

301809  
94  
201



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

" NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE ACUERDO AL  
ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS "

FALLA DE ORIGEN

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
MIGUEL DAVID SIDHARTA / SILVA BAUTISTA

PRIMER REVISOR

LIC. ABELARDO ARGUELLO ORTEGA

SEGUNDO REVISOR

LIC. MARTIN

MARTINEZ VARGAS

MEXICO, D.F.

SEPTIEMBRE DE 1994



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 está 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.

**DEDICO ESTA TESIS A:**

**A MIS PADRES, CARLOS SILVA NAJERA ( Q.E.P.D. )  
Y DOLORES BAUTISTA VDA. DE SILVA,**

**EN AGRADECIMIENTO A SU ESFUERZO POR BRINDARNOS  
UNA ADECUADA EDUCACION, POR TODOS LOS GRATOS -  
MOMENTOS DISFRUTADOS Y POR SUS ENSEÑANZAS-  
TRASMITIDAS, LES ENTREGO ESTE TRABAJO PARA -  
RECOMPENSARLES PARCIALMENTE LOS INSTANTES DE  
DOLORACION CAUSADOS.**

**A MIS HERMANOS:  
ELISEO, MIREYA, SANDRA, Y JAIME**

**QUE ME HAN BRINDADO SU AMISTAD DESINTERESADA  
Y CON LOS CUALES SIMPRE CUENTO EN FORMA  
INCONDICIONAL.**

**AL LICENCIADO JUSTINO A. MONTES DE OCA C.**

**CON RESPETO, ADMIRACION, AMISTAD Y AGRADECIMIENTO  
POR SU VALIOSA INTERVENCION PARA LA CULMINACION  
DEL PRESENTE TRABAJO.**

**A LOS QUE DE UNA U OTRA MANERA HAN ESTADO  
CERCA DE MI.**

## I N D I C E

### INTRODUCCION.

#### CAPITULO I

GENERALIDADES CONCEPTUALES.	PAG.
1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	1
2. TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	12
3. NATURALEZA JURIDICA	17
4. EL PODER SANCIONADOR DEL ESTADO A LOS SERVIDORES PUBLICOS	19

#### CAPITULO II

##### NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE ACUERDO AL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1. ESPECIE A LA QUE PERTENECE DENTRO DEL AMBITO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	26
2. CARACTERISTICAS ESPECIALES	31
3. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	34

#### CAPITULO III

##### ETAPAS PROCESALES SEGUN EL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1. ACTOS PREPARATORIOS	45
1.1. ACTOS PREPARATORIOS EN RELACION A LOS DENUNCIANTES	47
1.2. ACTOS PREPARATORIOS EN RELACION A LA AUTORIDAD	52

1.3. ACTOS PREPARATORIOS EN RELACION AL SERVIDOR PUBLICO SUJETO A INVESTIGACION	56
2. CITACION	57
3. PRINCIPIO DE SUPLETORIEDAD	63
4. LA AUDIENCIA:	75
A) <u>DECLARACION DEL INculpADO</u>	75
B) <u>NOMBRAMIENTO DE DEFENSOR</u>	79
C) <u>OFRECIMIENTO DE PRUEBAS</u>	82
D) <u>DESAHOGO DE PRUEBAS</u>	89
E) <u>ALEGATOS</u>	98
F) <u>SENTENCIA</u>	99
G) <u>CADUCIDAD</u>	101
H) <u>PRESCRIPCION</u>	102

#### C A P I T U L O   I V

##### INCONSTITUCIONALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

1) FALTA DE FORMALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	105
2. VIOLACION FLAGRANTE A LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES	116
3. PROPUESTAS DE MEJORAS PRACTICAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, PARA HACERLO ACORDE A SU NATURALEZA	131
 C O N C L U S I O N E S	141
P R O P U E S T A S	156
B I B L I O G R A F I A	159

## I N T R O D U C C I O N

En el desarrollo del servicio público en general, es un factor determinante para una óptima administración pública en todo país, que imperen los principios del estado de Derecho, y los funcionarios Públicos tienen un papel trascendental en dicho cometido, pues son los brazos ejecutores del aparato gubernamental.

Por lo cual la motivación esencial de este trabajo, es precisamente analizar, críticamente, cuál es la ratio legis y ocasio legis de la Ley Federal de Responsabilidad de Responsabilidades, a fin de determinar la naturaleza jurídica de dicho ordenamiento.

Busca ser propiamente, una disección de los elementos procesales de dicha norma, para determinar si el tratamiento que se da a la materia de responsabilidad oficial es el adecuado, o es menester cambiar el cúmulo de normas con los cuales se les ha pretendido sancionar.

De ahí que en el INDICE propuesto, se busque en su primer capítulo se busque, tomando en cuenta una descripción conceptual, descubrir la justificación actual tanto de lo que es procedimiento administrativo, lo que entraña la responsabilidad de dichos servidores, la génesis del poder sancionador del Estado a fin de dar una propuesta de lo que entraña su naturaleza jurídica genérica, lo cual nos permitirá tener el marco teórico

conceptual para poder entender los fundamentos actuales de la ley a estudio.

En el segundo capítulo, es propiamente la especificación de la responsabilidad, a fin de determinar en cuál tipo se puede encuadrar el quehacer ilícito de un servidor público que pugna contra la ley a estudio, vía el descubrir sus características especiales y los principios rectores del procedimiento administrativo disciplinario, lo cual nos dará por resultado tener una visión particular de la realidad en que se encuentra la materia de responsabilidad oficial respecto primordialmente del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez que se ha analizado qué es el procedimiento administrativo, es pertinente en esta estructura deductiva, concretar cuál es la tramitación especial que se da en el procedimiento administrativo disciplinario que se encuentra en el artículo 64 de la Ley a estudio, precisamente dicho precepto condensa la mayor parte de las etapas procesales por lo cual su análisis se hará siguiendo un método literal, para, con cuestiones prácticas, desentrañar toda la problemática que se da en la tramitación procesal, desde las quejas, las denuncias, sus formalidades, su problemática, hasta el análisis de lo que es la diligencia en sí, con sus etapas procesales pruebas, alegatos, Sentencia, para concluir con la caducidad y prescrip -

ción, buscándose con este estudio, responder a la pregunta del cómo se realiza actualmente un procedimiento administrativo disciplinario.

Por ende el último capítulo, va a determinar con lo que se derive del análisis deductivo precitado, a darnos las pautas para que hacer una crítica a la forma, el cual nos abrirá la puerta hacia el aspecto axiológico, es decir, como debería ser el procedimiento administrativo disciplinario que es el procedimiento y culminación de este trabajo.

## CAPITULO I.

### GENERALIDADES CONCEPTUALES

#### I. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Dentro del mundo jurídico, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aparece como un enigma, como algo que surge de la pluma del legislador y que sin embargo se presenta en la práctica jurídica de una manera cada vez más intensa, ya que lamentablemente y como lo habremos de analizar en su oportunidad, tal ordenamiento es una carga de elementos políticos, económicos, sociales, incluso viscerales, envueltos en una fina tela de juridicidad que es débil y difícilmente resiste el análisis dogmático, que tiene como finalidad lograr un orden interno dentro de lo que es el Gobierno en lo General, y muy en especial lo que constituye la Administración Pública Federal.

Y es precisamente en la segunda, vertiente que es precisamente el Título Tercero de la Ley mencionada, la que constituye primordialmente el tema a desarrollar en este trabajo; parecería ociosa esta división, pero por comentarios que insertaremos en su momento, se comprenderá que dicho ordenamiento en el Título Segundo y en el Título Tercero, existen tantas diferencias, que sería pretender su estudio conjunto, tanto como juntar el aceite con el agua.

Para seguir la ortodoxia de un orden lógico de lo

que constituye la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo disciplinario, es menester que primeramente recordemos algo de lo que entendemos por PROCEDIMIENTO.

Siguiendo a la doctrina dominante encontramos que este término significa : " 1. Sinónimo de Juicio; 2. Designa una frase procesal autónoma y delimitada respecto del juicio con que se entronca; 3. Sinónimo de apremio; 4. Despacho de la ejecución en el juicio mercantil; 5. Diligencias, actuaciones o medidas; 6. Tramitación o substanciación total o parcial." ( 1 )

Por consiguiente, podemos decir que PROCEDIMIENTO es una palabra multívoca, porque en sí tiene diversos significados aunque entre ellos exista incluso contradicción, ya que se le llama procedimiento al todo de un juicio, como a una parte, e incluso se le dé significación de medida de apremio, despacho de ejecución o en sí la substanciación de un juicio, por lo cual, para enfocar la vertiente que habremos de utilizar, necesitamos acudir a otros puntos de vista.

Si abundamos a HUGO ROCCO, en su concepto de relación jurídica procesal, tenemos que el procedimiento es : " El conjunto de relaciones jurídicas, esto es, de derechos y obli

---

<sup>1</sup> . PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL- Editorial PORRUA S.A.. 8a. ed. México, 1975. Pág. 635. Cabe agregar que utilizó dicho autor como referencia a NICETO ALCALA-ZAMORA.

gaciones regulados por el derecho procesal objetivo, que median entre actor y Estado, y entre demandado y Estado, nacidas del ejercicio del derecho de acción y de contradicción en Juicio". (2)

En este mismo orden de ideas CARLOS ARELLANO GARCIA, señala que el procedimiento es "la acción o modo de obrar... es el desarrollo real de un paso en que se ha planteado una determinada controversia." (3)

Si analizamos aún con dichos conceptos no queda bien claro que es el procedimiento, necesitamos entonces recurrir a un término con el cual existe una gran confusión, refiérome al PROCESO, el cual tiene con relación al PROCEDIMIENTO, la siguiente distinción; siguiendo al Maestro EDUARDO PALLARES "No hay que identificar el procedimiento y el proceso, éste último es un modo o si se quiere una institución. Esta formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y terminan cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. El procedimiento es el modo

---

<sup>2</sup> Apud. BECERRA BAUTISTA, José. EL PROCESO CIVIL EN MEXICO-Editorial PORRUA S.A. 11a. Ed. México, 1984. Pág. 3

<sup>3</sup> TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Editorial PORRUA S.A., 2a. Ed. México, 1984, Pág. 3.

como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlos que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, como periodo de pruebas o sin el y así sucesivamente" ( 4 )

Asimismo, el Maestro CARLOS ARELLANO GARCIA, nos dice que PROCESO "es el desarrollo regulado por la ley, por todos los actos concatenados cuyo objetivo es que se diga el derecho, a favor de quien tenga la razón total o parcial " ( 5 ) y como observamos en su definición de procedimiento, es claro ver al proceso como algo abstracto, que se encuentra inserto formalmente y que norma la actividad procesal de las partes, en tanto que el procedimiento es precisamente la concretación, es la serie de elementos materiales que actualizan y desenvuelven una actividad procesal, por ende no puede hablarse de un proceso autárquico, inmarcesible, sino que forzosamente tendrá la conexión con lo que es el procedimiento, éste como expresión concreta que se actualiza para la resolución de un caso, el uno es lo abstracto, lo otro es lo concreto que realiza lo preestablecido.

Para el maestro CIPRIANO GÓMEZ LARA, se entiende al proceso, como " un conjunto complejo de actos del Estado como

---

4. PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Edit. Porrúa, S.A. 8a. Ed. México, 1975. Pág. 635.

5. ARELLANO GARCIA, Carlos. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Edit. Porrúa, S.A. 2a. Ed. México, 1984. Pág. 3.

Soberano, de las Partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo...-en tanto que procedimiento es - la forma de actuar, y en ese sentido hay muchos y variados procedimientos jurídicos; por ejemplo los procedimientos administrativos, notariales, etc. " ( \* ) Esta consideración no versa mucho de la que analizamos en el párrafo anterior, y prácticamente dan como pauta que el proceso es lo substancial procedimentalmente hablando, en tanto que procedimiento viene a ser una manera de concreción de tal substancia.

Pero alejémonos un poco de dichas consideraciones teóricas, comencemos a estructurar una nueva concepción, sobre todo tomando como base el análisis que hizo de las acepciones de procedimiento el Maestro NICETO ALCALA, podemos indicar, que el procedimiento "ES EL CONJUNTO DE ELEMENTOS Y CONDUCTAS QUE INTEGRAN UN SISTEMA DE IMPARTICION DE JUSTICIA., PREESTABLECIDO POR UNA NORMA Y QUE SE CONCRETA AL SURGIR UNA CONTROVERSI A O TRAMITE RESERVADO PARA SU CONOCIMIENTO POR EL MISMO ORDENAMIENTO ", como es de observarse no hacemos distingo entre proceso y procedimiento, es más es imposible, haciendouna analogía, que en aras

---

\*. GOMEZ LARA, CIPRIANO. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Editorial U.N.A.M.. 7a. Ed. México. 1987. Págs. 123, 251-252 .

de una disección estudiemos la cáscara de una manzana, y después la manzana en sí, ya que en la realidad, lo trascendental es la utilidad y aplicaciones de dicho fruto.

En razón a lo anterior, más que dirimir una controversia entre proceso y procedimiento, que son en mi concepto dos lados del mismo vidrio, dos lados del mismo triángulo, es necesario desentrañar su esencia, de ahí que de la definición que proponemos, podemos decir lo siguiente :

**CONJUNTO DE ELEMENTOS Y CONDUCTAS.** Aquí se hace referencia a tanto los órganos del poder del Ente Público que pueden o no intervenir, como de los elementos subjetivos que dirimen una controversia o en su caso de la parte promovente que inserta con su quehacer la actualización de la actividad jurisdiccional o parajurisdiccional, y además hace referencia al término conductas, que encuadra tanto una hacer o abstenerse.

**QUE INTEGRAN UN SISTEMA DE IMPARTICION DE JUSTICIA.** Es decir, la justicia como fin trascendental del Derecho, no se puede constreñir a una sólo ámbito del quehacer jurídico, sino que por su amplitud cuando se denota ADMINISTRACION DE JUSTICIA, se está indicando únicamente la controversia de intereses, sino también el respeto a una legalidad, de ahí que para nosotros, administrar justicia, es poner todos los elementos en pro de la realización del fin último del Derecho que es la Justicia misma, y

por otra parte, esa integración de elementos se logra mediante esa sistematización o aglutinamiento, tanto de conductas como de elementos, para integrarse en un todo armónico que sirva a la concreción de la meta propuesta.

**PREESTABLECIDO POR UNA NORMA.** Esto es, no basta que exista la finalidad, que haya elementos o conductas, requiere existir una demarcación de conductas que tomen en cuenta el derecho, y si quisiéramos ser más actualizados, con una conducta que sirva de campo de acción a lo que es el Derecho en sí, ya que de lo contrario, si no existe ese entorno de hecho que de esencia a la norma en sí, no puede establecerse una vinculación entre los fenómenos que aparecen al sentir del jurista, y los que es el abstracto normativo que lo define y constriñe, restringe y limita o amplía la actividad de las partes involucradas.

**CON UN AMBITO DE COMPETENCIA.** Resultante de lo anterior, la normación debe hacerse de acuerdo a las conductas preestablecidas, ya que de lo contrario se estaría en el vacío jurídico o caeríamos en el ámbito o espacio de libertad de los seres en los cuales no es admisible la interferencia subjetiva que provoca siempre el ordenamiento jurídico, por lo cual ese campo de aplicación de las conductas de las partes involucradas siempre va a estar determinado, por el conjunto de situaciones que la norma toma en cuenta, tanto para definir la actividad de una autoridad, como para limitar en base a esa restricción, las conductas de los otros elementos que intervienen en el procedi

miento.

**EL PROCEDIMIENTO PUEDE ADOPTAR LA FORMA DE CONTROVERSIA O TRAMITE.** Es decir, **ES CONTROVERSIA**, porque en ella se busca dirimir una contradicción de intereses, como un Juicio Ordinario Civil o de Naturaleza Contenciosa Administrativa, y en el segundo caso, **ES UN TRAMITE**, precisamente cuando no hay contradicciones, por ejemplo tratándose una **JURISDICCION VOLUNTARIA, DILIGENCIAS DE CONSIGNACION**, entre otros casos, en los que no hay litis, y sin embargo, se encuentran sujetos a la sanción o validación de la Autoridad u Organó jurisdiccional o parajurisdiccional.

Por ende y después de haber analizado y propuesto una nueva visión del término procedimiento, es menester ahora explorar el término **RESPONSABILIDAD**, tanto desde una vertiente general, como lo que en sí es la **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**.

Desde la primera perspectiva, semánticamente para el Maestro **LUIS MARIA BOFFI BOGGERO**, la expresión **RESPONSABILIDAD** surge del latín **RESPONDERE**, que significa "estar obligado". Pero también este término existe en diferentes niveles y campos, de ahí que se hable de **RESPONSABILIDAD MORAL, CIVIL, PENAL, ADMINISTRATIVA** etc. (7), en lo cual coincide el Maestro **JOSE BARRAGAN BARRAGAN**, agregando a la etimología señalada que proviene de "responder" que significa, inter alia: "prometer", "merecer", "pagar". Así **responsalis**, significa: el que responde

<sup>7</sup> Cfr. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tom: XXIV. Ob.Cit. Pag.790

( fiador). En un sentido más restringido "responsum"(respnsable) significa el obligado a responder de algo o de alguien.En la antigua Roma, se liga esta expresión con la frase spondere, que es la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación, así como sponcio, palabra que designa la forma más antigua de obligación. ( <sup>8</sup> ).

Para otro autor, significa " obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado "( <sup>9</sup> ). De ahí que para la doctrina generalizada, haciendo una recopilación que observamos en la ENCICLOPEDIA JURIDICA "OMEGA" es "el tramo obligacional que nace con el incumplimiento de la obligación y eventualmente puede llegar hasta la ejecución de los bienes del deudor "( <sup>10</sup> ).

En nuestro concepto, creemos que la voz responsabilidad, engendra en todas sus vertientes, el nexo obligacional.

---

<sup>8</sup>.Cfr. AUTORES VARIOS.DICCIONARIO JURÍDICA MEXICANO.TOMO VIII,EDIT. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, 1a.Ed. México,1979, Pág. 44.

<sup>9</sup>.GOMEZ DE LIANO, Fernando. DICCIONARIO JURIDICO AZ.Edit. GRAFICA CERVANTES S.A., 1a.Ed. Salamanca,España 1979, VOZ.RES-PONSABILIDAD Pág.90.

<sup>10</sup>.Ob.Cit. Tomo XXIV. Pág.791.

la necesidad jurídica de asumir una actitud de tolerancia y acatamiento a las consecuencias que una conducta contraria a un deber, trae aparejadas, y en caso contrario engendra la posibilidad de una ejecución o imposición forzada. Dichas consecuencias pueden ser desde la indemnización, reparación del daño, hasta soportar la privación de la libertad por actualizarse el resultado punitivo de un delito.

Encontrado un sentido general a lo que significa RESPONSABILIDAD, vamos a hilarlo con lo que es propiamente la materia de este trabajo, es decir la RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, la cual, para JORGE BARRERA GRAF es la que " se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones." ( 11 ). Para otros autores, este término indica que es la "obligación que tienen de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo (128 Constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encarnan, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen .

---

11. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Ob. Cit. TOMO VIII, Pág. 51

La responsabilidad administrativa se origina, comúnmente, en el hecho de que el funcionario pública no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal "<sup>13</sup>". Esta segunda definición, es la que motiva que veamos a la responsabilidad administrativa en dos vertientes, por una parte, el cumplir de manera eficiente, es obrar responsablemente, apegado a los lineamientos legales, pero también existe otro tipo de responsabilidad que es precisamente la forma de preservar la pulcritud y esencia de la función administrativa, del quehacer pública, y existe cuando se presenta una transgresión a tales deberes, es decir que se va a soportar o sufrir el infractor una consecuencia jurídica por haberse abstenido de cumplir con sus obligaciones u obrar contrariamente a lo ordenado por la norma.

Teniendo paradójicamente una significación positiva, es decir, cuando cumple con todo lo que le dicta la ley, será en sentido estricto una servidor RESPONSABLE; y una connotación NEGATIVA, esto es, cuando incumpla lo que sus superiores o reglamentos le establezcan, ya que en este supuesto hablaremos de que es RESPONSABLE y por lo tanto se hará acreedor a una sanción.

Para efectos de este trabajo, la Responsabilidad que

---

<sup>13</sup>.BURGOA ORIHUELA, Ignacio.DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO, Editorial Porrúa S.A. 2a. Ed. México. 1989, Pág.390.

será objeto de estudio, es precisamente la de sentido NEGATIVO, es decir cuando el servidor público incumple, deja de realizar o realiza acciones que contravengan a un deber establecido por una norma, y en específica, nos referiremos a lo que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual es un catálogo de servicio que eventualmente deben de acatar los servidores públicos, y justo cuando es desatendido el mismo, se actualiza la RESPONSABILIDAD.

## 2. TIPOS DE RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Después de haber analizado genericamente lo que es el procedimiento administrativo, procederemos a establecer los tipos de responsabilidad en que puede incurrir un servidor público, por ende, requerimos desglosar el concepto de servidor público y después analizar los tipos de responsabilidad en que puede incurrir.

