo que técnicamente se deduce del tercer párrafo del artículo 34 que hemos comentado.
4. En la propuesta que hemos hecho, consideramos una disminución en los términos prescriptorios en la acción de responsabilidad, frente a la implementación de la caducidad cuando se deja de actuar por un plazo estableciéndose la obligación para el titular del área de responsabilidades, de llevar a cabo o ejercitar las acciones de nueva cuenta en un plazo de tres meses.
5. Es de suma importancia, el darle una cierta certidumbre a el trabajador burocrático, en virtud de que definitivamente la necesita

como parte de sus seguridad jurídica, para que pueda desplazarse con mayor tranquilidad y si en un momento determinado se manejan los plazos de tres y cinco años para establecer responsabilidades, y no se fija un termino de caducidad, pues simple y sencillamente la autoridad, siempre va a tener un sus manos al servidor público, y podría ser susceptible de alguna situación de extorsión.

6. Es muy importante tener bien desglosados los conceptos entre lo que es prescripción de una acción y su caducidad. En principio las acciones prescriben y los procedimientos caducan. Desde el punto de vista procesal, también tenemos que hablar de la preclusión que es otra forma de perder derechos por no utilizarlos dentro del procedimiento. Por lo que si queremos especificar y distinguir entre la prescripción y la caducidad, es indispensable tomar en cuenta el momento de aplicación de cada una de ellas. Es posible que en un momento determinado, si las partes no impulsan el procedimiento estarán frente a su caducidad. Por otro lado, si las acciones no se llevan a cabo en el momento en que la legislación establece, estas llegan a prescribir y finalmente cuando no se invoca o se opone a tiempo alguna situación en el procedimiento se precluyen sus derechos.

7. El artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, genera una situación diversa respecto de lo que es manejo de la prescripción, así como quedo la propuesta de solución en el inciso 4.6, consideramos que sería lo mas técnico en virtud de que desde el punto de vista procesal, se debe establecer un término y un plazo, a través del cual el servidor público, no se ponga a disposición de la Contraloría Interna el tiempo que esta así lo decida, hacemos hincapié en esta situación por su importancia.

8. Es fundamental darle efectividad a la caducidad procesal, en virtud de que no es viable el hecho de que el servidor público, pueda enfrentar un procedimiento administrativo y este no termine, que la acción no fenezca, que siempre este dispuesta y posible para seguirse impulsando, y esto podría darse insistimos, en la extorsión al servidor público. De ahí la importancia de fijar la caducidad procesal y establecer términos y plazos en los Procedimientos Administrativos Disciplinarios en las Contralorías Internas en el Gobierno del Distrito Federal.

FUENTES CONSULTADAS

- ACOSTA ROMERO**, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª edición, Porrúa, México 2001.
- ACOSTA ROMERO**, Miguel, Comentarios a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, 5ª Edición, Porrúa, México 2002.
- ALSINA**, Hugo, Tratado de derecho procesal civil y comercial; tercera reimpresión, Volumen I, Tomo II, Librería Carrillo Hermanos, Guadalajara Jalisco, México 2001.
- ARTEGA NAVA**, Elisur y **TRIGUEROS GEISMAN**, Laura, Derecho Constitucional, Oxford, México 2000.
- BECERRA BAUTISTA**, José, El Proceso Civil en México; 18 edición, Porrúa, México, 2001.
- BRISEÑO SIERRA**, Humberto, El enjuiciamiento penal mexicano; 15ª edición, Trillas, México 2001.
- BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, La responsabilidad de los Funcionarios Públicos, 3ª edición, Procuraduría General de la República, México 2001.
- BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, Las Garantías Individuales; 37ª edición, Porrúa, México 2004.
- CALAMANDREI**, Piero, El Procedimiento Civil Mexicano. 18 ED. Trillas 2001.
- FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ**, Fernando y **CARVAJAL MORENO**, Gustavo, Nociones del derecho positivo Mexicano; 42 edición, Porrúa, México 2002.
- FRAGA**, Gabino, Derecho Administrativo; México, 33ª edición, Porrúa, México 2001.
- GÓMEZ LARA**, Cipriano, Derecho Procesal Civil; 8va edición, Trillas, México 2000.
- GÓMEZ LARA**, Cipriano, Teoría general del proceso, novena edición, Oxford, México 2001.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Procedimiento administrativo federal; tercera edición, Porrúa, Universidad Autónoma de México, México 2000.

HERNÁNDEZ, Alejandro: La Constitución de Cádiz; 4° edición, Gobierno de Aguascalientes, México 2001.

JIMÉNEZ DE ASÚA, Luís, La Ley y el Delito, novena edición, Sudamericana, Buenos Aires Argentina 2003.

KRAFT, Guillermo, La constitución americana; segunda edición, Tipográfica Argentina, Buenos Aires Argentina 2005.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio: Introducción al estudio del derecho Administrativo Mexicano; 3ra Edición, Porrúa, México 2000.

ORTÍZ GORBEA, Eduardo Iván, El Nuevo Sistema Procesal Civil; Poopocatépetl, México 2005.

OSORIO Y NIETO, César Augusto, La averiguación previa; México, octava edición, Porrúa 2002.

OVALLE FAVELA, José, Derecho procesal Civil; 5 edición, Oxford, México 2001.

OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, 5ª edición, Oxford, México 2001.

PALLARES, Eduardo, Derecho Procesal Civil; 21° edición, Porrúa, México 2000.

PÉREZ PALMA, Rafael, Guía de derecho procesal civil; décimo séptima edición, Cárdenas editor y distribuidor, México 2000.

PINA, Rafael de, Derecho Civil; vigésimo segunda ED, Porrúa, México 2000.

PRECIADO HERNANDEZ, Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho, 21ª edición, JUS, México 2003.

RABASA, Emilio y **CABALLERO**, Gloria, Mexicano Ésta es tu Constitución; 15° edición, Porrúa, México 2001.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, Comentarios al artículo 17 Constitucional México, dentro de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos; décimo cuarta ED, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo; 18ª edición, Tomo II, Porrúa, México 2001.

SOTO GUERRERO, Salvador, Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe: Leyes Fundamentales de México; 18 edición, Porrúa, México 2001.

LEGISLACIONES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Reglamento Interno de la Administración Pública.