Para el Maestro ANDRES SERRA ROJAS, son "aquellas personas físicas que asumen la calidad de funcionarios o empleados públicos, que aportan su calidad intelectual o física para atender los propósitos estatales, mediante determinadas prestaciones" (13). Para HARIOU, funcionarios son " todos los que en

<sup>13</sup>. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa S.A. 10a. Ed. México. 1981. Pág. 69.

virtud de un nombramiento de la autoridad pública, bajo el nombre de funcionarios, empleados o subagentes, pertenecen a los cuadros permanentes de la Administración Pública " ( 14 ). Si observamos en nuestra Carta Magna, también nos da una definición de lo que es Servidor Público, en especial, en lo que menciona el artículo 108, el cual textualmente indica:

"... se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

De donde inducimos que hay dos tipos de servidores público, por una parte, los empleados y por la otra los funcionarios, y tomando en cuenta lo que señala el Maestro GABINO FRAGA, su diferencia estriba en que los primeros, tienen una

---

<sup>14</sup> Apud. ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa S.A., 3a. Ed. México, 1979, Pág. 568.

vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública, y en cambio el funcionario, son los que tienen un cargo especial, transmitidos en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo. ( <sup>15</sup> )

En nuestro concepto, la diferencia fundamental está en la mayor o menor serie de atribuciones de que la ley los dota, es decir, a una persona que no tiene funciones de mando o categoría jerárquica: es decir, que obedece únicamente en un ámbito de subordinación; es claro que es un empleado federal, más cuando se le encomienda la función de dirección de un Departamento ( que es podemos decir la unidad Administrativa primaria de mando ), entonces nos encontramos en el plano de un funcionario, situación que no versa con el espíritu de la Constitución.

Analizado el concepto de servido público, sus diferentes acepciones, entonces necesitamos conocer en cuáles tipos de responsabilidad puede incurrir, y que en resumen son los siguientes :

#### **RESPONSABILIDAD CIVIL.**

---

<sup>15</sup>. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa. S.A. 26a. Ed. México, 1987, Pág. 128.

De CUPIS y CARNELUITI, la han definido como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. En términos generales se concibe a la responsabilidad civil, como consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie. ( 18 )

En el artículo 1910 del Código Civil, dispone que :

" el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres, cause un daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se -  
causó por culpa o negligencia inexcusable de la -  
víctima. "

Se entiende por hecho ilícito la conducta violatoria del deber jurídico, de no causar daño a nadie.

#### **RESPONSABILIDAD POLITICA.**

Es la que se hace a través del Juicio Político de Responsabilidad, en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 de la Constitución. Siendo las causas de procedencia de la pretensión en dicho Juicio, son los actos u omisiones que redunda

---

<sup>18</sup> Apud. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. TOMO VIII: Ob. Cit. Pág. 45

den en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. El artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, especifica esas causas.

El Juicio político de Responsabilidad se sigue en dos instancias, antes las dos Cámaras del Congreso de la Unión respectivamente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9o. y 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.** Se exige a todos los Servidores Públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Las diversas causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa, están previstas por el artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, junto con los artículos 50 y 59 del mismo ordenamiento.

**RESPONSABILIDAD PENAL.**

Que va a entrañar el deber jurídico de sufrir la pena, por haber incurrido en conductas que son sancionadas por una ordenamiento penal, y que recaen sobre quien ha cometido un delito, es decir, el que ha incurrido en una acción típica, antijurídica y

culpable.

En nuestro sistema, en el Código Penal, podemos encontrar diversos delitos en que pueden incurrir los servidores públicos, tales serían los caso de los artículos 212 al 227 del Código Penal vigente en materia Federal.

### 3. NATURALEZA JURIDICA.

Después de haber analizado lo que entraña el término PROCEDIMIENTO y PROCESO, sus acepciones y problemas de tipo doctrinal, es menester conocer lo que es la naturaleza jurídica, para desarrollar la esencia de nuestro tema.

Así tenemos que el término NATURALEZA, deriva del término NATURA, que tiene su equivalente en el Griego PHYSIS, que tiene una significación multívoca, es decir tiene varios sentidos según la perspectiva que se encuadre a la palabra <sup>(17)</sup> JUAN CARLOS GARDELLA que es: " conjutno de las ideas, o de los sentimientos que despierta una palabra o expresión en un medio social dado, además de lo que esta palabra o expresión designa literalmente " ( <sup>18</sup> ), lo cual refleja la variedad del sentido y

---

<sup>17</sup>. Cfr. VARIOS AUTORES, ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO XIX, Edit. DRISKYL, 1a. Ed. Buenos Aires, Argentina. Pág. 69

<sup>18</sup> CFR. VARIOS ACTORES, ENCICLOPEDIA JURIDICA "OMEBA", TOMO XX, Edit. DRISKYL: 1a. Ed. Buenos Aires, Argentina. Pág. 69.

significados que se le otorgan a este vocablo.

Así vemos, que en el sentido filosófico, **NATURALEZA**, entraña una idea demasiado amplia, incluso el **IUS NATURALISMO**, como su nombre lo indica, establece una posición fundamental dentro de las diversas corrientes del pensar vivo y racional, de ahí que su primera significación sea " principio que provoca y gobierna el desarrollo de un ser tendiente a realizar en él , cierto tipo " ( <sup>19</sup> ). Dentro de esta vertiente, otros autores ven al término, como la verdadera naturaleza del ser, sea cual fuere la interpretación que de ella se haga, y por la otra designa la naturaleza de un ser en cuanto ella abarca, tanto la parte auténtica y la inauténtica del mismo, esto es, lo que es y no es. ( <sup>20</sup> )

En un tercer sentido, es el principio fundamental de todo juicio normativo, el fundamento de todo juicio de valor aplicado a la conducta humana; y por último, en un cuarto sentido, es esencia, es decir, conjunto de propiedades de un género. ( <sup>21</sup> )

---

<sup>19</sup>. LALANDE. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, tomo XX, Pág. 70.

<sup>20</sup>. Cfr. LEVENE, Ricardo. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO XX, Ob. Cit. Pág. 71.

<sup>21</sup>. Cfr. Ibid. Pág. 71.

Por lo tanto, la naturaleza del Derecho será el conjunto de propiedades que los definen, también sería establecer la autenticidad del Derecho, y la antítesis del ordenamiento normativo, la esencia de valor y el principio fundamental de la norma y del orden en general, así como delimitar sus propiedad para distinguirlo del género de las CIENCIAS.

Cuando hablamos de naturaleza jurídica, comprendemos que va a ser, en nuestro concepto, la búsqueda de la esencia auténtica o no, válida o descarnada, axiológica o contravalor, que nos lleva a determinar la verdadera dimensión de un objeto o norma, por lo cual si buscamos desentrañar la naturaleza jurídica del artículo 64 de la ley Federal de Responsabilidades, aspiramos a descubrir su esencia, a desarrollar y establecer sus principales caracteres, a examinarlo desde el punto de vista axiológico, para poder derivar su ser como tal, en un sentido auténtico y en un sentido pragmático, siendo ésta, la meta fundamental que anima al exponente.

#### 4. EL PODER SANCIONADOR DEL ESTADO A LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Conocidos los alcances de los términos responsabilidad, servidor público y los tipos de responsabilidad en que puede incurrir, nos lleva por lógica sistemática a buscar desen

trañar que es el procedimiento administrativo per sé, es decir, descubrir los vértices fundamentales, los puntos indispensables que lo definen y delimitan, es apreciar en su magnificencia intrínseca lo trascendental de dicho concepto, que es precisamente la funde de donde parte y se deriva el poder sancionador del Estado frente a sus Servidores Públicos, es decir, cómo y por qué va a sancionar el Ente Social, lo cual va a tener su expresión bajo de la forma de fincamiento de una responsabilidad y la apertura por ende de un procedimiento, matizado con la autorización legal que la deriva y justifica.

Por lo cual para descifrar el por qué y de dónde derivan las cualidades sancionadoras de los entes públicos que representan al Gobierno, para sancionar a los Servidores Públicos, requerimos analizar la estructura jerárquica de la Administración Pública, la cual es tomada incluso en los otros dos poderes.

Para el maestro MIGUEL ACOSTA ROMERO, la relación jerárquica es "...el orden y grado que guardan entre sí, los distintos órganos de la Administración Pública establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares ( Personas Físicas ) de los mis --

mos... " ( 22 )

Estos poderes son los siguientes:

#### **PODER DE DECISION.**

Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública, es el actuar positivo o negativo que concreta la actividad del Organó de autoridad, es el decidir cuál conducta se va a tomar ante la presencia de circunstancias externas o internas que motiven su actuar.

En lo que corresponde a nuestro estudio, este poder o facultad se manifiesta de manera esencial, puesto que al titular del Organó sancionador es al que le va a competir determinar si hay sanciones o no, lo estricto de las mismas, la orientación en cuanto a qué ordenamiento será supletorio, y por ende quiénes habrán de ser los encargados de cristalizar sus preceptos.

#### **PODER DE NOMBRAMIENTO.**

En su origen es la facultad que tiene el Presidente de hacer la designación de las personas que habrán de ocupar los más altos niveles, y por ende independientemente de que se establece una relación jurídica, es de estimarse que da un vínculo también personal de lealtad y obediencia, teniendo el que tiene la

---

<sup>22</sup>. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. PORRUA S.A.. 3a. Ed. México, 1979. Pág. 66.

facultad de nombrar, también la potestad de remoción, lo que hace a dicha relación de un nivel más estrecho y dependiente.

En la especie, esta relación se traduce en una limitación a la Responsabilidad Oficial, puesto que técnicamente la responsabilidad Administrativa del Presidente de la República, si bien teóricamente existe, en la práctica es inaplicable, precisamente porque no creo que ningún funcionario de sano juicio o siquiera pequeña lógica, que por ejemplo lo nombran en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se le ocurra intentar ejercitar una acción administrativa sancionadora en contra del que le dio el nombramiento, ya que tendría como mínimo al día siguiente su renuncia. En el caso de los Contralores Internos o Auditores Generales, lo mismo ocurriría cuando trataran de investigar alguna denuncia contra su titular, porque la respuesta y reacción sería la misma.

#### PODER DE MANDO.

Facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memorandums, oficios, circulares, acuerdos, telegramas. La obligación del interior será la de obedecerla. El cuestionamiento teórico es determinar los límites de dicha sumisión, pero en la práctica la misma engendra una verdadera complicidad, basado también en la facultad de nombramiento, ya que si no obedece independientemente de que se le podría fincar una responsabilidad, en el caso de los de confianza,

determina el fin de su actividad dentro de la estructura a la que pertenecieron, sin casi ningún recurso que emplear.

En nuestro tema, esta facultad teóricamente se encuentra limitada precisamente por el artículo 47 de la Ley en comento, puesto que ahí tanto para el titular como para los subordinados, se encuentra la forma en la cual la ley cataloga y define la actividad administrativa.

#### **PODER DE REVISION.**

Es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores. Se actúa de oficio, es derecho y obligación del titular, y entraña una parte de la competencia del órgano, es un instrumento de sana y eficaz administración.

Esta facultad en nuestra materia, es esencial, podemos decir que es la que define la potestad que tiene el Gobierno vía los titulares de los Organos de Autoridad, para prevenir, corregir, y eventualmente sancionar a sus Servidores Públicos, es la esencia del poder sancionador del Estado, puesto que tal poder faculta al órgano competente para impedir que se desobedezcan órdenes, que se deje de atender a lineamientos legales, o que se corrijan por medio de atender alguna queja del público o alguna visita realizada por el mismo titular, las deficiencias o irregularidades que se imputen a un servidor determinado, por lo cual es el punto vértice sobre el que des

cansa y justifica la estructura sancionadora del ente público, en mi criterio.

**59. EL PODER DE VIGILANCIA.** Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, primordialmente cuando dejan de cumplir con sus deberes.

Esta facultad o poder debe estar subordinada o contenida en la que se menciona con antelación, es decir con la de revisión, precisamente porque la vigilancia no es más que un actor de revisión de la actividad del inferior, encontrarle otro sentido, al menos en lo personal, es ocioso y teorizante.

**EL PODER DISCIPLINARIO.** Serie de medidas que como consecuencia de las faltas, incumplimiento, ilícitos administrativos, cuyas sanciones las cataloga la propia ley.

Como consecuencia de la facultad de revisión, es de estimarse que surge la facultad de sanción o el poder disciplinario, en mi concepto no deben de desvincularse, sino integrarse precisamente porque la sanción es la consecuencia jurídica de la actividad de supervisión y de la voluntad política de corregir tal anomalía, por lo cual, sería ilógico pensar que la sanción surge per se, es decir, se aplica porque se aplica, sin vincularlo con la causa que origina su actualización, y en tal sentido reitero que debe de darse a esta facultad un tratamiento unido y vinculado con la de revisión, para actualizar el deber y derecho de los titulares superiores jerárquicos, con respecto a los inferiores en ese nivel de jerarquización.

PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA. Esto se reduce a la facultad de decir por sí o acudiendo a esferas administrativas superiores, respecto a la competencia o no que exista sobre alguna materia concurrente, con respecto a otros órganos de autoridad.

En nuestra materia, preferimos no adentrarnos en lo que es la responsabilidad del funcionario local o municipal, ya que nos enfocaremos exclusivamente a la del federal, dejando claro que el estudio versará primordialmente con respecto a éste último.

CAPITULO II.  
NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE  
ACUERDO AL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDE-  
RAL DE RESPONSABILIDADES DE  
LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1. ESPECIE A LA QUE PERTENECE DENTRO DEL AMBITO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
2. CARACTERISTICAS ESPECIALES.
3. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

## CAPITULO II

### NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE ACUERDO AL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

#### 1. ESPECIE A LA QUE PERTENECE DENTRO DEL AMBITO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Entendido lo que entraña el procedimiento administrativo en una perspectiva general, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, dando una connotación de lo que es nuestro concepto la fuente del poder sancionador del Estado con respecto a sus Servidores Públicos, llegamos a uno de los puntos torales de lo que es este trabajo, precisamente determinar la especie a la que pertenece el procedimiento analizado dentro del ámbito genérico del procedimiento administrativo.

Para el Maestro SERRA ROJAS, procedimiento administrativo esta constituido por "las formas legales y técnicas necesarias para formar la voluntad de la administración pública." ( <sup>23</sup> ) y después de hacer un minucioso análisis menciona que son las siguientes :

a) EL CONJUNTO DE TRAMITACIÓN O CONJUNTO DE ACTOS QUE CONDUCEN AL ACTO DEFINITIVO. O sea la decisión administrativa.

---

<sup>23</sup>. SEERA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa, S.A. 10a. Ed. México. 1981. Pág. 289.

B) EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE OPOSICIÓN. Para substanciar la presencia del Derecho anterior.

C) EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION. O serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto.

D) EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. Mediante el cual la Administración castiga las violaciones legales.

E) EL PROCEDIMIENTO REVISOR, cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos.

También menciona que todas estas especies no alcanzar a contenerlo en sí, ya que no existe un procedimiento tipo, es decir uniforme, que sirva de base a todas las actuaciones de la Administración Pública, que puedan afectar los Derechos Privados. Por el contrario existen situaciones diversas, tales como la ausencia de un procedimiento administrativo o una variedad de procedimientos que corresponden a las diversas materias administrativas, que constituyen verdaderas formalidades. ( <sup>24</sup> )

Es muy acertado lo que menciona el autor en comentario, ya que de la práctica, y de la forma en que se presenta la

---

<sup>24</sup>. Ibid. Pág. 288.

Administración, no la podemos encauzar o considerar como una inerte forma, que debe estar sujeta a reglas inexorables, infalibles o categóricas, sino que por el contrario, por la complejidad que se demuestra es obvio que tenga la necesidad de adoptar diferentes facetas, no es lo mismo que se busque por ejemplo la liquidación de un impuesto local o federal, a lo que entrañaría la expedición de una licencia, no podemos equiparar la aplicación y cumplimiento del derecho de petición, a lo que es un dictamen sobre determinación de zonas privilegiadas, o respecto a bienes que sean considerados como patrimonio social o cultural de una nación, por lo cual tampoco será lo mismo, impugnar una multa de tránsito que tomar en nuestras manos la defensa de un servidor público que ha sido acusado injustificadamente, o incluso, no podemos equiparar la participación del estado en una Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje y el papel que le corresponde en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de donde se deduce que todos estos aspectos son ADMINISTRATIVOS, derivan de una u otra forma de la Administración Pública, de ese ente público que representa a la facultad del Gobierno de Administrar y ejecutar todos los actos del Estado.

Por lo cual el sentido procedimental, no podemos constreñirlo exclusivamente a lo contencioso, sino que lo vamos a entender precisamente como "LA DERIVACION LEGAL QUE EL CUMPLIMIENTO DE ATRIBUCIONES TRAE CONSIGO, EN INCIDENCIA DIRECTA O

INDIRECTA SOBRE LA FORMA DE LLEVAR LOS DESTINO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA" porque si observamos, todos los actos que enunciamos ejemplificativamente, no son más que expresiones de un quehacer de la misma Administración, en uso y por las atribuciones que tiene derivativas de un orden legal, que le permite tener el poder de decisión, actuación, revisión, corrección, sanción o prevención, todo, con la finalidad suprema de guiar a la Administración Pública a la función Ejecutiva del Gobierno, a la cúspide lógica de cristalizar los anhelos sociales de control, orden, racionalidad económica, eficacia, transparencia que deben sustentar el quehacer gubernamental, por lo tanto, el procedimiento administrativo, visto en su vertiente real, no es más que los cambios que sigue la misma administración para llegar a sus fines, y cumplir con su destino social.

Para el MAESTRO SERRA ROJAS nos dice que si buscamos ahora determinar la naturaleza del procedimiento administrativo, encontramos que se fundan en el orden jurídico administrativo, por lo cual en buena parte, las leyes administrativas son en buena parte leyes del procedimiento, elevado a la categoría de una garantía constitucional o administrativa cuando se lesiona en Derecho. Por medio de este procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. ( 23 )

---

<sup>23</sup>.Ibid. Pág. 289.

Por lo cual llegamos a la conclusión de que el procedimiento en comento, pertenece al que se ha denominado **PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**, precisamente porque su fin esencial es suprimir todas aquellas conductas que interfieran con el sano ejercicio de las funciones de la Administración Pública, de donde partimos a considerar al trámite que se sigue en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como una de las partes del mismo.

Desde luego que no es el único medio, ni los únicos supuestos, tenemos que el Gobierno también sanciona a sus trabajadores, como por ejemplo:

1º. El artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio Social, representa una facultad de sanción administrativa que tiene independencia con la que se ha estudiado:

2º. En el caso del Poder Judicial Federal, claramente nos presenta su cuadro sancionador, en los artículos 12 fracción XXVIII, XXIX, XXX, 13 fracciones V, VI, 28 fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación directa con los numerales 152 a 160 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático, es claro que también hay sanciones administrativas para sus Servidores sin que entrañen en modo alguno relación con la que sustenta la Ley Federal de Responsabilidades en comento.

30. En el caso de los Trabajadores Bancarios si bien ha ido privatizándose el Sistema Bancario, quedan reglamentos que no han sido modificados y que se mantendrán para la Banca que no se desincorpore de este Ambito, como por ejemplo el artículo 20 del Reglamento de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en donde también se establecen bases sancionadoras de tales empleados.

Todo lo cual nos lleva a considerar que dentro del procedimiento administrativo sancionador, no sólo esta el que se comenta, sino que hay varias formas, las cuales de modo ejemplificativo se han enunciado.

## 2. CARACTERISTICAS ESPECIALES.

El procedimiento derivado del título Tercero de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, claramente es diversa peculiaridades que lo hacen independiente, y que en nuestro concepto son las siguientes:

1a. ESTA VINCULADO A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Su ámbito de acción es primordialmente con esta Parte del Estado, por lo cual, su esencia debe estar relacionada con las funciones de la misma, y precisamente su finalidad es que funcione correctamente ésta, corrigiendo los errores o faltas, en que imprudencial o dolosamente incurran, ya que el espíritu de dicho ordenamiento es el que funcione adecuadamente, en ejerci:

cio de la atribución de Autocorrección.

**2a. SE DERIVA DEL PODER DE AUTOCORRECCION Y SANCIONADOR DEL ESTADO.** Es decir no surge en estricto sentido de un capricho del Legislador, sino que tiene su expresión práctica en que es una manera de sancionar o corregir las conductas anómalas de los servidores públicos, de donde se deriva su actualización y eficacia, por lo cual comúnmente, más que en un sentido de pureza jurídica, se atienden a criterios de índole político, puesto que el órgano de Poder fundamental, es el que utiliza esta herramienta como medio de control y disciplina interna de sus cuadros, de otra forma, se estaría creando una forma paulatina de suicidarse, puesto que provocaría una falta de autoridad derivada de la jerarquía en que se encuentra constituida la Administración Pública.

**3a. NO ES UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO NI ES UN JUICIO EN SENTIDO ESTRICTO.** Puesto que únicamente es una comparecencia en la cual se da Derecho de Audiencia, con un disfraz de legalidad, con la posibilidad de ofrecer pruebas en defensa y en corroboración de la responsabilidad imputada, pero que en modo alguno interviene al menos activamente, la persona física que sufrió el daño o recibió el efecto de la Responsabilidad, tan es así que nunca se le cita, no comparece en la diligencia en la cual declara el Servidor Público, en una palabra, es un espectador del trámite en el cual se busca determinar el grado de responsabilidad que tiene el Servidor Público, e incluso ni

se le notifica la resolución en la cual se le sanciona o no, de donde se parte que es una figura más de la entretela y fondo que tienen las Contraloría Internas primordialmente de los Organos de la Administración Pública.

**4a. ES EXPEDITO TEORICAMENTE.** Ya que técnicamente su desarrollo se ventilará en una Audiencia, en la cual se ofrezcan y reciban pruebas, mas en la práctica si bien la diligencia es breve, la Responsabilidad Administrativa para que en su caso se determine, es sumamente lenta en cuanto a la Sentencia que realiza, ya que si bien legalmente se debe dictar en el término de TRES DIAS siguientes, pero llega a suceder que se tarden CINCO A SEIS MESES DESPUES, de donde se parte que hay una gran contradicción, entre el dicho y el hecho en esta materia.

**5a. ES BIINSTANCIAL.** Prácticamente tiene, por una parte la posibilidad de ser impugnadas las determinaciones que dicte el mismo órgano sancionador ante él mismo, vía el Recurso que señala el artículo 71 del ordenamiento sujeto a estudio; y por otra se puede impugnar directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, vía las Salas Regionales Metropolitanas del Distrito Federal o de los Estados, en donde se haya fincado la Responsabilidad, de conformidad con la alternatividad que aparece señalada en el artículo 70 de dicho ordenamiento.

**6a. ES EJECUTIVO EN CASOS URGENTES.** De hecho la facultad que se encuentra contenido en el artículo 64 fracción IV establece la posibilidad de una suspensión del sueldo y

funciones y como contra la misma no hay forma de defensa, es pertinente considerar que su única forma de impugnación es vía el Juicio de Amparo, por ser una determinación irrecurrible de acuerdo al ordenamiento, y como es de orden público e interés social, en la práctica también es difícil o prácticamente imposible que se conceda la suspensión provisional.

Por lo que es claro que se identifica por estas consideraciones de otros procedimientos que se han precitado.

### 32. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Para el maestro GORDILLO, los principios dentro del cual se desarrolla un procedimiento administrativo, se pueden sintetizar en los siguientes :

- 1o. EL DE LA LEGALIDAD OBJETIVA.
- 2o. DE LA OFICIALIDAD.
- 3o. DEL INFORMALISMO A FAVOR DEL ADMINISTRADO.
- 4o. DEL DEBIDO PROCESO ( GARANTIA DE LA DEFENSA )
- 5o. DE LA ESCRITURA.
- 6o. DE LA INMEDIACION.
- 7o. EL DE LA RAPIDEZ.
- 8o. EL DE LA SIMPLICIDAD.

## 90. EL DE LA ECONOMIA. ( 26 )

En lo que se refiere al punto 10. es obvio que la legalidad no se debe constreñir a buscar asegurar que se cumplimente la ley, es decir, destacándose que es de explorado derecho que la administración y en general, cualquier ente público, tiene un campo delimitado de funciones, existe una especificación que le inhibe para intentar conocer o dirimir planteamientos o problemas que no le pertenecen a su esfera de competencia, de ahí que en principio se establezca la legalidad como una garantía consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución, y también como una forma de anticipar el comportamiento de la autoridad o administración, ya que permitir que se sobrepase tal esfera, es tanto como tolerar la arbitrariedad y propiciar la inseguridad jurídica, de ahí que en toda actuación o procedimiento administrativo, sea precisamente la ley en su sentido objetivo el marco y frontera que determine el actuar de una autoridad. Imaginemos que una Junta Local de Conciliación y Arbitraje, se le ocurriera decir mañana que también va a conocer de procedimientos relativos al Registro Civil o a la cancelación de Actos Administrativos que afectan la vialidad.

En la especie, y aplicado a nuestro problema a

---

<sup>26</sup>. Apud. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Ob. Cit. Pág. 249.

estudio, la norma que regula el quehacer del procedimientos administrativo disciplinario es la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, la cual determina de un modo global, primordialmente al ámbito federal administrativo, la manera, los pasos para, primero, indagar si existe interrelación y actualización entre la conducta conocida e imputada y alguna violación a los deberes contemplados en el artículo 47 del mismo ordenamiento ( lo que habremos de analizar al ver presupuestos ); segundo, determinar en base a los elementos de juicio, a cuál de las sanciones que señala el artículo 53 del mismo ordenamiento es factible su imposición; y tercero, la manera en la que es posible impugnar la determinación derivada.

En lo que se refiere al principio 2o., la oficialidad, la hemos de entender como la actuación automática, instantánea, sin necesidad de ser impulsada en algunos casos, que motiva la actuación del ente público, no es mentira cuando se afirma que el Estado no puede estar sujeto a que pidan su intervención por ejemplo, cuando existe la violación de la ley por parte de un funcionario, debe tener mecanismos de control que impidan esa actitud inerte que paralizaría y privaría a la sociedad de una seguridad real, por lo cual el procedimiento administrativo también reviste formas en las que la actuación de la Administración no requiere una instancia de particulares, ya que en su estructuración siempre se le va a permitir el corregir los

errores que él mismo cometa o estén haciéndolo sus dependientes y servidores.

En nuestro tema, la oficialidad también se presenta, observemos por ejemplo lo que mencionan los artículos 61 y 62 de la Ley en comento, en donde claramente se aprecia ese principio de oficiosidad, ya que pueden formular los entes públicos las denuncias penales, e incluso, hacer verificaciones vía auditorías o cualquier otra forma de verificación que provoque por sus efectos la aplicación de sanciones administrativa, sin necesidad reitero, de que se hagan quejas o denuncias de ninguna especie.

El principio 3o. es decir el de del informalismo a favor del administrado, es concordante con la función administrativa, ya que entre mas complejo para el administrado sea llevar un trámite, menos factible será que pueda hacer valer derechos ante la Administración Pública, y esta paradójicamente pierda elementos para cumplir el papel al cual está destinada.

De ahí, que también en el procedimiento que haremos de desarrollar más detenidamente, se encuentren preceptos como el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde textualmente dice : " en las Dependencia y Entidades de la Administración Pública se establecerán Unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso. Para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servido-

denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, aún las que se iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente ". Por otra parte, en el artículo 50 primer párrafo en concordancia, dice: " La Secretaría - refiriéndose a la de la Contraloría General de la Federación - , el Superior Jerárquico - esto a la Unidad Jerárquica de la que depende el Servidor Público cuestionado - y todos los servidores públicos, tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior, y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso." por lo cual observamos que el ordenamiento a estudio si establece el respeto a dicho punto.

El principio 4o. o del debido proceso ( garantía de la defensa ) claramente interrelacionado con el punto 1o. determina que la defensa es uno de los atributos de toda persona y ente que es sometido a un cuestionamiento de su actividad, y en general es también un privilegio de los particulares que sienten afectada su esfera jurídica de acción por un acto administrativo, por lo cual entendamos, en nuestro particular punto de vista, a la defensa como : la reacción y protección que la ley brinda, al que se siente perjudicado en sus intereses, status, empleo, función, bienes, y en general en su ámbito de acción y derechos.

Por consiguiente, es explicable teóricamente la estructura del artículo 64 de la ley Federal en estudio, ya que es en ella en donde se faculta en el sentido administrativo, esa figura de la defensa, primordialmente en favor del servidor público que ha sido cuestionado en su actuar, y por ende es sometido a una verificación por parte de su superioridad, a efecto de deslindar o atribuir una responsabilidad administrativa, no se va a permitir que se aplique una sanción sin ser oído, ya que hacerlo sería perturbar el sentido de previa audiencia y defensa a que alude tanto el artículo 14 Constitucional, como el principio jurídico a estudio y análisis.

Por lo que se refiere al apartado 5o. o de la Escritura, se determina el sentido de la forma escrita, como expresión y sustento de todas las actuaciones administrativas, ya que sería obvio que no se pudiera tramitar ningún procedimiento en el que claramente no se pudiera quedar o dejar constancia de lo que se dijo o se resolvió, ya que entonces sería muy difícil o quizás imposible el que se aplicara una sanción, se impusiera una multa, o se sustentara un acuerdo, por lo cual y pese a que a veces esa forma escrita trae aparejadas diversas consecuencias, como la excesiva interpretación literal, la falta de una capacitación tanto de quien materialmente escribe, como de quien dicta, la lentitud con la que se tramitaría por el cúmulo de trabajo que ello entraña, mas sin embargo, sigue siendo la forma idónea de control y verificación de una actuación, por lo cual

las actas, los acuerdos, las audiencias escritas, serán el mejor argumento hasta que el desarrollo tecnológico indique o permita utilizar medios diversos, como por ejemplo la videofilmación, la informática aplicada, etc.

En lo que se refiere a este apartado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, claramente señala en el artículo 66 lo siguiente: " Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad " , con lo que claramente se corrobora la inspiración y acatamiento al principio que hemos indicado.

En lo tocante a la regla general 60.0 de la inmediación, es de hacerse notar, que en nuestro concepto, entraña la respuesta que da y se debe dar, al pedimento de una autoridad o particular, respecto a un problema, denuncia, o cuestionamiento que se presente.

En la Ley Federal de Responsabilidades, este principio es básico, ya que la autoridad revisora y sancionadora, responde, actúa de manera inmediata a los cuestionamientos de la actividad del servidor público sujeto a trámite administrativo disciplinario, y en sí, es el aparato de respuesta de la actividad supervisora del ente público.

Por lo que respecta al término de RAPIDEZ, punto 70, en comento, a que si hay agilidad de una diligencia que es un objetivo loable, entraña la búsqueda de la comodidad para la

una diligencia entraña la búsqueda de la comodidad para la resolución, es decir, entre más tiempo se retarde el cumplimiento de las decisiones va en detrimento del servicio y fines del mismo ente público.

En la especie, en el procedimiento administrativo disciplinario, claramente en el artículo 64 fracción I del ordenamiento multicitado, determina que se debe agotar el mismo en una sola audiencia y se debe de resolver en un término perentorio de tres días siguientes a misma en los términos de la fracción II de dicho dispositivo.

El punto 8o. que se refiere a la simplicidad, más que característica o principio general, es un fin, una meta, lograr que sean de tal manera sencillos, transparentes, las formas o maneras de llevar un procedimiento administrativo, que resulte accesible a cualquier persona el acceder a los mismos y hacer valer sus derechos, pareciera como en los tiempos antiguos, como aquel CNEO FLAVIO, rescatara de los templos y de los sabios sacerdotes romanos, la cultura jurídica para llevara a los plebeyos y convertir al Derecho no en un apartado rincón de fórmulas, sino en una forma cotidiana y común de comportamiento, no en la exclusividad de un núcleo selecto, sino en la apertura del conocimiento jurídico a todos los integrantes de la sociedad.

Si a simple vista, observamos el procedimiento que

plantea el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, claramente pensaríamos que es muy sencillo, pero en la realidad, nos enfrascamos en un problema del que, incluso abogados, a veces no salen muy bien librados, pues la sencillez excesiva lejos de llevar a la facilidad, nos trae el problema de la vaguedad, de la obscuridad, puerta casi infalible hacia la arbitrariedad, y en la especie, si bien en apariencia tal precepto cumple con este postulado, en la práctica se observa que es uno de los impedimentos que hace nugatorio el derecho de defensa y la transparencia procesal.

En lo que respecta al último apartado ( 9o es decir el de la economía ) tiene dos sentidos : 1o. En el aspecto procesal, entraña precisamente que los trámites deben obviar, deben abreviar pasos en pro del desahogo pronto de las cuestiones planteadas, y 2o. En el aspecto económico en estricto sensu, es decir, cuando entra el aspecto pecuniario, presupuestal, en sí la racionalidad en la disposición del gasto público.

Quizás se pensará que en su último sentido el abogado no tiene nada que hacer, pero en la realidad despegar al Derecho de la ECONOMIA, tanto como Ciencia, como en su ámbito de productividad, es tanto como pretender desprender a la copa del tronco de un árbol, ya que de nada sirve un procedimiento que para su instrumentación requiera excesivas erogaciones, puesto que se quedaría como simple elefante blanco, al que

le faltarían muchísimos engranes para funcionar, por lo cual se debe de instrumentar una estructura en la que se determinen diversas funciones, con el mínimo de personal, es decir, con pocos hacer mucho, lo cual entraña necesariamente un proceso de automatización que más temprano que tarde se va a dar, espíritu de una racionalidad en sentido económico y una aplicación exacta en sentido jurídico, baste citar a la Suprema Corte de Justicia en donde se ha comenzado el proceso de la automatización vía la utilización de un sistema de cómputo.

En el procedimiento administrativo disciplinario, salvo instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores, en donde se ha comenzado la utilización de computadoras para el desahogo de procedimientos administrativos, existen pocos ejemplos de esa búsqueda de optimización de recursos, pues se utiliza demasiado persona, se hace una excesiva atomización de funciones, un desperdicio de papel, espacio, etc. que redundan en una ineficiencia generalizada, al grado que precisamente por utópico que se dictase una Resolución en tres días como lo marcaba la ley, cosa que se demostró en la práctica, forzándose a que se reformara ésta y dándose ahora hasta treinta días, mas sin embargo en la praxis sigue tardándose hasta tres, seis, o más meses, en desahogarse y concluir un trámite de esta naturaleza.

Haciendo este pequeño recorrido comparativo, creemos que ya tenemos una visión generalizado de lo que va a ser nues-

tro campo de estudio en concreto, es decir, vamos a analizar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente respecto del procedimiento que se contempla en el Título Tercero de dicho ordenamiento, el cual dicho ordenamiento lo denomina "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS".

CAPITULO III

ETAPAS PROCESALES SEGUN EL ARTICULO 64  
DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1. ACTOS PREPARATORIOS.
  - 1.1. ACTOS PREPARATORIOS EN RELACION A LOS DENUNCIANTES.
  - 1.2. ACTOS PREPARATORIOS EN RELACION A LA AUTORIDAD.
  - 1.3. ACTOS PREPARATORIOS EN RELACION AL SERVIDOR PUBLICO SUJETO A INVESTIGACION.
2. CITACION.
3. PRINCIPIO DE SUPLETORIEDAD.
4. LA AUDIENCIA.
  - A) DECLARACION DEL INculpADO.
  - B) NOMBRAMIENTO DE DEFENSOR
  - C) OFRECIMIENTO DE PRUEBAS
  - D) DESAHOGO DE PRUEBAS
  - E) ALEGATOS.
  - F) SENTENCIA.
  - G) CADUCIDAD.
  - H) PRESCRIPCION.

### CAPITULO III.

## ETAPAS PROCESALES SEGUN EL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

### 1. ACTOS PREPARATORIOS.

Una vez analizados los principios generales del procedimiento administrativo, pasaremos a las etapas procesales respecto al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, desglosando todos los elementos que se puedan encontrar en dicha diligencia, tanto en su preparación, desarrollo, como evacuación.

Por consiguiente, metodológicamente debemos partir de los supuestos fundamentales, es decir, ver los actos preparatorios que sirven y le darán materia al procedimiento administrativo en sí, de ahí que tengamos que analizar qué es acto en sentido general y después de hacer una relación de los mismos, que darán la posibilidad de incoar tal tramitación.

Para el maestro HENRI CAPITANT, el concepto de acto nos dice que es: "manifestación de voluntad por medio de la realización o la omisión de una actividad, produce un cambio en

<sup>77</sup> Prueba para ver como se ven

el mundo exterior o lo deja inalterado cuando se esperaba el cambio. Comprende la exteriorización de la resolución interna de delinquir la que no pudo ser reprimida si no se manifiesta, y el cambio o no cambio del estado exterior provocado por esa manifestación más el nexo causal entre aquellas y éste. ( 22 )

Para otro tratadista es. " una acción , un hecho, una operación, una diligencia, un modo de obrar, un procedimiento ya de una autoridad como tal o de una persona privada ( 23 )

De donde inferimos que acto, es una manifestación de voluntad exterior e interior, para realizar o no alguna conducta del hombre, pero también puede referirse a una conducta observada por la autoridad o no, para llevarse a cabo.

Así, ACTOS PREPARATORIOS es: "el preliminar y encaminado a facilitar o producir sin violar aún el orden jurídico, con la finalidad de disponer de elementos o informes que facilitan la perpetración del delito o la impunidad. Tales son la compra del arma, el estudio de las costumbres de la víctima, el procurarse un vehículo para huir " ( 24 )

---

<sup>22</sup>. VOCABULARIO JURIDICO DE HENRI CAPITANT, Edit. EDICIONES DE PALMA, 1a. Ed. Buenos Aires, Argentina 1966. Pág. 26

<sup>23</sup>. ESCRICHE, DICCIONARIO RAZONADO DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACION. Edit. BOSCH, Madrid España, Pág. 78

<sup>24</sup>. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL TOMO I. Editorial Helianista 8a. Ed. BUENOS AIRES ARGENTINA, Pág. 97

Para HECTOR FIX ZAMUDIO, los actos prejudiciales o PREPARATORIOS, en relación al proceso administrativo, normalmente exige el agotamiento previo de los recursos o medios de defensa internos, ante la Administración activa, de acuerdo con lo establecido por los artículo 202 fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, y 73 fracción XV de la ley de Amparo, preceptos que en esencia disponen que es improcedente el juicio de Nulidad o el de Amparo, cuando no se hubiesen agotado oportunamente los citados medios de impugnación que las leyes concedan, ante las autoridades administrativas, aun cuando en las excepciones de que tratándose del proceso tributario, las propias leyes consideren expresamente que es optativa la interposición de tales instrumentos o en el caso de Amparo, cuando el ordenamiento correspondiente exija mayores requisitos que la ley de Amparo pida para la suspensión del acto reclamado. ( " )

Dentro de lo que específicamente son los ACTOS PREPARATORIOS, requerimos analizar lo referente al procedimiento administrativo disciplinario, los siguientes aspectos :

1.1. ACTOS PREPARATORIOS EN RELACION A LOS DENUNCIANTES. Por lógica, en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Respon

sabilidades de los Servidores Públicos, el acto preparatorio esencial es la presentación de una QUEJA O DENUNCIA, y por ende para tener una mayor perspectiva, necesitamos delimitar conceptualmente ambos términos.

QUEBEJA, la podemos definir, siguiendo al Maestro HECTOR FIX-ZAMUDIO, nos dice que proviene de QUEJAS, y a su vez del latín COAETIARE, que significa en su acepciones más importantes más importantes, por una parte como un recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales, que por su importancia secundaria, no son objeto de la apelación, y en su segunda vertiente, es una DENUNCIA contra la conducta indebida o negligente, tanto del Juzgador, como de algunos funcionarios judiciales. ( 28 )

Por otra parte, BECERRA BAUTISTA, también considera a la QUEJA, como un proceso impugnativo, cuando se tramita ante Tribunal distinto del que pronunció la Resolución impugnada, y es simple procedimiento impugnativo, cuando se tramita ante el propio órgano jurisdiccional del que forma parte el funcionario en contra de quien se hace valer. Indica, que esta palabra, también entraña una verdadera acusación contra los funcionarios

---

<sup>28</sup>. -Cfr. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Ob. Cit. Tomo IV, voz QUEJA, Pág. 2644

# FALLA DE ORIGEN

49

judiciales, cuando cometen faltas oficiales en el desempeño de sus labores, esto refiriéndose a la QUEJA CIVIL que contemplan los artículos 723 a 727 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal. ( " )

En lo que toca a al término DENUNCIA, proviene del latín DENUNCIARE, el cual significa " HACER SABER ". " REMITIR UN MENSAJE ", siendo una palabra multívoca, ya que se le puede ver como :

Un acto en virtud del cual , una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos V.GR. en el procedimiento procesal penal, una persona pone en conocimiento de un órgano del Ministerio Público, la comisión de conductas que pueden ser catalogadas como hechos delictivos, admitiendo la Constitución en su artículo 16 que existía además la querrela, como únicos medios de inicio de la actividad procesal del órgano jurisdiccional en materia penal:

Refiere en específico a lo que es procedimiento administrativo disciplinario, indicando que es un medio para

---

"EL PROCESO CIVIL EN MEXICO. Edit. PORRUA S.A., 13a.Ed. Mexico, 1990, Pág. 667

# FALLA DE ORIGEN

50

poner en conocimiento del órgano sancionador las posibles faltas oficiales en que incurran Servidores Públicos;

En materia civil, es entendida como una actitud del demandada que consiste en solicitar al Juzgador que haga del conocimiento de un tercero, el juicio que se ha iniciado en la demanda, y lo llame a participar en él, para que la Sentencia que se llegue a dictar pueda adquirir en su caso, la autoridad de cosa Juzgada frente a dicho tercero llamado a juicio;

En materia de Sucesiones se alude como forma de iniciación del Juicio Sucesorio AB INTESTADO, manifestando el fallecimiento de una Persona, sin dejar testamento, y acompañando los documentos que acrediten su parentesco con el denunciante (ARTICULO 799 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES ).

En Derecho Intrernacional Público.

La DENUNCIA es uno de los modos de terminación de los tratados Internacionales y consiste en la declaración de voluntad que hace una de las partes contratantes, de retirarse del tratado, sin responsabilidad en los términos previstos en la propia concertación. ( \*\* )

De los conceptos anteriores, no se alcanza a distinguir una diferencia específica, entre lo que es queja y denun-

---

\*\* FIX-ZAMUDIO, Héctor. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo II, Ob. Cit. Pág. 899.

cia, para la materia administrativa disciplinaria, de hecho, como observamos en la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, en sus artículos 78 y 279 y en general en lo que corresponde al Capítulo sobre responsabilidad utiliza indistintamente dichas expresiones, dándoles el mismo significado, por lo cual si hacemos una nítida interpretación del espíritu que informa al artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, realmente no existe ninguna diferencia, al menos insisto, en lo que corresponde al procedimiento a estudio, por lo cual concluimos que es ocioso por parte de la ley, hacer una distinción terminológica entre QUEJA Y DENUNCIA, puesto que su significado en este apartado es el mismo, puesto que la función primaria es poner en conocimiento de los órganos sancionadores la comisión de ciertos hechos que eventualmente encuadran, algún incumplimiento de los deberes contemplados en el artículo 47 del ordenamiento en comento. Realmente podemos decir, que este acto preparatorio de la víctima de una irregularidad que sea persona privada, es la única participación privada que tiene en el procedimiento administrativo disciplinario, por lo cual esta forma de iniciar es a la vez la pauta que sirve para finiquitar su participación en la tramitación que da origen, lo cual no sucede por ejemplo en los procedimientos de índole penal, o civil, en donde los iniciadores en muchos casos, son los que deben imprimir el impulso procesal y se les reconoce valía durante toda la secuela proce

## 1.2. ACTOS PREPARATORIOS EN RELACION A LA AUTORIDAD

La autoridad puede realizar actos preparatorios, los cuales en principio, podemos decir que son los siguientes:

### - SI EXISTE DENUNCIA O QUEJA

Ineludiblemente que al presentar una queja o denuncia, por sí solo no va a determinar el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario, aunque procesalmente así lo parezca, ya que dicha petición entra a un estudio preliminar que se hace de la siguiente forma:

1o. Se hace el Registro del asunto, según se utilice libro o minutario correspondiente;

2o. Se turna para su estudio preliminar, en el que arroje como resultado la determinación unilateral de la CONTRALORIA INTERNA O UNIDAD que lleva acabo sus funciones, si es procedente que se inicie un procedimiento administrativo disciplinario. En la práctica dicho estudio se realiza tratando de encuadrar los hechos que indica el denunciando o quejoso, con los que podrían entrañar alguna contravención a los deberes que le impone el artículo 47 de la Ley en comento. Si encontraran algún encuadramiento entonces sí sería procedente que tuviera inicio tal procedimiento, en caso contrario, no se podría comen-

zar su tramitación.

- SI NO EXISTE QUEJA NI DENUNCIA.

No todos los procedimientos parten de denuncias o quejas formales, tan es así que en varias Dependencias se acostumbra, por razones políticas, utilizar a la Prensa en general, como fuente de supuestas denuncias, lo mismo que a los medios de comunicación como radio, televisión etc. Técnicamente diríamos que sería inadmisibile y que versaría con lo que señala el artículo 16 Constitucional, pero reitera, en la práctica en aras de preservar una imagen de la entidad administrativa, ante lo gobernados, se da trámite a tales publicaciones, formandose expedientes y en consecuencia, se giran oficios para enviar a personal de la misma unidad sancionadora, para que indaguen sobre la veracidad de los comentarios, levantandose actas en las cuales se hagan constar los hechos que reporten la valia de las acusaciones.

Las actas a que he hecho alusión, se acostumbran a levantar incluso con DENUNCIA O QUEJA presentada y ratificada; dichas diligencias, pretenden tener visos de legalidad, en ellas se consigna la Declaración del inculpado, a veces de los mismos denunciantes, de supuestos testigos u otros medios, pero aquí nos cuestionamos ¿tienen alguna valia las mismas? y la res-

puesta en lo personal es NEGATIVA, no tienen o no deben tener al menos, ningún valor probatorio en contra del Servidor Público por las siguientes razones:

1a. No existe un solo precepto, en donde se encuentre la fundamentación para el levantamiento de dichas Actas, de donde se parte para decir que la Unidad o Contraloría carece de atribuciones para levantarla.

2a. De acuerdo con lo que ordena la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, específicamente a lo que se refiere al artículo 46 Bis de dicho ordenamiento, establece que cuando exista alguna falta, deberá de levantarse la

Acta respectiva, teniendo como requisitos que se encuentre presente el Trabajador, su representante sindical, los testigos de cargo y de descargo, ante dos testigos de asistencia, siendo el Jefe inmediato superior el que levante la misma; en materia Administrativa difícilmente se cumplen con estos requerimientos, sobre todo, con lo que se refiere a la representación sindical, y por ese solo hecho, deja de tener eficacia cualquier instrumento que se levante.

3a. Por último, es obvio que en testimoniales, si en el Acta no se autorizan las repreguntas del acusado, tampoco tendrá mayor valía su declaración.

Por último; en lo tocante a este apartado, es menes-

ter ver que también, oficiosamente se puede hacer una indagación, como sucede por ejemplo, cuando se ordena una auditoría, ya sea sobre recursos financieros, recursos materiales o recurso personales, y cuando es en función de las tres especies, entonces será auditoría general, en la cual sus conclusiones o los resultados de la misma, se condensan en el llamado Pliego de Observaciones, que normalmente se plasma en una Acta Administrativa, en donde se hacen saber todas las irregularidades detectadas, ya sea por falta de documentación soporte, o por omisiones en el desempeño de funciones, y como también es claro, la misma es firmada por el señalado como responsable, con lo cual tales instrumentos, con los soportes correspondientes, son considerados como la indagatoria para incoar el procedimiento administrativo disciplinario.

Por lo tanto, para que se inicie la actividad del procedimiento administrativo disciplinario, no es necesario que haya una QUEJA O DENUNCIA de un particular, ya que puede ser otro Servidor Público o por recomendación o resultado de Auditoría o investigación, con la que se puede dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario, por lo cual vemos que la naturaleza del procedimientos administrativo disciplinario, es de autocorrección más que de necesidad de impulso procesal de la parte afectada o dañada por la irregularidad, ya que si este fuera el caso, se le debía de reconocer a la víctima participa

ción procesal en toda la secuencia del trámite, lo cual no sucede.

### 1.3. ACTOS PREPARATORIOS EN RELACION AL SERVIDOR PUBLICO SUJETO A INVESTIGACION.

Por último, es claro que el indiciado, no va a tener en la realidad ninguna actividad que desarrollar en la etapa preparatoria, incluso sus declaraciones no son un requisito esencial para que se levanten actas, ya que es un derecho subjetivo el negarse a Declarar en su contra, de donde deducimos que preventivamente, podría el acusado hacer las siguientes conductas:

Tener a la mano las pruebas que pudiera necesitar en caso de iniciarse el procedimiento administrativo disciplinario, vía captación, recopilación o localización.

Promover Juicio de Amparo en materia laboral o administrativa, para preservar sus derechos en tanto se desarrolle el procedimiento, acusando como violaciones flagrantes, las que se contienen en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Redactar un informe adicional, sobre aclaraciones importantes en relación con la QUEJA O DENUNCIA, que en su caso se presentare.

Buscar una conciliación con los quejosos o denunciantes que pudiera ser tomada en cuenta, para evitar la prosecución del trámite administrativo disciplinario.

Con estos argumentos tenemos una visión general de

lo que es la Responsabilidad Oficial en su fase preparatoria.

## **2. CITACION**

Después de haber analizado los elementos y presupuestos fundamentales que se deben de tomar en cuenta para incoar un procedimiento administrativo disciplinario, debemos analizar la secuencia que desahoga todo trámite de esta especie, o por lo menos que debe desahogar, por lo cual habremos de ver primordialmente lo que corresponde a la citación.

Cuando se han realizado las indagaciones correspondientes, la autoridad administrativa evaluará todos los elementos que tiene a su alcance, para hacer determinar si ha lugar o no a citar al o los Servidores Públicos implicados en las conductas que se le someten a su consideración. Cuando de dicha evaluación se desprende que no hay elementos, se manda archivar como asunto en reserva o como definitivamente improcedente, contra dicho auto el afectado no tiene recurso alguno: ni se le concede participación de ninguna especie, además de que generalmente jamás se le hace saber; por otra parte, cuando se considera que existen agotados los requisitos legales, se dicta un auto que en la práctica se denomina de inicio, en el cual su estructura básica es que contiene número de expediente, fecha, una breve descripción de la conducta, las facultades con que se dicta, las fracciones del artículo 47 de la Ley multicitada que

se infringieron, autorizada por el titular de la Unidad Administrativa que lleva a cabo las funciones de Contraloría.

Normalmente en las Estructuras Internas de las Secretarías de Estado, desde agosto del año de mil novecientos ochenta y nueve, las Contraloría Internas de varias Dependencias, sufrieron una degradación ya que en el momento de su creación tenían la calidad y nivel de la Oficialía Mayor, pero actualmente se encuentran al nivel de una Dirección General, normalmente dependientes de la misma Oficialía Mayor de la Secretaría en que se realice la indagatoria.

Es también importante resaltar que la mayor parte, si no es que todos esos organismos, carecen orgánicamente de atribuciones específicas que los autoricen para desarrollar funciones de Contraloría Interna, por lo cual muchos las tienen por ejercicio de poder de facto, mas que fundados en algún ordenamiento.

Ya después, de que con atribuciones o sin ellas, se dicta el AUTO DE INICIO, el cual tiene una estructura similar a un pliego de consignación que hace el Ministerio Público cuando ha concluido su etapa indagatoria, se comienza la secuela procesal precisamente con la citación, la cual para autores como LUIS RIBO, nos dice que "...requerimiento se denominará citación, si

la comparecencia ha de efectuarse en un día y hora determinada..." ( 98 ) Para otro autor, "CITACION es el acto por el cual se ordena la comparecencia de una persona, sea parte, tercero o testigo, para realizar alguna actividad ante el Juez o también para presenciar una diligencia. Comprende por lo tanto y principalmente a la que hace el Tribunal al demandado para que este Comparezca a Juicio..." ( 99 ) .

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la fracción I del artículo 64 de dicho ordenamiento claramente regula tal citación, y pone como requisitos esenciales los siguientes:

- Se necesita que dicha citación contenga una descripción de la responsabilidad o responsabilidades que se imputen, el término legal es muy obscuro, ya que se supone que cuando se citan, no se puede predeterminar si hay o no responsabilidad, además la misma responsabilidad no tiene caso que la pluralicemos, porque no es más que la necesidad jurídica de soportar la reacción del órgano sancionador ante la comisión de una conducta contraria a la ley, de donde resulta que el ordena

---

<sup>98</sup> RIBO, Luis. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo VIII, Ob. Cit. Pág. 544.

<sup>99</sup> JUAREZ ECHEGARAY, Luis DR. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO III, Ob. Cit. Pág. 325.

miento debía decir "...conductas que pudieren eventualmente constituir alguna responsabilidad...".

Este requisito en la práctica normalmente no se cumple. Hay organismos como la Contraloría de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en donde jamás se hace saber la responsabilidad, ya que de las Actas se levantan sin más trámite que la presencia del Servidor Público, y ahí mismo se le dice para que se le cito.

En otras Dependencias la costumbre ha hecho que para ahorrar papel, lo que hacen es anexar copia de la queja o denuncia, y en algunos casos, únicamente un breve pero muy breve resumen, el cual muchas veces omite algunos aspectos importantes que producen confusión o molestia a los Servidores Públicos implicados o citados.

- El segundo requisito, es precisamente el señalamiento del lugar día y hora en el que se tendrá verificativo dicho audiencia, esto es un requisito esencial puesto que si no se hace, se dejaría en total estado de indefensión a la persona que debería ser citada.

- Por otra parte, también se deberá de contener la mención de que en dicha diligencia podrá ofrecer pruebas y

alegar lo que a su derecho convenga, de donde se parte y en la práctica se acostumbre que en la misma audiencia se pretendan agotar todas las etapas de un procedimiento que da la impresión a primera vista de ser un procedimiento judicial formal, pero después analizaremos como en el desahogo de tal diligencia se pueden presentar serias contradicciones que habremos de analizar a detalle.

- Indica dicho precepto que tal diligencia se podrá llevar "... por sí o por medio de un defensor." La deficiente redacción de este precepto, hace pensar que se puede llevar la diligencia estando personalmente la parte citada o en su caso el defensor únicamente, por lo cual para evitar estas confusiones debería de haber sido redactado de la siguiente manera: "... a la que deberá de comparecer personalmente, siendo optativo que se encuentre asistido de defensor o no." requiriéndose hacer una modificación a dicho ordenamiento, en tal sentido.

- Paralelamente a la citación del supuesto servidor público infractor, se debe de citar a un representante de Dependencia que para tal efecto se designe, en la práctica ese representante normalmente lo nombra el Director General dentro del cual se encuentre el Area del Servidor Público que se pretende sancionar, o en su caso del Area de Personal o Jurídico de la Dependencia, representante que en la práctica únicamente es una parte del público más, y cumple únicamente la función de avisar

parte del público más. y cumple únicamente la función de avisar personalmente a su superior de la secuencia que tiene tal Diligencia, por lo cual solamente asiste a las de mayor trascendencia o interés de dicho Director General, porque cuando no, ni comparece, no siendo óbice para que se lleve a cabo la continuación de la Audiencia.

- La dilación de la audiencia, es decir, el tiempo de preparación de la Diligencia, la ley caprichosamente lo ubican como que debe mediar un plazo, no menor de cinco días y no mayor tampoco de cinco días hábiles. Técnicamente el término que señalan es innecesario, y en muchas ocasiones da pie a nulidades por cuanto, al menos en lo personal, la citación debe ser posible hasta por un término de veinticuatro horas antes de la diligencia.

El legislador quizás en un ánimo de equidad, pensó que si ponía una dilación de este tipo, sería más factible que se defendiera, pero esto versaría con una expeditéz del procedimiento ya que forzosamente se requiere esperar dicho término ya que de lo contrario se estaría infringiendo la norma reguladora del procedimiento, por lo cual el texto debía de ser reformado para que se pudiera citar con la oportunidad, incluso de veinticuatro horas antes de la audiencia.

Con esto concluimos lo que corresponde a la CITA

CIÓN. a la Audiencia, y observamos que es fundamental para que se adquiera mayor legalidad en este procedimiento, debiéndose de modificar en los términos propuestos.

### 3. PRINCIPIO DE SUPLETORIEDAD

Después de haber analizado, los presupuestos y la citación a la audiencia, es importante señalar que el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, NO DICE COMO SE DEBE DE LLEVAR DICHA DILIGENCIA, es decir, es omisa en la manera en la cual se desahogará la misma, dejando a la imaginación de las autoridades su desarrollo.

Ante tal omisión, que estimamos un error garrafal del legislador, es menester recurrir a los principios que regulan a la supletoriedad.

PRINCIPIO, para el Maestro Rafael de Pina "... es la razón, fundamento, origen, máxima o norma..." ( <sup>31</sup> ). SUPLETORIEDAD, también para dicho Maestro, va a ser "...Ley interpretativa o supletoria, es la que tiene por objeto regular los efectos de los actos cuando las partes no los hayan terminado o

al esclarecer perfectamente el verdadero sentido de una ley

---

<sup>31</sup>. DE PINA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Edit. Porrúa S.A. 13a. Ed. México, 1985. Pág. 397.

al esclarecer perfectamente el verdadero sentido de una ley anterior." ( 31 )

Para FIX ZAMUDIO, cuando se hable de una ley supletoria nos menciona que "...dícese de la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de otra. La supletoriedad puede ser la categoría asignada en una ley o respecto de usos, costumbres y principios generales de Derecho. No procede sin embargo la costumbre derogatoria ( artículo 10 del Código Civil) ya que la supletoriedad solo se aplica para integrar una omisión o para interpretar sus disposiciones en forma que se integran los principios generales contenidos en otras leyes. Este segundo aspecto es común entre las leyes especializadas y los Códigos ya sea que dichas leyes hayan sido partes integrante de un Código como el de Comercio. La supletoriedad de usos, costumbres y principios procede, en cualquier instancia, siempre que no afecten el interés público, la supletoriedad de leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconozca..." ( 32 )

Como observamos la interrogante es trascendental, ya

---

<sup>31</sup>. Ibid. Pág. 338

<sup>32</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo VIII. Ob. Cit. Pág.57-58.

que si para la Audiencia se omiten establecer sus límites y alcances e incluso desarrollo, el multicitado artículo 64 del ordenamiento en comento, requiere de una interpretación aplicando una norma supletoria que lo haga eficaz.

Ahora la pregunta lógica es, cuál será dicho ordenamiento y las opciones se reducen a tres :

#### **CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES**

En la práctica es el de mayor utilización, ya que la mayoría sino es que todas las Dependencias en sus actuaciones de Contraloría Interna, lo utilizan, teniendo los siguientes motivos:

- En la "GUIA DE APLICACION DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PUBLICO " elaborado por la Secretaría de la contraloría General de la Federación, recomienda, casi ordena, que se aplique supletoriamente tal ordenamiento. En nuestro concepto dicha guía no cumple con los elementos para ser considerada como una manual de operación, en sus páginas 29 a la 31 nos indica lo que hemos afirmado, lo cual serviría para evitar contradicciones.

- Este Código es supletorio de infinidad de leyes administrativas, incluyendo al mismo Código Fiscal de la Federación, Ley de Amparo, etc. lo cual le brinda una gran flexibilidad para adecuarse a todos los procedimientos.

- El ordenamiento supletado no pierde su carácter

4

singular y el Código Federal de Procedimientos Civiles cumple en todas sus partes, con la función encomendada.

A estos argumentos podemos oponerlos con los siguientes comentarios:

PRIMERO. En los procedimientos que plantean las leyes, a las que suple el Código Federal de Procedimientos Civiles, están perfectamente delimitados en cuanto a los presupuestos fundamentales de una actividad procedimental, situación que se abstiene de cumplir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, puesto que no indica que formalidades debe reunir la queja o denuncia, ya que si aplicamos tal supuesto, antes que nada tendría que acreditarse el interés jurídico del promovente, independientemente de que se agotaran todas las características que debe tener un actor en materia civil federal, lo cual haría que las Contraloría se constituyeran desde un principio en partes y Jueces a la vez, ya que calificarían desde la admisibilidad de la queja o denuncia, la cual tendría que ser una demanda con todas sus formalidades.

SEGUNDO la Ley supletada no encontraría materia para hacer tal operación mental, cuando en las audiencias se abstienen las Contraloría se abstienen las Contraloría a citar a los deponentes en contra del empleado Federal investigado, lo cual equivalea que se reafirme su carácter de Juez y Parte a la vez.

e impide a los denunciados y/o presuntos responsables aportar elementos de prueba de cargo o descargo, respectivamente, existiendo en consecuencia una anulación de la probanza de la denominada confesional, la cual es también prevista por el Código Federal de Procedimientos Penales, pero esto es letra muerta, para los Contralores o Jefes de las Unidades respectivas.

TERCERO. El Código Federal de Procedimientos civiles determina la existencia de términos procesales para el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, pero la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es omisa en los plazos de admisión y desahogo de pruebas, ya que no indica si en la audiencia de la cual únicamente se habla de su citación, nunca de su desarrollo, en el artículo 64 fracción I de dicho ordenamiento, forzosamente se tengan que agotar todas las pruebas que promoviera el empleado federal investigado, lo cual provoca una inseguridad y ambigüedad que en ningún modo pueden ser solucionados por el ordenamiento supletorio.

CUARTO. El Código mencionado en todas las leyes que suple, se observan que en éstas tiene el común denominador de que hay una tríada procesal, como por ejemplo en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 198 claramente indica que son partes en el Juicio Contencioso Administrativo, el demandante, los demandados, autoridades o particulares o ambos

casos, así como el Tribunal que va a ser el que dirima la controversia. En el caso de la Ley de Amparo serán las partes, el quejoso, la autoridad señalada como responsable y el propio órgano Judicial Federal, lo cual no se cumple en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ni se encuentran determinados de manera alguna, por lo cual se deja al Servidor Público en franco estado de indefensión y provocan en nuestro concepto la anticonstitucionalidad del ordenamiento en estudio.

QUINTO. El ordenamiento supletorio, consideramos que no puede ser aplicado en virtud de que también, como común denominador de los ordenamientos que suple, está la deducción de una pretensión, en el caso del Código Fiscal, el afectado por un acto de autoridad administrativa, busca la Revocación y/o Modificación y/o nulidad de tal determinación; en la Ley de Amparo la Ley de amparo la pretensión estriba en la búsqueda del Amparo y Protección de la Justicia Federal; mas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos esto es difuso, puesto que no hay un precepto que indique a ciencia cierta cuál es el objeto del denunciante o quejoso que lo mueva a incoar este procedimiento, y ante tal ambigüedad también se conculcan los derechos del promovente.

En sentido estricto, este ordenamiento no puede ser supletorio a la Ley Federal de Responsabilidades.

**CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES** . A la Ley citada, algunos le han pretendido dar como ordenamiento supletorio, el que menciona su propio artículo 45, mismo que textualmente indica:

" En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán en lo conducentes la del Código Penal"

Aquí la supletoriedad abarca al procedimientos y a la valoración de las pruebas, surgiendo tal aplicación a toda la ley.

Tomando a la letra este precepto, nos encontraríamos con al exclusión de cualquier otro ordenamiento que pudiera ser considerado en caso de lagunas y tendríamos que contraernos a una interpretación eminentemente punitiva de toda responsabilidad que pudiera generarse por faltas administrativas, pasando a ser el procedimiento analizado, un sistema penal administrativo.

Agregado a lo anterior, tendríamos que considerar el que los ilícitos administrativos que prescribe la Ley citada, en su artículo 47, para su configuración se emplea un estricto

apego de la conducta a la norma, para después de que sea realizada la subsunción correspondiente, dictar la Resolución sancionadora al modo que lo hace un juzgador de la materia penal.

Mas a tales consideraciones, que en apariencia agotan cualquier duda sobre el tema, hemos de mencionar que vemos a dicha interpretación notoriamente ambigua y carente de solidez, por las siguientes razones:

**PRIMERA.** Es imposible constitucionalmente aplicar los criterios interpretativos y por consiguiente supletorios, de una materia punitiva a una administrativa sancionadora, y para probar esta afirmación podemos observar detenidamente los párrafos tercero y cuarto del artículo 14 constitucional en donde claramente se aprecia que no aparece ninguna mención ni se puede inducir su existencia, siendo un sentido técnico una inconstitucionalidad pretender hacerlo.

**SEGUNDA.** La ley es omisa en la secuela procedimental que debe seguir, por lo que aplicar este Código no vendría a solucionar lagunas sino a pretender ocupar mares, lo cual resulta sobremanera absurdo. Como ejemplo de lo anterior, debería entonces de existir la posibilidad de reparación del daño, lo cual no sucede en la ley de la materia cuando se afectan intereses de otros particulares. Serían inaplicables la serie de

formalidades que rigen a la notificación en el procedimiento penal, a los careos que se tendrían que realizar con los que depongán en contra del servidor público, lo cual no sucede en la Ley Federal estudiada; también la ausencia de un órgano de seguridad y ejecución que asuma las funciones de un policía judicial, así como la inseguridad y subjetividad en la valoración de probanzas.

Igualmente es óbice el hecho de que en el procedimiento comentado no se da la triópode procesal, por lo cual se deja al afectado a merced de su propio enemigo, pasando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las otras entidades, a ser jueces y partes de sus resoluciones, prohibido por los más elementales principio de Derecho y conculcan las garantías individuales.

**TERCERA.** Al existir demasiada ambigüedad adjetiva en la ley supletada, se propicia independientemente de la inseguridad jurídica del gobernado, una confusión doctrinal y de criterios al momento de pretender aplicarla, lo cual lleva a que si existen dudas al momento de su aplicación por las propias autoridades, resta a la figura de la supletoriedad la razón de ser, con respecto a aquel ordenamiento.

**CUARTA.** Como ordenamiento negativo, hemos de consi

derar el hecho de que el Código Federal de Procedimientos Penales, al aplicarlo, le estaría dando a las Contralorías el carácter de Ministerios Públicos Administrativos, equiparación que es anticonstitucional, en los términos del artículo 21 del ordenamiento fundamental, por lo cual sería ilegal aplicar ese ordenamiento supletoriamente, ya que se otorgarían por analogía facultades y características que están reservadas por la Constitucional para autoridades predeterminadas v.gr. el Ministerio Público.

Por lo cual este ordenamiento no puede ser considerado como supletorio, ya que de hacerlo, estaríamos propiciando la creación de un Tribunal especial, de los prohibidos en el artículo 13 de la Carta Magna.

**CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.** A este ordenamiento, en lo personal lo podíamos considerar con muchas más posibilidades de ser aplicado supletoriamente a todo el procedimiento Administrativo disciplinario, debido a que:

- Su naturaleza que es eminentemente administrativa.
- Los actos que considera son emanados de una autoridad administrativa.
- Los conceptos se adecuan a una realidad de la Administración Pública en su quehacer cotidiano;
- La generalidad y ductibilidad de sus conceptos;

Mas a estas consideraciones, se oponen criterios importantes que podríamos resumir de la siguiente manera:

**PRIMERO.** El Código Fiscal de la Federación como su nombre lo indica, fue expedido expofeso para cuestiones fiscales primordialmente, como un medio de defensa de los particulares, primordialmetne en contra del Fisco Federal y de los Organismos Fiscales autónomos, pero por esa circunstancia es omiso en cuestiones que podrían presentarse cuando se tramita un procedimiento administrativo disciplinario.

En principio sería difícil una homogeneidad en el propio Código, ya que incluso este utiliza supletoriamente al Código Federal de Procedimientos Civiles, lo cual provoca, que para su interpretación y alcances se deba tener una amplia cultura jurídica, de lo contrario es muy factible que se cometan omisiones que causarían agravios a los promoventes de un recurso o de un Juicio de Nulidad, incluso en lo que expresamente es supletorio, que es en el caso de recursos, existe una serie de lagunas en lo tocante a la suspensión del acto impugnado, puesto que el artículo 227 de tal ordenamiento, si bien es cierto que se tiene que provocar la suspensión, ante la autoridad emisora del acto combatido, y dando la posibilidad de que en caso de negativa, expresa o fictamente se podría promover el Incidente de Suspensión que previenen los artículos 227 y 228, existe una seria discusión en el medio, sobre con qué atribuciones se

podría decretar la suspensión en el procedimiento administrativo disciplinario, sobre todo cuando el Código Fiscal de la Federación, basa esta en cuestiones hacendarias y no refiere supuesto alguno de otras materias diferentes a créditos constituidos. En la especie podemos considerar que aún el Tribunal Fiscal de la Federación y por consiguiente el Código Fiscal respectivo, no han sido sujetos a una formulación masiva de recursos, que permitan delinear criterios, ya que de las 322 jurisprudencias de la Sala Superior de dicho Tribunal, no existe una sola que interprete cuestiones sobre responsabilidad oficial, y en el caso de la suspensión, la ausencia de una determinación especial sobre la negativa, podría ser subsanada por la delegación de atribuciones que hace el artículo 72 de la ley de la materia.

**SEGUNDO.** Dentro de la Estructura del Código fiscal de la Federación, no existe una solo capítulo que para la cuestión adjetiva, pudiera ser considerado expresamente para poder ser aplicado en concreto en la materia que se estudia, ya que el capítulo de juicio de nulidad, es una medio de impugnación más que una parte del procedimiento.

**TERCERO.** El ordenamiento supletorio adolece también, de una homogeneidad en la materia de su conocimiento, convirtiendo su competencia, como una ensalada de aspectos que determina una total confusión en las materia de conocimiento, (caso concreto el de la suspensión).

Por estas razones su aplicación supletoria para todo el procedimiento en estudio, en la actualidad resulta difusa

el procedimiento en estudio, en la actualidad resulta difusa porque el propio Código esta evolucionando.

Pareciera entonces que nos encontramos en medio de un cruce de caminos, al que confluyen diferentes carreteras, situándonos en la encrucijada de cuál ha de ser el que hemos de tomar.

En nuestro criterio personal, podríamos delimitar aspectos generales que tienen que ser considerados para que con posterioridad hacer una propuesta global de cambios a la Ley Federal a estudio, y su ordenamiento supletorio pudiera ser el Código Fiscal de la Federación, pero con un título especial relativo a esta clase de responsabilidades, este punto que pudiera ser tema de otras tesis en futuras investigaciones.

En conclusión no existe un ordenamiento que conforme a derecho, podamos considerar como supletorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo lo más adecuado que se modifique la ley sustantiva y se agregue un capítulo especial sobre la materia en el Código Tributario.

#### 4. LA AUDIENCIA :

##### A) DECLARACION DEL INculpADO.

Para determinar el contexto de este apartado, es

menester ubicar el tema dentro de los ámbitos tanto civil como administrativo, para lograr llegar a una conclusión genérica.

En ese orden de ideas, en el contexto procesal civil, declarar en sentido genérico es manifestación exterior de la voluntad que tiene repercusiones en un procedimiento. lo mismo va a declarar una persona que absuelve posiciones, en el desahogo de una confesional, o en su caso el testigo, al responder una pregunta que le formula el oferente, la repregunta que le formula la parte o el mismo Juzgador para mejor proveer sobre tal probanza, o incluso, también podemos describir a la declaración escrita vía un documento que aporta alguna de las partes o en su caso lo manifestado ante un fedatario como por ejemplo la serie de manifestaciones que se contienen en un instrumento notarial, de donde se parte que es un término genérico que no puede ser constreñido a una sola etapa del procedimiento.

En el sentido administrativo, la DECLARACION tiene muchas connotaciones, desde la que vierte una persona cuando solicita una licencia para conducir, o para pedir la autorización para permisos administrativos como licencias de alineación número oficial, pavimentación, o servicios públicos, en todos ellos se hacen declaraciones muchas veces expresas, en donde se hace mención de un hecho con la protesta de decir verdad, tan es así que en materia Fiscal la llamada DECLARACION ya sea ANUAL.

TRIMESTRAL, MENSUAL etc. trae aparejada una presunción que esta supeditada a la revisión de la autoridad exactora, y su omisión trae consigo desde una simple amonestación o incluso la privación de la libertad.

En materia penal la Declaración adquiere una gran relevancia, sea escrita u oral, ya sea de los señalados como culpables y los testigos de cargo y descargo en una Averiguación Previa, la DECLARACION PREPARATORIA la cual se verifica precisamente en el término constitucional concedido a que ha sido señalado como presunto responsable, y por último en el caso de la etapa probatoria que es cuando se le ve en la ampliación de declaración del responsable, de los testigos de cargo y descargo, o en su caso en las declaraciones que se viertan en documentos.

Esta visión panorámica nos lleva a la conclusión de que tratándose de la AUDIENCIA que hemos señalada, en su primera etapa, esta precisamente en la declaración que hace el señalado como responsable administrativo, técnicamente sería el citado el cual deberá SIN ASISTENCIA DE NINGUNA PERSONA, sobre los hechos que se le imputan, lo cual haciendo una semejanza con los procedimientos que hemos señalado, es similar a lo que da el inculpa-do contra el cual ha ejercitado la acción Penal el Ministerio Público, de donde partimos para considerar que desvirtúa la

naturaleza de lo que debe ser un procedimiento de este tipo.

Ahonado a esto, es de estimarse que el personal de actuaciones, normalmente formula las "PREGUNTAS ESPECIALES", las cuales no son más que una serie de posiciones o preguntas sobre hechos propios o ajenos, de donde se parte a considerar que al formularlas, se pretende desahogar una confesional con una testimonial imperfecta, por cuanto la parte que las formula y las califica el mismo órgano, lo cual técnicamente es una incongruencia, y máxime que generalmente no lo hace ni el Oficial Mayor o el Contralor sino empleados a los cuales no hay una delegación ni legal ni jurídica de sus funciones, de donde se parte, a considerar que en un total mayoría existe una nulidad en cuanto a su realización, lo que nos lleva a considerar que debe de hacerse la misma o por la afectada previa citación para el efecto, o en su caso persona debidamente facultada que sea idónea para hacerla y sea imparcial, es decir no con la vista inquisitoria, sino con la sensibilidad valorativa que permita determinar si es válida o no la misma.

Considero por lo tanto que tal declaración debía de desaparecer en términos genéricos, o si se practica, se haga con formalidades especiales más apegadas a derecho, además de que es un derecho constitucional el que nadie pueda ser compelido a declarar en su contra, y esto es muchas veces violado por cuanto se hace que confiesen hechos o circunstancias que políticamente

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

se hace que confiesen hechos o circunstancias que políticamente convienen, tan es así que las presiones laborales, o de otro tipo, son comunes para arrancar declaraciones muchas veces distintas a la verdad, y lo peor del caso, es que generalmente no se les lee la declaración correspondiente, por lo cual si hay errores mecanográficos o de sentido, los mismos son agravados por la ignorancia del común de la gente, que no se percata de los mismos y llegan a ser de tal trascendencia que se les deja en estado de indefensión, prácticamente sin recurso alguno, por cuanto fuero consentidos expresamente al aparecer su firma en las actas correspondientes.

### B) NOMERAMIENTO DE DEFENSOR

En materia procesal penal, es " la designación que hace el acusado de su defensor. En nuestro sistema el nombramiento de defensor se hace al tomarse la declaración preparatoria al indiciado, es decir dentro de las cuarenta y ocho horas que siguen a su consignación ante el Juez de su causa." (34)

Defensor, técnicamente es el que lleva el destino de otros en un sentido procesal, tanto en lo civil que se denomina

---

<sup>34</sup> DIAZ DE LEON, Marco Antonio. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL PENAL. TOMO II. Editorial Porrúa, 1a.Ed. México, 1986. Pág. 1157.

como ABOGADO PATRONO, como en penal, que es en donde toma la connotación que se ha señalado, la exigencia ineludible es que sea LICENCIADO EN DERECHO, e incluso en materia fiscal, para defender los intereses de otros, de acuerdo con el artículo

del Código Fiscal de la Federación, exige también que sea Perito en Derecho, por lo cual nuestra carrera ha sido designada precisamente para ser considerado como el guía de otros, el que lleva de la mano a los ignorantes del Derecho por virtud de la luz que se tiene sobre la materia jurídica para dispersarla y hacer que se preserve la justicia entre los seres humanos.

En lo que se refiere a la materia en comento, el defensor según la propia norma, claramente lo autorizada al señalar :

"ARTICULO 64...I.Citará al presunto responsable a una Audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen. El lugar, - día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la - misma lo que a su derecho convenga, por si O POR MEDIO DE UN DEFENSOR."

Es decir, como observamos, técnicamente en principio NO SE HABLA EXPRESAMENTE DE LA DECLARACION PREPARATORIA DEL

INCUPLADO, lo cual versa en contra de la legalidad, además de que por la deficiente redacción claramente se podría inducir que no necesariamente tendría que ir el servidor público, sino que lo puede hacer únicamente el DEFENSOR, el cual debe de ser en nuestro concepto, LICENCIADO EN DERECHO TITULADO, fundado en la naturaleza de la función que represente y teniendo como supletoriedad a lo que indican tanto el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 15, del Código Federal de Procedimientos Civiles en el numeral 1o. y de lo señalado respecto del Código Fiscal de la Federación.

En la práctica al defensor se le toman sus generales, se le protesta y discierne el cargo, precisamente antes de la Declaración del inculcado servidor público, para después realizar una actividad tanto en el ofrecimiento, desahogo de las pruebas y alegando lo que a su derecho convenga, e incluso, a interponer los recursos que en derecho sean pertinentes.

Cabe destacar que se encuentra limitado en su actuar, tan es así que muchas veces no se le permite objetar las preguntas que formula la autoridad en la Declaración del Inculcado, es más a veces se le insta para que no esta presente como si se tratara de una confesional, lo cual mina su actividad, por lo que normalmente la práctica ha sido que se hagan tanto la inconformidad con la citación, la impugnación de lo actuado, el

ofrecimiento de pruebas, por escrito, así como el apartado de alegatos, aunque el espíritu de la norma claramente era que fuera oral, por economía y seguridad de los mismos litigantes, es preferible que se haga un poco formal en aras de evitar que por cuestiones vicerales se deje en estado de indefensión a el servidor público citado y señalado como presunto responsable.

Por otra parte, la defensa es optativa, es decir no hay una vigencia de la norma que obliga a que toda persona este con un defensor, precisamente por la naturaleza administrativa de la misma, ya que sería ilógico que se tuvieran defensores que dependerían presupuestalmente de la misma entidad y como sería ilógico que rebatieran lo que ella misma hace, además de que no lo harían y por lo tanto serían meros espectadores, consideramos que no se requieren mas esto provoca que muchas personas asistan sin defensa alguna y sean fácilmente manejables en sus declaraciones lo cual nos lleva a considerar que puede haber injusticias difícilmente reparables, por cuanto insisto, no puede haber defensa que se adorno de una audiencia, como sería una pseudo defensoría de oficio, por lo cual lo ideal, aunque utópico, es que el personal que atienda el trámite sea intachable y no tenga ningún interés mayor que el de conocer la verdad, beneficie o no a la entidad que esta conociendo del asunto.

### C) OFRECIMIENTO DE PRUEBAS

Después de citado, de haberse rendido su declaración preparatoria, de haberse designado defensor, aceptado y protestado el cargo, el siguiente paso es el ofrecimiento de pruebas, el cual de acuerdo con el artículo 64 fracción I de la ley en comento, puede realizar el citado o en su caso su defensor particular.

Necesitamos precisar el concepto de PRUEBA, el cual para el Maestro RAFAEL DE PINA, " es una actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho o acto o de su inexistencia " ( <sup>35</sup> ). Para HENRI CAPITANT, este vocablo viene del latín PROBARE, que tiene como significado, la demostración de un hecho material o de un acto jurídico, en las formas admitidas por la ley, también se le ve como un medio para hacer la prueba, v.gr. la prueba preconstituida; ( <sup>36</sup> );

En otro concepto, la prueba aparece la actividad probatoria como " probar es producir un estado de certidumbre en la mente de una o varias personas respecto de la existencia o inexistencia de un hecho, o de la verdad o falsedad de una proposición. También puede decirse que probar es evidenciar

---

<sup>35</sup>. DE PINA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa S.A. 16a. Ed. México. 1989. Pág. 404

<sup>36</sup>. CAPITANT, HENRI. VOCABULARIO JURIDICO. Editorial DE PALMA, 1a. Impresión. Buenos Aires. 1961. Pág. 451-452.

algo, esto es lograr que nuestra mente lo perciba con la misma claridad con que los ojos ven las cosas materiales. " ( 37 )

Como el artículo 64 fracción I de la Ley en comento, no previene un período de ofrecimiento de pruebas para esta clase de procedimientos, entonces necesitamos, de acuerdo a la técnica jurídica, ver la supletoriedad, es decir, acudir a un ordenamiento que regule en ausencia de normación, por analogía, la materia o rubro de que se habla, y en la especie, tenemos lo siguiente:

- PARA EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.  
El artículo 337, nos dice que transcurrido el término para contestar la demanda o la reconvencción en su caso, el Tribunal abrirá a prueba por un término de TREINTA DIAS: el artículo 338 del Código citado, nos señala que ninguna de las partes puede oponerse a que se reciba el Negocio a Prueba, ni tampoco, a la recepción de éstas, aún alegando que las ofrecidas son inverosímiles o inconducentes. En el numeral 339 del citado ordenamiento, indica que las pruebas ofrecidas oportunamente que no se hayan recibido por causas independientes de la voluntad de los interesados, se recibirán, a solicitud de parte, en el término

---

37. PALLARES, Eduardo. Ob. Cit. Pág. 586-587.

que prudentemente fije el Tribunal. además, señala, que contra el auto que ordene su recepción, no cabrá ningún recurso. Y también menciona en el numeral siguiente que "ARTICULO 340. Lo dispuesto en los dos artículos anteriores es aplicable en todas las instancias, salvo disposición contraria de la ley, en toda dilación probatoria, respecto de la cual no se disponga en este Código la forma y tiempo de proponer o recibir las pruebas, el Tribunal lo determinará en el auto que la concedan, teniendo en consideración la naturaleza de los hechos que han de probarse y de las pruebas que han de rendirse."

Si observamos, este Código da la regla general de que el período de ofrecimiento de pruebas, será de TREINTA DIAS, excepto cuanto el mismo determine otras situaciones, o cuando la ley que suple, mencione un término distinto, mas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no indica nada al respecto, y por una interpretación, en nuestro concepto deficiente de la ley, se piensa que en la Audiencia se deberán de ofrecer la pruebas, lo cual es equivocado, ya que técnicamente, en dicha diligencia, se deberá de establecer una dilación de ofrecimiento de pruebas, que, si aplicamos el Código Federal de Procedimientos Civiles, debe ser de TREINTA DIAS, lo cual en la práctica no se cumple, ya que se forza a los comparecientes a señalar las pruebas que indiquen, las cuales se les exige que traigan al momento de la misma, so pena de privarlos

del derecho de defensas o desecharlas definitivamente.

Por lo cual, creemos, que la mejor forma de realizar una verdadera adecuación a la ley, es abrir una dilación probatoria de QUINCE DIAS, que comenzaría a partir de que el citado hiciera su declaración preparatoria, con lo que se evitarían injusticias y se podría saber la realidad de los hechos que se indagan, máxime que muchas de las acusaciones claramente parte de hechos no documentados, de conductas abstractas que se reflejan a veces en intereses políticos más que en realidades concretas, de donde se pueden llegar a cometer muchas injusticias si privamos a los citados de ese. **NO PODEMOS DECIR PRIVILEGIO, SINO DERECHO DE UNA DILACION PROBATORIA.**

Ahora, ¿ qué pruebas se pueden ofrecer, y de acuerdo al artículo 93 de dicho ordenamiento, son admisibles los siguientes :

"ARTICULO 93. La ley reconoce como medios de prueba:  
1. CONFESION. 2. LOS DOCUMENTOS PUBLICOS. 3. LOS DOCUMENTOS PRIVADOS. 4. LOS DICTAMENES PERICIALES.  
5. EL RECONOCIMIENTO O INSPECCION JUDICIAL. 6. LOS TESTIGOS. 7. LAS FOTOGRAFIAS, ESCRITOS Y NOTAS TAQUIGRAFICAS, EN GENERAL TODOS AQUELLOS ELEMENTOS APORTADOS POR LOS DESCUBRIMIENTOS DE LA CIENCIA: 8.

## LAS PRESUNCIONES. "

Siendo esta una lista enunciativa, más que limitativa, ya que la regla general es que la prueba, como elemento que puede producir convicción en el ánimo y criterio del Juzgador, requiere como elemento esencial, que NO ESTE PROHIBIDA POR LA LEY Y QUE NO SEA CONTRARIA A LA MORAL, por lo cual todos los elementos que no conculquen tal principio jurídico son aplicables, regla que se encuentra perfectamente determinada en su contexto en lo que señala el artículo 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Si tomamos al artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como punto de partida para determinar la suplencia, tenemos forzosamente que ver al Ordenamiento Procesal Penal Federal, el cual también concede una dilación de ofrecimiento de Pruebas, y si observamos el artículo 150 tenemos lo siguiente:

"Transcurridos los plazos que señala el artículo 147 de este Código, o cuando el Tribunal considere agotada la instrucción, lo determinará así mediante resolución que se notificará personalmente a las partes, y mandará poner el proceso a la vista de

éstas por diez días comunes, para que promueven las pruebas que estimen pertinentes, y que puedan practicarse dentro de los quince días siguientes al en que se notifiquen, el auto que recaiga a la solicitud de la prueba. "

Por consiguiente podemos decir que hay una dilación de DIEZ DIAS, para ofrecer pruebas, pero por la naturaleza penal, es lógico que la flexibilidad en tal término ha hecho que en la práctica se puedan ir ofreciendo y desahogando durante toda la etapa de instrucción e incluso, si hubiera hechos o circunstancias supervinientes, también se podrían proponer, y el Juzgador normalmente accede a tal petición en búsqueda de que no quede en estado de indefensión y su resolución se alegue a la realidad más estricta, puesto que la libertad del sujeto muchas veces va de por medio

Por lo cual, si queremos tener un criterio imparcial, consideramos que una dilación de QUINCE DIAS, para ofrecer pruebas, es equitativa y responde a un justo medio que es pertinente tener en todo procedimiento, incluso en el administrativo disciplinario.

En lo que corresponde a los medios de prueba que reconoce este ordenamiento adjetivo penal, la ley reconoce como

medios de prueba los siguientes:

"ARTICULO 135. La ley reconoce como medios de prueba  
 1. LA CONFESION JUDICIAL; 2. LOS DOCUMENTOS PUBLICOS  
 Y PRIVADOS; 3. LOS DICTAMENES DE PERITOS; 4. LA  
 INSPECCION JUDICIAL; 5. LAS DECLARACIONES DE TESTI-  
 GOS; 6. LAS PRESUNCIONES; "

Considerando que es aplicable también a esta mate-  
 ria, el comentario final de apartado anterior, puesto que más en  
 materia penal, el Juzgador debe valorar y buscar incluso, los  
 medios de prueba que le den luz sobre la realidad del hecho que  
 el Ministerio Público ha considerado como el que la norma abs-  
 tracta considera para imponerle una sanción penal, es decir la  
 conducta típica del sujeto activo que se adecua a un ilícito  
 penal, haciéndose por ende responsable de la sanción correspon-  
 diente.

#### D) DESAHOGO DE PRUEBAS.

El desahogo de pruebas tampoco se encuentra normado  
 en el Procedimiento Disciplinario Administrativo, tan es así que  
 hay serias confusiones de cómo se van a desahogar las pruebas, y  
 los criterios varían según la Contraloría de que se trate,  
 puesto que si aplicamos y somos rigoristas, diríamos lo siguien-

te:

EN LO QUE RESPECTA A LA CONFESIONAL. En materia civil, no hay duda, es por medio del pliego respectivo, en el cual se contienen las posiciones que habrá de absolver el previamente citado, para el efecto, declaración que se hace **BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD**, con el apercibimiento de que en caso de incomparecencia se declarará confeso al faltista de las posiciones que **PREVIAMENTE SEAN CALIFICADAS DE LEGALES**, de donde se parte que para su preparación ineludiblemente se requiere la citación correspondiente, **CON EL APERCIBIMIENTO INDICADO**, ya que de otra manera, no se podría hacer efectivo el mismo (artículos 95, 96, 97, 103, 104 y demás relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles y 279, 287 del Código Federal de Procedimientos Penales).

En materia penal, es lo que se conoce como la **AMPLIACION DE LA DECLARACION**, que técnicamente es similar, con la añadidura de que en materia penal, el procesado tiene el pleno derecho de **NO RESPONDER AL MINISTERIO PUBLICO E INCLUSO AL MISMO JUZGADO O INCLUSO A SU DEFENSOR**, en base al principio de que " **A NADIE PUEDE OBLIGARSELE A DECLARAR EN SU CONTRA** ", por lo cual en materia penal se le exhorta ( artículos 243, 244 y demás relativos del Código Federal de Procedimientos Penales ).

Pero la cuestión es más compleja en materia adminis

trativa disciplinaria, puesto que **NO EXISTE PROPIAMENTE ADMITIDA ESTA PRUEBA**, es decir, no es contemplada en su desahogo, y en la práctica nunca se utiliza, primeramente porque en la citación no hay apercibimiento de que se formularán posiciones y de que las mismas serán calificadas de legales si inasistiere, e igualmente, tampoco hay prevención expresa que faculte al servidor público negarse a responder a preguntas que ineludiblemente tienden a perjudicarlo, por lo cual la llamada o a la que le hemos denominado **DECLARACION PREPARATORIA**, no es más que un capricho de la autoridad administrativa que no se adecua a lo que es o una **CONFESIONAL CIVIL**, o a una **AMPLIACION DE DECLARACION** en materia penal.

**AHORA BIEN, EN LO QUE RESPECTA A DOCUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS.** La legislación es similar para penal y civil, y podemos decir que por regla general, un documento público, es aquel que es expedido por una autoridad con motivo y en ejercicio de una función pública, predeterminada en el ordenamiento normativo, y de manera genérica, documental privada, será precisamente aquella que no tenga los elementos de una documental pública.

Es regla genérica que se deben exhibir en original, o en caso de no tenerse éste, pedirse el cotejo, compulsas o ratificación, para corroborar la valía de los mismos, siendo posible en ambas esferas, que se objeten (artículos 271, 277,

280 del Código Federal de Procedimientos Penales, y 141 y 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles ), o que en su caso se impugne su valía (numerales 280 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y 277 del Código Federal de Procedimientos Penales ), por lo cual, en un sentido estricto, no hay dudas respecto a cuales son los requisitos en dichos ordenamientos. Pero cuando nos enfrentamos a la dramática realidad del procedimiento administrativo disciplinario, nos encontramos con una serie de anomalías que conculcan los derechos fundamentales de los Servidores Públicos, baste decir, que le dan el carácter de **DOCUMENTAL PUBLICA**, a una pseudo-actas, que llegan a levantarse en la visitas que realiza personal comisionado por las Contralorías, Oficialía Mayor o Supervisión, según sea el caso y la nomenclatura que se emplee, y que en términos genéricos, adolecen de las siguientes fallas:

**PRIMERO. NO TIENEN ESTABLECIDO EN LEY O REGLAMENTO ALGUNO LA FUNCION QUE DESEMPEÑAN.** Por lo general, no esta prevista en la Ley Orgánica de la Dependencia o en los Reglamentos de las distintas Dependencias tales atribuciones, de donde se deduce que las mismas carecen de fundamentación y son contrarios a lo que señalan expresamente los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, por lo cual, si sometemos tales actas a un examen constitucional, es de estimarse que son violatorias de garantías, y por ende las Resoluciones que les dan esa valoración.

incurren en una seria violación de los derechos fundamentales de los gobernados y de la Carta Magna, por lo cual es indispensable que, o se determine con claridad tal función, o en su defecto, se elimine esta forma fáctica de atropellar los derechos de los servidores públicos.

**SEGUNDO. NO SE LEVANTAN ANTE EL REPRESENTANTE SINDICAL.** Es decir, que la regla genérica para el levantamiento de una Acta de índole laboral y sentimos que también en el ámbito Administrativo, es precisamente que se realice ante la presencia y con la intervención de un Representante Sindical, es decir, que la falta de tal requisito, se considera como una nulidad absoluta porque se deja en estado de indefensión al Servidor Público, lógico es, que este requisito es únicamente cuando el Servidor Público tiene un nombramiento definitivo y no de confianza puesto que el tratamiento en este último caso tendrá que ser diferente, lo real es, que en la generalidad de los casos ni se levanta ante la presencia del Superior, ni muchos menos se llama al Representante Sindical, por lo cual resulta evidente, que si son cuestionadas tales circunstancias ante la autoridad que va a servir como instancia de segundo grado o se va al análisis de la legalidad vía el Juicio de Amparo, previo el agotamiento de los recursos o juicio de nulidad que se requiere para que se declare definitiva la determinación, es de estimarse que se tendría que dejar de darle valor a dichas "ACTAS".

**TERCERO. FALTA DE FORMALIDADES LEGALES.** Generalmente

lo formalidades esenciales. ya que en la especie, es común que se tomen declaraciones, sin ninguna formalidad, sin ninguna protesta, "testigos" que se encuentran declarando al mismo tiempo y sin que sea admisible que sean repreguntados, declaraciones que por ende caen por su propia deficiencia y no deben ser consideradas para valorarlas, precisamente porque no reúnen los requisitos que la ley o el desahogo especial señala.

**EN LO RELATIVO A LA PRUEBA PERICIAL.** En la práctica difícilmente se observa primordialmente porque los medios necesarios para su desahogo son muy onerosos, por los altos honorarios de los PERITOS, y por regla general, tanto en lo civil como en lo penal, con sus variantes ( artículos 143, 144, 145, 146, 147, 148, 156, 159, 160 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y artículos 220 al 223, y 228, 234, 235 al 237 del Código Federal de Procedimientos Civiles ) reflejan un perito por la parte o procesado, otro por la Contraparte o la Representación Social, y el Tercero en Discordia que designa el Juzgador, y la Junta de Peritos en caso de contradicciones de los dictámenes, de acuerdo a las peculiaridades del caso, lo cual reitero, si bien en materia administrativa disciplinaria es difícil de que se lleve a cabo, si resulta evidente, se deberán de seguir las regla general indicada, por lo que no creo que haya mayor comentario al respecto, sobre todo porque ambos ordenamientos que se aplican supletoriamente según sea el Crite

rio de la Contraloría, coinciden en sus puntos totales.

**RESPECTO A LA TESTIMONIAL.** La cual esta normada en ambos ordenamientos supletorios ( artículos 165 al 177, 182 del Código Federal de Procedimientos Civiles y numerales 240, 242, 243, 246, 247, 248, 249, 250, 254, 257 del Código Federal de Procedimientos Penales ) y que en un análisis genérico, resulta evidente que tenemos lo siguiente:

**PRIMERO. . REQUIERE QUE SEAN PERSONAS IDONEAS.** Es decir que no puede declarar alguien que tenga interés por razón de parentesco, negocios, afecto, etc. o que no le consten los hechos que son materia de su declaración.

**SEGUNDO. ES COLEGIADA POR REGLA GENERAL.** Es decir es un medio de prueba que no se puede desahogar por un solo testigo, ya que su declaración normalmente no crea convicción alguna en el Juzgador, ni creo que se merezca dársela, por lo cual su desahogo no puede ser en episodios, puesto que sería nulo y sin credibilidad alguna su declaración.

**TERCERO. NO DEBE HABER COMUNICACION.** Es una prueba que para su desahogo requiere que los testigos sean protestados y separados, para que sus declaraciones se apeguen a la realidad y separándolos es como el Juzgador puede validamente saber si dicen la verdad d) **SE DEBERA DE TOMAR LA RAZON DE SU DICHO.** En cualquier declaración testimonial, se considera un elemento esencial, el determinar el por qué sabe y le consta la serie de

hechos que esta refiriendo, por lo cual el no hacerlo, también entraña una nulidad absoluta y deja al Juzgador sin el elemento valioso para determinar situaciones de tiempo, lugar, modo o personales, necesarias para la valoración.

En materia del procedimiento administrativo disciplinario siguen las reglas expresadas, aunque en la práctica de su desahogo, salvo el criterio particular de algunas Contralorías, se pide que asistan a la Audiencia, por lo que su citación resulta en muchos casos difícil o casi imposible.

**EN LO QUE SE REFIERE A LA INSPECCION O RECONOCIMIENTO JUDICIAL.** El cual tiene su normación en los artículos 265 al 268, 284 del Código Federal de Procedimientos Penales, y 161 al 164 del Código Federal de Procedimientos Civiles y en la práctica en el procedimiento administrativo disciplinario de lo que se ha consultado, y de la práctica indicada, no se realiza, por lo cual es palabra muerta en el dicha tramitación y no merece mayor comentario.

**EN LO TOCANTE A LA PRESUNCIONAL.** Que de acuerdo al artículo 379 del Código de Procedimientos de este Distrito, dice muy claramente que es "PRESUNCION es la consecuencia que la ley o el Juez deducen de un hecho conocido, para averiguar la verdad de otro desconocido: la primera se llama legal, y la segunda

humana . "por lo que técnicamente, resulta precisamente de esas consideraciones que van a ser deducidas de la conducta procesal de las partes, o de las circunstancias especiales del caso, para atemperar la impartición de la justicia, es decir, es la expresión de la función jurisdiccional con la guía de la ley.

Por lo cual esta prueba, más que elemento de convicción per se, es una forma de consideración subjetiva o legal, de las constancias de autos, de la secuela del procedimiento y de las circunstancias del caso, por lo que su normación se encuentra perfectamente determinada en cuanto a que va a depender del sano juicio de quien la dicta.

**OTROS MEDIOS DE PRUEBA.** Por lógica, a estos medios la ley les da un valor meramente indiciario, es decir no los ve como algo fehaciente, sino que son elementos que dan una reducida valía a sus afirmaciones, y por lo general sólo los Juzgadores los toman en cuenta, cuando se adminiculan con otros elementos probatorios, de donde se induce que no los ven como algo autónomo, sino que tienen que estar vinculados con otros medios a los que la ley les da una mayor importancia, por lo cual, todos los avances de la Ciencia serán tomados en cuenta, pero siempre y cuando existan medios tradicionales que los apoyen, lo cual consideramos reducido, puesto que en la actualidad la era de la electrónica ha convertido a nuestro mundo en una serie

interminable de adelantos a los cuales la ley, muchas veces se ha quedado rezagada, y que merecen mayor atención, quizás el caso que más lo amerite sean las muestras o pruebas que se pueden obtener por la informática, tales como los discos duros, los diskettes, los cuales pueden ser medios documentales y que sin embargo la ley ni los contempla expresamente ni les da valor probatorio, igual tratamiento sentimos que tiene dicha materia en el procedimiento administrativo disciplinario.

Con lo cual queda en nuestro concepto, agotado el tema señalado, haciéndose notar que retomaremos algunos de estos aspectos en el capítulo siguiente.

### E) ALEGATOS.

De acuerdo al maestro JOSE OVALLE FABELA, son "las argumentaciones que formulan las partes, una vez realizadas las fases expositiva y probatoria, con el fin de tratar de demostrar al Juzgador que las pruebas practicadas han confirmado los hechos afirmados y que son aplicables los fundamentos de Derecho aducidos por cada una de ellas, por lo cual deberá escoger sus respectivas pretensiones y excepciones al pronunciar la Sentencia Definitiva" ( 30 ). En el ámbito penal, es claro que a

---

<sup>30</sup> OVALLE FABELA, José. DERECHO PROCESAL CIVIL. EDITORIAL HARLA, 4a. Ed. México, 1986, Pág. 178.

tales argumentaciones la ley les da un tratamiento más esencial, puesto que propiamente las **CONCLUSIONES** son, para la defensa, el punto de vista por el cual demuestran la inocencia de las imputaciones que se le imputan al procesado, y tratándose de la Representación Social, vienen a ser la conclusión **ACUSATORIA O ABSOLUTORIA** de las pruebas ofrecidas, es decir, se vale la ley de este medio de prueba para permitir a la defensa que resuma el porque de las pruebas que ofreció, y en lo que respecta a la Representación Social, es una fórmula por la cual determina si rectifica su acusación o retira el ejercicio de la acción penal, todo en aras de la equidad.

En el procedimiento Administrativo disciplinario normalmente la etapa de alegatos es intrascendente, ya que si bien en los ordenamientos supletorios establecen un término dentro del cual deben realizarlo (artículos 341, 344 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 291 al 297 del Código Federal de Procedimientos Penales) en la Ley en comento, no hay disposición al respecto y en la práctica no se les da término alguno, por lo cual los mismos pasan a ser aseveraciones que se asientan a veces en el acta, sin más trascendencia que el ser un desahogo por los servidores que han sido citados.

#### F) SENTENCIA.

La Sentencia es para HECTOR FIX ZAMUDIO " es la

Resolución que pronuncia el Juez o Tribunal para Resolver el fondo del Litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación del proceso " ( <sup>39</sup> ). Para el Maestro Alcalá y Zamora, es " la Declaración de Voluntad del Juez acerca del problema de fondo controvertido u objeto del proceso " ( <sup>40</sup> ), de donde podemos concluir que es la manera de evacuar un trámite y en un sentido poético, es la culminación del rito procesal.

En lo ordenamiento supletorios, lo común es que la Sentencia sea dictada por un Juez ( artículos 345 al 347 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 346 y 347 del Código Federal de Procedimientos Penales ), mas en el ámbito disciplinario no existe Juzgador, por lo cual técnicamente no emite una Sentencia, sino una Resolución respecto a la declaración de responsabilidad con la consiguiente sanción o el retiro de los cargos e imputaciones que pesaban sobre el servidor Público, de donde se parte para considerar que en este sentido, si bien la Determinación se asemejará a una Sentencia, ya que puede tener Resultandos, Considerandos e incluso puntos Resolutivos( sin que éstos últimos sean esenciales ), es de estimarse que la misma será una mera declaración de culpabilidad o no, más que la forma

---

<sup>39</sup> Apud OVALLE FABELA, José OB. CIT. Pág. 189

<sup>40</sup> IBID. Pag. 189

de evacuar un procedimiento, por lo cual sentimos que es una mera formalidad y que técnicamente la única formalidad que requiere es que sea por escrito ( difícilmente se va a dictar en la audiencia) y dentro del término legal, que legalmente es dentro de los tres días siguientes al concluir la Audiencia, de donde se parte para afirmar que si no lo hace la Secretaría dentro de dicho término, técnicamente será responsable administrativa de violar la ley, mas en la práctica las Resoluciones tardan, uno, dos o más meses después de haberse llevado a cabo la diligencia, por lo cual es letra muerta el plazo legal fijado.

### G) CADUCIDAD.

Podemos considerarla como la extinción de la instancia judicial, porque las dos partes han abandonado el ejercicio de la acción procesal. Dicho abandono se manifiesta porque ninguna de ellas se hace en el proceso las promociones necesarias para llegar a su fin.

En el ámbito del Derecho Procesal Civil Federal, en los artículos 373 al 378 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se plantea esta figura, y en la materia Penal, podemos encontrarla en los numerales 102 del Código Federal de Procedimientos Penales

En la materia de Responsabilidad Administrativa propiamente no hay caducidad, por cuanto no hay partes, y el dejar de promover no entrafia que se termine la instancia, por lo que reitero, no es menester estudiar esta figura.

## H. PRESCRIPCION.

Para RAFAEL DE PINA VARA, es "medio de adquirir bienes positivas, o de librarse de obligaciones negativa, mediante el transcurso del tiempo y mediante las condiciones establecidas para el efecto por la ley " ( 41 )

En la materia Procesal Federal esta figura la encontramos implícita en el derecho sustantivo, es decir, que la prescripción será cuando se extingan por el transcurso del tiempo los derechos sustantivos que se pretendan hacer valer, y en el caso del Ambito penal, la prescripción se da cuando ha transcurrido el tiempo marcado por la ley, para considerar que una conducta pese a adecuarse a un ilícito, ya no sea sancionable, determinándose en el mismo Código Punitivo, los supuestos pra cada delito en particular.

En nuestra materia en especial, si existe la PRESCRIPCION de acuerdo con lo que se señala expresamente el artículo 73 de dicho ordenamiento, y se plantean dos situaciones:

---

<sup>41</sup> DE PINA VARA, RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO. Edit. Porrúa S.A. 16a. Ed. Pág. 136

PRIMERO. Cuando es de una cuantía indeterminada o menor a DIEZ DIAS DE SALARIO MINIMO DIARIO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, el término de prescripción será de UN AÑO, dentro del cual la norma le impone que se lleve a cabo todo el trámite administrativo disciplinario a la autoridad encargada por la ley para el efecto, ya que en caso contrario, **NO PODRA SANCIONARLO**, es decir no se puede dictar una Resolución después de tal período porque ya prescribió la acción punitiva, y por lo tanto ya no puede ni debe sancionar, y si lo hace en el Juicio de Nulidad e incluso en el Recurso Administrativo, deberá de rectificarse tal anomalía, ya que de otra forma sería responsable de imponer una sanción a quien no le correspondía.

SEGUNDO. En los demás casos será de TRES AÑOS, contados desde la comisión de la falta.

Por reciente reforma, y ante la impunidad que se daba en aspecto de Responsabilidad Administrativa, por la lentitud de los trámites, se decidió de acuerdo al último párrafo del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indicar que se suspende este plazo por el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, lo cual es simple y llanamente el reconocimiento de la lentitud de dichos trámites y en base a eso, se prefirió mejor alargar el plazo para su prescripción.

Con lo cual consideramos agotada la visión general

del procedimiento administrativo disciplinario que se ha señalado en este aspecto.

CAPITULO IV. INCONSTITUCIONALIDAD EN  
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINARIO.

1. FALTA DE FORMALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
2. VIOLACION FLAGRANTE A LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES
3. PROPUESTAS DE MEJORAS PRACTICAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO PARA HACERLO ACORDE A SU NATURALEZA.

CAPITULO IV.  
INCONSTITUCIONALIDAD EN EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINARIO

1. FALTA DE FORMALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Una vez analizadas las etapas del procedimiento administrativo disciplinario, pasaremos a hacer una valoración sobre las formalidades en el procedimiento estudiado, para poder determinar si existe o no una falta de formalidad en dicha secuela, por lo que veremos qué es una formalidad en sentido general.

RAFAEL DE PINA, nos dice que formalidad es "...requisito de forma exigido para la validez de un acto jurídico..."( 42 ) , por lo que para nosotros formalidad es una requisito que exige la ley para poder cumplir un determinado acto jurídico en sí.

En su acepción procesal diremos que es el rito del

---

<sup>42</sup> DE PINA VERA, Rafael. DICCIONARIO JURIDICO. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988. Pág. 50.

procedimiento, la manera en la cual se debe de desarrollar una actividad conforme los lineamientos que la norma llega a tener, con la finalidad de que su resultado se adecuen al supuesto normativo, su falta si bien no producirá en algunos casos su inexistencia ( salvo en cuestiones solemnes ), siempre traerá la invalidez del acto procesal

Podemos decir que dentro de las formalidades procesales existen varias clases, que son : " las substanciales y las accidentales o secundarias. Las substanciales son imprescindibles para que exista y se desarrolle una relación jurídica procesal, como son las funciones de acusar, de defensa y de decisión, como por ejemplo la notificación de la demanda en el Juicio Civil y el traslado de la defensa en el penal, y no admiten renuncia ni modificación alguna. El incumplimiento de las mismas trae aparejada en principio la nulidad del acto. Las accidentales o secundarias son establecidas por la ley como garantía de imparcialidad y de justicia, pero cuya observancia queda librada al criterio del Juez y al celo del interés de las partes. CHIOVENDA agrega una tercera especie : **LAS FORMAS RESIDUALES**, que son las que hoy en día se conservan por hábito o apego a la tradición, cuyo ejemplo sería la lectura por el Secretario del escrito en que se ofrece la prueba y del auto que la admite..." de donde se parte para estimar, que la formalidad procesal, existe de manera esencial, cuando la ley no permite

que falta, por ejemplo la garantía de audiencia, la libertad individual o la declaración espontánea, y por otra, la inesencial, es decir la que puede continuar sin su presencia, ya sea porque sea optativa o por que la ley no le dé una característica primordial.

Por lo cual, haciendo una análisis de las etapas del procedimiento administrativo disciplinario y de las formalidades que en él se encuentran, para derivar en dónde se ubicarían las faltas de esencia, tendremos lo siguiente:

#### I. ACTOS PREPARATORIOS

Como formalidades esenciales podemos considerar en esta etapa las siguientes:

##### ACTIVIDADES DE LA AUTORIDAD QUE REALIZA LA INVESTIGACION.

- Debe realizarse en base a una acusación concreta o a una verificación que realice la misma entidad, por ende, a través de personal que tenga facultades para el efecto; por lo tanto, es una formalidad **ESENCIAL**.

- Debe sujetarse a objetivos precisos de investigación, esto es, el oficio que tenga la autorización contendrá el objetivo de la visita, quien deberá hacerlo, dónde se llevará a cabo, cuándo habrá de concluir, por ejemplo en una auditoría, se deberá de indicar él o los profesionales que la lleven a cabo.

firmando el oficio el órgano de verificación y control de la entidad que ordeno la misma, el lugar en el cual se realizará la misma por ejemplo el Centro de Trabajo, alguna de las Delegaciones regionales etcétera, y la periodicidad de la verificación, de donde se parte para establecer las conclusiones de la misma. Esta formalidad también la consideramos como ESENCIAL.

- El levantamiento de una acta final, en donde se asienten las conclusiones de la investigación sin prejujuamiento de ninguna especie, la cual deberá de estar firmada por los que realizaron la misma, por los titulares de los órganos que fueron investigados, por los servidores públicos presumiblemente responsables, además de la representación sindical por cuanto de una u otra forma se está involucrando una actividad laboral, esto en el caso de que se detecte alguna irregularidad de un trabajador de base, ya que los empleados de confianza están al amparo de la misericordia de los jefes, ya que jurídicamente están desprotegidos, e igualmente agregando y relacionando todos los elementos probatorios de la responsabilidad eventual o las declaraciones imputatorias, desde luego con la presencia del presunto responsable, al cual se le deberá de permitir repreguntar en su caso, además de que se le deberá de permitir al o los señalados eventualmente como responsables defenderse en la forma que estimen pertinentes, ya sea trayendo los testimonios correspondientes, las pruebas documentales que estimen pertinentes, etc. Es una formalidad, en nuestro concepto de carácter ESENCIAL.

## ACTIVIDADES DE LA AUTORIDAD QUE CALIFICA LA INVESTIGACION

- Calificar la investigación que realice de acuerdo a criterios profesionales, es decir, por gente capacitada para evaluar la información aportada de la investigación. Es una formalidad **ESENCIAL**.

- Requerir a la unidad investigadora para que haga llevar la información complementaria que se requiera. No es una formalidad **ESENCIAL**.

- Verificar de ser necesario la veracidad de los datos aportados, para tener una exacta visión de lo que se les había aportado. No es una formalidad **ESENCIAL**.

## EN LO QUE RESPECTA A LA DENUNCIA O QUEJA.

- Que sea preferentemente escrita, o en su caso por medio de una comparecencia levantándose el acta correspondiente, con la firma del quejoso o denunciante, verificándose la identidad del mismo. Es una formalidad **ESENCIAL**.

- Debe ser redactada en idioma en español o en su caso por medio de una traducción. Es una formalidad **ESENCIAL**.

2. CITACION. Tiene como formalidades las siguientes: a) Se hace la citación mediante citatorio, el que deberá de contener los siguientes requisitos:

- Nombre y Dirección del destinatario, lo cual es una **FORMALIDAD ESENCIAL**;

- Irregularidades que se le imputan, las que deberán de especificarse, agregando los elementos que las justifiquen, lo cual consideramos que es una **FORMALIDAD ESENCIAL**;

- Que se agreguen los elementos documentales y probatorios que justifiquen la citación, lo cual es una **FORMALIDAD ESENCIAL**;

- Cargo y firma de quien expide el citatorio correspondiente, especificándose los artículos en los que se funde tanto su competencia como el registro interno que sirva para localizar el expediente que en su caso se forme, lo cual es una **FORMALIDAD ESENCIAL**;

- Deberá de especificarse el día, hora, y lugar de la celebración de la diligencia, lo cual es una **FORMALIDAD ESENCIAL**; 6. Se deberá hacer la mención de que podrá ofrecer pruebas en la misma diligencia y además podrá designar a un defensor, lo cual es mi concepto **NO ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL**, por cuanto la misma ley lo esta permitiendo y por ende no es menester que se exprese en el citatorio correspondiente;

- Se deberá de realizar la citación por lo menos con quince días de anticipación como máximo y cinco días como mínimo, lo cual también es una **FORMALIDAD ESENCIAL**;

c) Se deberá de remitir copia a la entidad de la

cual dependa el Servidor Público citado, para que asista a dicha diligencia, lo cual **NO ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL;**

**3. SUPLETORIEDAD.** Sólo se da cuando no hay un mandato específico en el ordenamiento que regule el procedimiento, y en la especie, debe existir supletoriedad en los siguientes casos:

- La forma de computar términos, ya que el ordenamiento en comento no lo contempla;

- El período de ofrecimiento de pruebas;

- Las formalidades en la celebración de la audiencia, como lo es la celebración de la declaración del inculcado, la intervención que tiene el defensor en la misma, quién debe de llevar la audiencia, cómo se debe de desarrollar la diligencia.

- La manera de desahogarse las pruebas, el momento en el cual se deberá de realizar;

- La forma de expresar alegatos;

- La forma de valorar las pruebas y de dictar la Sentencia correspondiente;

- Determinar en base a la ley cuál ordenamiento se deberá de aplicar supletoriamente; y como ya se ha comentado, existe una gran problema en este apartado precisamente porque no hay un ordenamiento que suple al ordenamiento en todos estos extremos, por lo cual consideramos que es precisamente en la carencia de una efectiva suplencia en donde encontramos la AU

**SENCIA DE FORMALIDAD ESENCIALES.** puesto que el procedimiento en si pasa a ser una conjunto de amalgamas civiles, penales y administrativas, carentes de una verdadera coherencia. y por ende si falta este elemento hemos de concluir que el procedimiento en si es un híbrido carente de eficacia, débil en cuanto a su estructura y por ende, estimamos que es conculcatorio de los derechos de los particulares, ya que el artículo 45 de dicho ordenamiento lo asemeja a lo penal, la práctica lo ve con una supletoriedad del defectuoso Código de Procedimientos Civiles, y en la idealidad, debiéramos considerar que requerimos de un ordenamiento especial para el efecto, o en su caso es menester que se adicione un capítulo especial en el Código Fiscal de la Federación, o lo ideal incluso, se perfilaria como crear un capítulo en la Ley Federal de Procedimientos relativo al procedimiento, para determinar en base a lo anterior la verdadera esencia de este trámite, su configuración ideal, materia de nuestro último apartado.

**4. DECLARACION DEL INculpADO.** Como se indicó, es propiamente la tentativa de una confesional o de una ampliación de declaración del citado, ya se vea desde el punto de vista civilista o del penal, estimamos que la misma, debe tener las siguientes formalidades:

- Debe ser ante su defensor, lo cual lo tomamos de la legislación penal, en donde ésto es una **FORMALIDAD ESENCIAL**,

y por analogía lo podemos señalar:

- Si nos vamos al ámbito civil, debe señalarse en el citatorio correspondiente y en la razón de la notificación respectiva, el apercibimiento de que en caso de abstenerse de declarar se tendrá por confeso de las posiciones o preguntas que se negare a contestar o de las que por escrito se formulen por las autoridades que lleven la diligencia;

- En una consideración práctica, es un derecho fundamental que nadie está obligado a declarar en su contra, principio primordialmente de orden penal, lo cual en la práctica nunca es reconocido, puesto que se inquiriere que en caso de negarse se continuará el procedimiento y se tendrán por ciertos los hechos que se le atribuyen, es decir, que pese a que la ley y la moral prohíben que sea compelido a que alguien declare en su contra, se le amenaza literalmente con privarlo ipso facto de su empleo si no declara, situación que consideramos contraria al papel de INVESTIGACION que se supone realiza la autoridad, es decir, no puede prejuzgar, ya que si así lo hace no tiene objeto que se le cite, puesto que por más que haga el servidor público se le condenará con o sin razón, por lo cual estimamos que en la DECLARACION DEL INculpADO, hay, independientemente de que haya falta de supletoriedad, una AUSENCIA DE FORMALIDADES.

5. NOMBRAMIENTO DEL DEFENSOR El nombramiento es por la terminología de naturaleza esencialmente penal, por lo cual, asimilado

a esta circunstancia, tanto en lo civil como en lo penal, se requiere que tenga título de LICENCIADO EN DERECHO, pero si somos formalistas, y pretende ocuparse el ordenamiento penal supletoriamente, entonces **NO SE PUEDE LLEVAR UNA DILIGENCIA EN LA QUE FALTE DEFENSOR**, ya que es de derecho explorado que **NADIE PUEDE DEJAR DE SER DEFENDIDO**, es decir nuestro sistema no permite que alguien este sin **DEFENSOR**, insisto esto en el ámbito penal, pero en el administrativo y en el civil, efectivamente no es un requisito esencial pero ahí **NO HAY DEFENSORES**, sino abogados patronos, los cuales es optativo para la parte el presentarse, por lo cual la terminología que emplea la ley, lleva a una clara confusión y por ende a una **AUSENCIA DE FORMALIDADES**, puesto que si **NO HAY DEFENSORES EN MATERIA ADMINISTRATIVA**, POR **QUE SE PERMITE QUE SE DESARROLLE LA DILIGENCIA CON O SIN LA PRESENCIA DE ESTOS**, lo cual nos lleva a la conclusión de que es defectuosa la ley en este aspecto y debe por ende modificarse la terminología que se emplea.

6. **OFRECIMIENTO DE PRUEBAS**. También es un serio problema, puesto que la ley supletoria civil y la mercantil, establecen un periodo de ofrecimiento de desahogo, y en la especie, en la fracción I del artículo 64 de la Ley en comento, **NO SE ESPECIFICA EL MOMENTO EN QUE DEBERAN DE OFRECERSE PRUEBAS**; es decir, no determina **EXPRESAMENTE SI SE DEBERAN DE OFRECER EN LA AUDIENCIA**, ya que únicamente determina que se deberán de ofrecerse pruebas, es decir, da la facultad de **OFRECER PRUEBAS**; pero no dice **CUANDO**.

por lo cual si vamos a ser congruentes se debe de determinar la aplicación supletoria, y conceder los términos de ofrecimiento que señalan los ordenamientos civiles o penales o administrativos, a menos que estimemos que como se señala en el Código fiscal se ofrecen al momento de hacer la demanda, y la Audiencia no es más que el desahogo de las mismas, por lo cual ante tal incertidumbre, estimamos que **HAY AUSENCIA DE FORMALIDADES**.

**7. ADMISION DE PRUEBAS.** Es otro grave problema, puesto que la ley no habla nada de la forma de admitir pruebas, por consiguiente, hay **AUSENCIA DE FORMALIDADES ESENCIALES**, por cuanto la ley no habla nada al respecto, y al haber incertidumbre sobre cuál es la forma de la aplicación supletoria de la ley, nos encontramos con una inseguridad y laguna jurídica.

**8. DESAHOGO DE PRUEBAS.** En obvio de repeticiones innecesarias, se hace el mismo comentario que en el apartado siguiente, máxime que no se determina de manera alguna la forma de su desahogo y al no haber forma de suplirlo, es lógico que haya una **AUSENCIA DE FORMALIDADES** en este aspecto.

**9. ALEGATOS.** También en este sentido hay incertidumbre, puesto que si pretendemos suplir a la ley con el aspecto penal, debería la autoridad también realizar **ALEGATOS**, puesto que éstos se asimilaría a **CONCLUSIONES**, y si buscamos aplicar supletoriamente la ley, como no hay partes, no es factible que se les conceda tal beneficio, de donde desprendemos que **HAY UNA AUSENCIA DE FORMALIDADES**.

10. **SENTENCIA.** Es dramático que tampoco en la Sentencia que se dicte, existan formalidades o se violen flagrantemente ésta, tan es así que la ley en su artículo 64 fracción IV señale como requisito **QUE SE DICTE DENTRO DE LOS TRES DIAS SIGUIENTES**, mas **NO ESTABLECE SANCION ALGUNA**, para el caso de que no lo haga, por lo cual en la práctica **NO SE ACATA ESTA DISPOSICION** por lo cual es letra muerta en la realidad

## **2. VIOLACION FLAGRANTE DE LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.**

Una vez analizadas la estructura del procedimiento administrativo disciplinario, pasaremos a ver las violaciones que se cometen en cuanto a dichas formalidades o en su caso la ausencia de las mismas.

Para el efecto, siguiendo la estructura propuesta, se tiene:

I. **ACTOS PREPARATORIOS.** Para poder analizar desde una perspectiva constitucional este apartado, es menester destacar lo siguiente:

- NO EXISTE PRECEPTO EN DONDE REGULE EL LEVANTAMIENTO DE ACTAS ADMINISTRATIVAS DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS. Por lo cual se viola el artículo 16 Constitucional, ya que no

hay precepto que regule la actividad del Órgano administrativo, de donde se deriva que exista una arbitrariedad, la cual la podemos interpretar como el actuar de la autoridad, sin que exista norma que delimite su marco de atribuciones, es decir, la autoridad no puede hacer más de lo que la ley no le permite, y en la especie, la Autoridad realiza una serie de actos que no se encuentran adaptados a abstractos normativos, como se ha desarrollado en las páginas anteriores de este trabajo;

- EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO NO SE CUMPLEN LAS FORMALIDADES DEL ARTICULO DE LA LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Primordialmente porque no se levanta ante la presencia de Representante Sindical, ni tampoco, aparece señalada la manera en la cual el servidor público puede defenderse en ese acto, es decir, pasa a ser un inquisición con consigna, la persona que levanta la misma, puesto que nunca permite, por lo general, la defensa de los servidores público investigados, por lo cual faltan formalidades esenciales por cuanto se niega el derecho de audiencia, en el levantamiento de las Actas, y además de que se abstiene, habiendo ordenamiento expreso de la manera de levantar actas en materia laboral y que por ende podía ser aplicada en dicha ley, velándose la garantía de acatamiento a ordenamiento preestablecido que señala el artículo 14 Constitucional:

- EL LEVANTAMIENTO DE PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES ES REALIZADO SIN CUMPLIR FORMALIDADES ESENCIALES. En la especie,

también sobresale la falta de formalidades esenciales en el procedimiento, por cuanto se levantan por personas que difícilmente encontramos el origen de su competencia por imprecisión de la ley, de donde se parte que carecen de atribuciones que la norma señala y por ende hay una falta de fundamentación en su actuar, velándose el artículo 16 Constitucional; y por otra parte, al tener que requerir a sistemas contables de verificación, es lógico determinar que sus resultados deben ser contemplados en una acta, en la que se asiente también las aclaraciones u observaciones que formule el propio servidor, y de que se adicione con los elementos documentales o las declaraciones de personas que coadyuvan a la causa del servidor investigado, de donde partimos a derivar que no cumplen con formalidades esenciales, por cuanto también dejan en estado de indefensión al servidor público, ya que si se observan estos elementos y sobre todo los **PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES**, son verdaderas catarinarias llenas de acusaciones que muchas de las veces sólo tiene soporte en las suposiciones más o menos lógicas, pero poco soportadas de estudiantes de Contaduría en el mejor de los casos, que realizan las mismas, por lo cual existe una flagrante violación a las formalidades del procedimiento, por carencia de la Garantía de Audiencia.

- **CARECE DE NORMA SUPLETORIA**. Es decir, no existe un ordenamiento que supla la falta de ordenación legal de donde se parte para estimar que carece de apego a ley determinada.

conculcándose por ende lo que señala expresamente el artículo 14 Constitucional, puesto que si no hay ley preexistente que la abarque en sus límites, deja de tener una sustentación legal la conducta observada por la autoridad emisora o investigadora.

**II. CITACION.** En lo que respecta a la segunda etapa del procedimiento a estudio, es pertinente, reiterar, en concordancia con las normas constitucionales, los siguientes aspectos:

- **EXISTE UNA CARENCIA DE ORDENAMIENTO SUPLETORIO QUE REGULE A LA CITACION:** Efectivamente, como lo reiteramos, y lo seguiremos haciendo, no existe una suplencia para saber cómo debe realizarse y que formalidades debe tener dicha citación, por lo cual es la limón de cada autoridad que se puede optar por considerarlo como una notificación, emplazamiento, citación o simple comunicación ordinaria, así como la manera en que debe de realizarse, por lo cual existe una ausencia de ordenamiento legal que provoca la falta de una de las formalidades esenciales de todo procedimiento, como lo es, el estar perfectamente delimitado en su estructura y suplencia en su caso, por lo cual conculca las Garantías descritos que se consagran en el artículo 14 Constitucional:

- **LA AUTORIDAD QUE LO EMITE CARECE DE ATRIBUCIONES PARA EXPEDIRLA.** Por regla general, quien firma las citaciones correspondientes, no tiene asignadas en el Reglamento Interior

de las Secretarías correspondientes, atribuciones específicas, puesto que por lo general la citación lo firma o un Jefe de Departamento en un Subdirector en el mejor de los casos. **LOS CUALES NO TIENEN ASIGNADA UNA DELEGACION DE FUNCIONES EXPRESA**, que se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo cual desaparece ipso jure, el requisito de "mandamiento escrito de autoridad competente", supuesto básico de legalidad de un acto, y por ende, al carecer de atribuciones para signar dicha comunicación se viola el artículo 16 Constitucional por contravenirse el principio de legalidad que ordena el dispositivo constitucional:

**- INCUMPLEN LO QUE ORDENA LA LEY RESPECTO A LA FORMA DE ELABORACION.** El artículo 64 fracción I del ordenamiento indicado, claramente especifica que tal citación se librará "HACIENDOLE SABER LA RESPONSABILIDAD O RESPONSABILIDADES QUE SE LE IMPUTEN" por lo cual esta frase entraña dos sentidos: 1o. El que se le hagan saber detalladamente todas y cada una de las acusaciones que pesan sobre el servidor público; 2o. El que se le permitan todos los elementos que cuente la autoridad citante para justificar la citación; de donde se parte que si no se da este doble requisito, estamos frente a la carencia de formalidades esenciales, velándose el artículo 14 Constitucional, y en tal sentido es del todo común que así suceda, ya porque haya abstención en mencionar las acusaciones o en proporcionar los elementos en que se apoyen éstas, dejándose en estado de inde

fensión a los servidores públicos citados.

**- EXISTE UNA LAGUNA DE LA LEY EN QUIEN O COMO DEBE ENTREGAR EL CITATORIO CORRESPONDIENTE.** Y de nueva cuenta insistimos, si hay ausencia de ordenamiento supletorio, no podemos determinar cómo se va a entregar, llegándose a la posibilidad por la anarquía de la materia, que se haga por teléfono, por telégrafo, vía correo, o en general cualquier forma gráfica de hacerse saber, por lo cual se da una ausencia de formalidades esenciales que viola lo dispuesto en el artículo 14 Constitucional, precisamente porque no hay ordenamiento preexistente para la actualización del quehacer de la autoridad.

**III. A U D I E N C I A :** Como ya se ha analizado, se desglosa esta en los siguientes apartados:

**- DECLARACION DEL INculpADO.** En términos estrictos aquí es donde se presentan las más grandes violaciones a las formalidades esenciales y a la legalidad, por las siguientes razones:

**- SE VIOLA EL PRINCIPIO JURIDICO DE QUE NADIE PUEDE SER OBLIGADO A DECLARAR EN SU CONTRA.** En término estrictos, nadie puede ser obligado a deponer en su contra y en la especie, si somos puristas, y seguimos la supletoriedad que señala el artículo 45 de la Ley en comento, no se le puede interrogar al

servidor público ni se le puede inquirir a que declare en su contra, porque hacerlo sería conculcar lo que expresamente señala el artículo 20 fracción II de la Carta Magna, y por ende ir en contra de una ley predeterminada siguiendo lo señalado por el artículo 14 Constitucional, mas en la práctica tales preceptos son ignorados u olvidados por los que tienen en sus manos la aplicación de las sanciones por responsabilidad oficial, de donde concluimos que si hay una flagrante violación a estos derechos humanos, cuando se les amenaza o intimida incluso con la pérdida de sus empleos si no declaran en tal o cual forma, lo cual viola la garantía de respecto a las leyes preexistentes que consagra el artículo 14 Constitucional por lo señalado:

**- NO HAY APERCIBIMIENTO DE DECLARACION DE CONFESO.**

En la especie, si aplicamos la suplencia del ordenamiento federal civil, es de estimarse que también se incumple con las formalidades esenciales, puesto que en la citación respectiva **NO HAY PREVIO APERCIBIMIENTO DE DECLARACION DE CONFESO**, es decir no existe razón legal par que se presuman como legalmente válidas las preguntas o posiciones que sean calificadas de legales, por lo cual es de explorado derecho que entonces no es válido que se presuman como ciertos y se condene incluso por esa arbitraria interpretación de la ley, ya que si vamos a aplicar la suplencia de tal ordenamiento, es menester que se parta de que se tiene que realizar dicho apercibimiento, sino la ley preexistente se viola, conculcándose la garantía establecida al respec

to en el artículo 14 Constitucional:

- QUIEN LLEVA A CABO LA DILIGENCIA CARECE DE ATRIBUCIONES PARA LLEVAR A CABO LA DILIGENCIA. En la especie, el llamado personal de actuaciones, no es más que una serie de servidores de inferior nivel, que con la supuesta representación del titular de la entidad sancionadora, llevan a cabo la diligencia, y en la especie se estima que con esto se viola el requisito de legalidad de que un **ORGANO COMPETENTE** realice los actos de molestia, y al no existir, reitero, una acuerdo en el cual se dé a conocer la delegación expresa de funciones, o la normación que faculte para realizarse de otra manera, constituye lo anterior una violación al principio de legalidad que se contempla en el artículo 16 Constitucional .

**NOMBRAMIENTO DE DEFENSOR.** En esto encontramos los siguientes aspectos interesantes:

- **PROBLEMAS DE LA AUSENCIA DE SUPLETORIEDAD.** Precisamente como es ambigua la ley, plantea varios problemas, que conculcan garantías individuales: a.1. En primer término la terminología es penal, por lo cual existe un derecho constitucional enunciado en el artículo 20 fracción IX, de la Carta Magna, que establece la defensa forzosa, de donde se parte a que si aplicáramos supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales se le tendría que designar uno, y al no hacerlo, lo

cual es lo generico. entonces nos encontramos ante una violación a ley preestablecido violándose tal Garantía conforme lo señala el artículo 14 Constitucional: 2o. Si aplicamos la legislación procesal civil, la designación tiene una relevancia muy relativa, puesto que el abogado patrono en materia civil es optativo, y propiamente el unico requisito es que sea **LICENCIADO EN DERECHO TITULADO**, por lo que en este sentido, creemos que no habría violación de garantías si se asistiera por su propio derecho, pero la habría si se permite que una persona que no tenga título legalmente registrado asista a el servidor público mencionado, primordialmente porque se estaría ante una violación a la Ley General de Profesiones y por ende se faltaría a esta formalidad esencial: 3o. También provoca, esta ausencia, la serie de obligaciones que se derivan del cargo, puesto que por una parte si seguimos lo penal, el defensor se convierte en un sujeto de responsabilidades que la ley castiga muy severamente, tan es así que puede ser amonestado, o incluso acusado penalmente si abandona la defensa de una persona, o en su caso, si aplicamos lo civil, se puede tener la corresponsabilidad por negligencia profesional y por ende la responsabilidad civil de indemnizar el daño ocasionado, por lo cual estimamos que hay violación de garantías, si en que se aplica el criterio penalista, en no dar vista al Representante social en caso de abandonar al servidor público, faltando a un ordenamiento preestablecido como lo es la legislación penal, violándose la garantía contemplada al respec

to en el artículo 14 Constitucional;

**OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.** Y aquí definitivamente da una violación mayúscula a las formalidades esenciales y a la legalidad, por las siguientes razones:

- **SI APLICAMOS LA SUPLENCIA PENAL.** Se le debería de conceder al servidor público citado una dilación de **DIEZ DIAS COMUNES**, para que se **OFREZCAN PRUEBAS**, ya que de lo contrario, se estima que se le dejaría en estado de indefensión, por lo cual al **NO DARSE ESTE TERMINO**, se están violando gravemente ordenamientos preestablecidos como lo es la legislación penal, y por ende se viola una de las formalidades esenciales del procedimiento, como lo es que tenga oportunidad toda persona de **PREPARAR Y ANUNCIAR SUS PRUEBAS**, puesto que de lo contrario, se esta dejando en estado de indefensión al servidor citado, violándose por ende lo que expresamente ordena el artículo 14 Constitucional.

- **SI APLICAMOS LA SUPLETORIEDAD DE LA MATERIA CIVIL.** Igualmente encontramos un término probatorio de **TREINTA DIAS**, para ofrecer las pruebas que estime pertinentes, de donde se deduce que si no otorga este lapso, entonces se esta dejando en estado de indefensión al servidor público citado, por lo cual se le violan garantías individuales, puesto que se faltaría a lo que indica el Código Federal de Procedimientos Civiles, y en

consecuencia se faltaría a una de las formalidades que plantea el artículo 14 Constitucional.

- **LA LEY NO ES INTERPRETADA EN SU ESPIRITU.** Estimamos que la ley ha sido mal interpretada. puesto que en la especie. no es menester que en una sola audiencia se **OFREZCAN TODAS LAS PRUEBAS.** es decir. se pretende interpretar que el procedimiento es similar al que existe en materia laboral. pero esto lo consideramos inexacto. puesto que si transcribimos textualmente la fracción I del artículo 64 del ordenamiento en comento. es de tenerse lo siguiente: "el lugar. día y hora en que tenga verificativo dicha Audiencia **Y SU DERECHO A OFRECER PRUEBAS Y ALEGAR EN LA MISMA LO QUE A SU DERECHO CONVENGA** " pero viene un problema que es producto de la falta de técnica jurídica al hacer la ley. puesto que se dice **QUE SE PODRAN OFRECER PRUEBAS.** pero nada dice de su desahogo. es decir ¿ se pueden ofrecer pruebas sin desahogarse ? además no establece **QUE FORZOSAMENTE SE DEBAN DE OFRECER EN DICHA AUDIENCIA.** es decir. no determina la obligación específica de hacerlo ni tampoco prohíbe la posibilidad de que en la misma se conceda el término que sentimos debe otorgarse. puesto que de lo contrario. hay una total falta de formalidades esenciales al procedimiento. y además existe una falta de motivación y fundamentación de la misma. conculcándose por ende las garantías consignadas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

**ADMISION Y DESAHOGO DE PRUEBAS.** Es una parte fundamental de todo

procedimiento, puesto que eventualmente, de nada serviría ofrecer pruebas, si no se establecieran reglas para la admisión y desahogo de las mismas, por lo que sería tener pies pero sin cuerpo ni cabeza, y en la especie, esto es lo que sucede en la Ley en comento, por las siguientes razones:

- De acuerdo con el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades sujeta a estudio, en su artículo 64 fracción I. **NADA DICE DE LA ADMISION**, es decir, parcamente indica que se **PODRAN OFRECER**, y en las últimas reformas se adicionó el señalar que **SE DESAHOGARAN** las que se hubieran ofrecido, pero no dice una sola palabra respecto a como se admitirían ni a cuáles habría que hacerlo, por lo cual hay un silencio en la ley, el cual al haber problemas con la supletoriedad como ya hemos insistido, provoca que **NO EXISTA LEY APLICABLE**, por lo cual hay una clara falta de formalidades primeramente porque no hay ley aplicable, esto en clara violación a lo que señala el artículo 14 Constitucional.

- Por lógica, si no hay ley aplicable, la lógica jurídica nos dirá **QUE NUNCA HABRA FUNDAMENTACION DE LA AUTORIDAD EMISORA**, por cuanto no tendrá una norma en la cual se pueda apoyar para sustentar su determinación, con lo cual los actos de molestia que se pueden derivar, siempre carecerán del sustento jurídico, por lo cual se conculca la garantía de legalidad que se establece en el artículo 16 Constitucional.

- En la especie, si no hay ordenamiento aplicable, la pregunta vendría. ¿ hay supletoriedad o integración ?. es decir, cuál sería la diferencia entre y otra en relación a la ley en comento. En efecto este silencio que hemos señalado, en lo personal consideramos que no puede ser suplido, porque la suplencia de la ley, es en base a lineamientos genericos que son complementados por un ordenamiento externo de la norma supletada, mas sin embargo, en el presente caso, el señalar la admisión ya nos encontraríamos en una verdadera laguna de la ley, por ende, la función de llenar las mismas se lleva a cabo de lo que es la **INTEGRACION DE LA LEY**, y si una norma necesita de otras en aspectos tan esenciales como lo es **LA FORMA DE ADMISION DE PROBANZAS**, en términos reales, requerimos de otra ley que tenga las características esenciales para que norme una conducta, es paradójico que en el procedimiento esencial **NO HAYA NADA AL RESPECTO DE ADMISION DE PRUEBAS**, y cuando se refiere a Recursos, como en el caso del artículo 71 de dicho ordenamiento, en donde si de determinan plazos para ofrecimiento **PARA SU DESAHOGO**, situación que llama la atención por cuanto es más amplia que en principal, lo que demuestra la forma tan contradictoria en que se lleva a cabo la ley, tan es así que se menciona que dicho ordenamiento fue realizado por politicos para aplicarse políticamente, siendo que debe ser realizado por juristas para aplicarse conforme a Derecho, si es que es esa la intención de nuestro sistema. Por lo que se reitera por esta consideración la

falta total de formalidades de la ley violándose lo ordenado por el artículo 14 Constitucional, y por ende la falta de motivación y fundamentación que emiten los que de facto llevan a cabo la aplicación de este ordenamiento, esto en contravención a lo señalado por el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

**ALEGATOS.** Disculpen que no haga ningún comentario al respecto, pero no puede haber violación al procedimiento ni a las garantías individuales, cuando en la praxis de esta materia y en general del Derecho, los **ALEGATOS**, son únicamente resúmenes, comentarios, si se quiere, desahogos procesales de la frustración o seguridad que tenga un litigante, son como un llamado a la conciencia de una autoridad, que en la práctica no tiene relevancia alguna, ni se toman en cuenta. Si quisiéramos ser puristas, las autoridad también debiera de hacer sus alegatos, esto en el caso de que optaremos por la supletoriedad siguiendo las reglas de la materia penal, porque puede suceder que haya conclusiones absolutorios que de facto destruirían el tipo, lo cual no sucede en la práctica, por lo cual se debe de considerar que es letra muerta tal etapa y por lo tanto en nada afectaría que se suprimiera incluso de la ley.

**SENTENCIA.** La Sentencia no es más que el último peldaño de la serie de problemas que hemos mencionado, en la especie, es de admitirse que en la mayor parte de los casos, esta si se dicta

por el titular facultado para imponer sanciones, por lo cual en este aspecto no podemos impugnar que sea emitido por autoridad competente, pero si encontramos deficiencias por los siguientes aspectos:

- Conforme a las ultimas reformas que se suscitaron primordialmente porque el Tribunal Fiscal de la Federación anulaba casi todas las determinaciones de este tipo, fue precisamente la de ampliar el término para dictar la Resolución, de tres días a **TREINTA DIAS HABILES SIGUIENTES**, lo cual equivale a reconocer que ninguna de estas instituciones podría haber señalado una Sentencia en el término que indicaba la ley, lo cual va a provocar que la ley sea más realista, mas sigue teniendo una notoria laguna. ¿ qué pasaría si no se dicta en dicho término ? la respuesta es sencilla. **NADA**, es decir aunque hay una mayor amplitud en el término nada pasaría por lo cual siguiendo la leyenda romana de clasificación de las normas nos encontramos ante una norma imperfecta por faltarle sanción.

- En obvio de repeticiones innecesarias, si el procedimiento tiene defectos tan esenciales, todos ellos se reflejan en el fallo, es decir, todos los problemas que hemos referido en el trámite, es lógico que afecten y nulifiquen la resolución, de donde partimos para considerar que siempre tendrá falta de formalidades violándose el artículo 14 Constitucional y falta de fundamentación y motivación conculcándose el 16 de nuestra Ley Fundamental, reitero por las razones expuestas

precedentemente.

**3. PROPUESTAS DE MEJORAS PRACTICAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, PARA HACERLO ACORDE A SU NATURALEZA Y FINES JURIDICOS.**

Entramos a la parte del deber ser, si se quiere a la ilusión del jurista de ver a una ley mejor, al corolario de este trabajo, que busca en base a una crítica, llegar a la síntesis de una propuesta, es decir, no quedarse en ser una fotografía sino descubrir ese velo que encierra la realidad oculta, ideal y justificable del ordenamiento en comento, en sí, es la opinión que desprende de la lógica y experiencia, y siguiendo la metodología que hemos utilizado, hemos de indicar lo siguiente:

DE LOS ACTOS PREPARATORIOS partimos para las siguientes propuestas:

PRIMERO. SOLO SE RECIBIRAN DENUNCIAS QUE SEAN FIRMADAS, RATIFICADAS Y CON PROBANZAS FENACIENTES. Es decir, ya basta de prestar atención a chismes que únicamente manchan la imagen de servidores públicos sin causa alguna, que se denuncie todo lo punible pero comprobado, y no me refiere a CARTAS PUBLICAS, que son chismes más caros, sino a verdaderas acusaciones concretas.

con elementos probatorios como pueden ser DOCUMENTOS, TESTIGOS ( desde luego en donde tenga derecho de repreguntar el servidor público acusado e incluso de aportar también a los de descargo ) PERICIALES realizadas por profesionales, y no al "cálculo del me parece "que a veces es el más común

**SEGUNDO. SE DEBE DE HACER UNA CLARA DETERMINACION DE LAS FACULTADES Y DELEGACIÓN DE ESTAS, DE LOS ENCARGADOS DE INVESTIGACIONES Y DE LLEVARLAS A CABO.** Ya no se debe permitir la arbitrariedad ante la laguna de la ley, es preferible hacer un reglamento perfectamente estructurado, en donde se especifique **QUE PUEDE Y QUE NO PUEDE HACER**, el encargado de llevar a cabo la investigación, sobre todo para la Seguridad Jurídica que es base fundamental de nuestro sistema de Derecho, con lo cual se acabarían tantas injusticias que se llegan a cometer.

**TERCERO. EN EL LEVANTAMIENTO DE ACTAS SE DEBEN SEGUIR LAS REGLAS DE LA LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.** En efecto, estimamos que al ser un servidor público, al cual se le esta cuestionando su actividad como servidor, tiene clara incidencia en su actividad laboral, tan es así que puede perder su empleo, por lo cual estimamos que para el levantamiento de actas, se deben seguir los lineamientos que especifica el artículo 46 bis de la legislación Labora Burocrática, lo que sería sano para conocer la verdad y quitar verdaderas murallas a la legalidad que se levantan por el levantamiento de actas fantasmas sin ninguna clase de formalidad.

**DE LA SUPLETORIEDAD.** Estimamos que lo ideal es crear un capítulo dentro del Código Fiscal de la Federación, avocado exclusivamente al procedimiento administrativo disciplinario, en el que se definan como lineamientos esenciales los siguientes:

- Definir que es el procedimiento administrativo disciplinario, y aquí podemos utilizar el concepto que señalamos en el segundo capítulo, precisamente como un procedimiento sancionador, basado en la facultad de revisión de los superiores para calificar las conductas de los subordinados, en base a una jerarquía determinada, por lo cual técnicamente **NO ES UN JUICIO**, sino un trámite en donde se da derecho de audiencia al que ha sido encontrado culpable de alguna anomalía en su función, para determinar la sanción aplicable a la gravedad y características del caso.

- Deberá de establecer características de las denuncias que se hagan, de la forma e instancias en que se tramitarán, de las características de las revisiones oficiosas que haga la superioridad, desde luego de quiénes y como se encargarían de realizarlo, se apunta aquí lo que hemos considerado que al menos en el levantamiento de actas si se debe de aplicar la legislación burocrática, como supletoria en este caso del apartado especial del Código Fiscal de la Federación ( que si le hiciéramos el capítulo agregado, podría eventualmente a denominarse Código de Procedimientos Administrativos ).

- Deberá de establecer un término de tres días como máximo antes de realizarse la diligencia para citar al presunto responsable ( lo cual será explicado en el siguiente punto ):

- Se establecerá en la citación un apercibimiento de que será declarado confeso fictamente de las posiciones que le formule el denunciante o en su caso su superior.

- Se deberá de establecer la opción de asistir asesorado de un abogado (DEFENSOR ES DE MATERIA PENAL)(. y en caso de no hacerlo, se deberá de tomar en cuenta al momento del fallo correspondiente.

- Se hará saber que habrá después de su declaración un período de **TRES DIAS HABILES PARA OFRECER PRUEBAS**, las que se desahogarán en un lapso de **SIETE DIAS HABILES MAS**, pasándose después a la **CITACION PARA SENTENCIA**, pudiendo ofrecer pruebas adicionales el denunciante con las que se dará vista y conocimiento al servidor cuestionado, para efectos de objeción o impugnación de falsedad etc. ( lo cual se explicará a continuación )

- La Sentencia se dictará a más tardar, en **TREINTA DIAS HABILES**, como dice la actual ley.

- Solo se podrá recurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, dentro de **QUINCE DIAS NATURALES**

**CITACION.** La tercera parte es relativa al llamado del servidor público, lo cual puede sufrir los siguiente cambios:

- Estimamos que no tiene caso señalar una dilación mayor o menor, si acaso, poner un máximo de **TRES DIAS** antes de la Audiencia, por lo cual se debe derogar esa absurda limitación temporal que hace el artículo 64 fracción I de **CINCO DIAS ANTES COMO MAXIMO Y QUINCE COMO MINIMO**, ya que si se es inocente, se podrá probar, y si no lo es, aunque le den un año no lo hará.

- El llamado se hará por medio de correo certificado, y en caso de negativa a recibir correspondencia, entonces se hará por oficio por conducto del superior en el Centro del Trabajo, esto para ahorrar personal que a veces se lleva haciendo notificaciones y en los que se erogan cuantiosos recursos, e incluso hasta el simple telefonema con la constancia respectiva por el superior, puede ser una probanza para llamar al servidor público.

- Por los mismos medios, se puede citar al denunciante para que comparezca si desea hacerlo, e incluso para que le formule posiciones, y porque no, si no es tan grave la falta, puede hasta darse la amigable composición, el perdón recíproco, y la solución de cuantiosos problemas que se generan a veces por malos entendidos, o qué acaso se le tiene miedo a la gente ?.

- Deberá de agregarse una copia de la denuncia y de las pruebas que se reciban, sin necesidad de que se transcriban todas en el oficio, puesto que se encontrarán contenidas en los anexos correspondientes.

- Se le apercibirá que en caso de inasistencia se

tendrán como ciertos los hechos que se le imputan, y en su caso las posiciones relacionadas con los mismos que le formule el superior jerárquico y en su caso el quejoso y en caso de rebeldía, se le tendrá por perdido su derecho a ofrecer pruebas, y se pasará a resolución inmediatamente.

- Se deberá de expresar con precisión el día, hora, lugar y funcionario que la atenderá, así como el número de expediente que corresponda a su asunto.

- Se le hará saber el beneficio que se le concede de asistir asesorado de un abogado, el cual no estará al momento de dar su declaración, por lo cual su participación se hará hasta el ofrecimiento de pruebas.

**AUDIENCIA.** Como elementos fundamentales de esta etapa procedimental, se hacen los siguientes apartados:

- **DECLARACIÓN DEL CITADO.** Se hará a manera de posiciones, es decir, sobre hechos propios, dejando a salvo el derecho que no responda, lo cual se hará constar en el acta correspondiente; si hiciera declaraciones sobre hechos ajenos, se tendrá que contar con la verificación o ratificación en su caso de tal persona, o en su caso, el inicio de la tramitación del procedimiento correspondiente en contra del tercero.

- **DESIGNACION DE ABOGADO PATRONO.** Se elegirá defensor, el cual será optativo presentar, y en cuanto esto suce

da. se le requerirá para que exhiba título de Licenciado en Derecho, ya que de lo contrario no se dará curso a su petición; tal abogado defensor tendrá las facultades de un procurador, en los términos de los artículos 207 del Código Fiscal de la Federación, inspirado en el artículo 27 de la Ley de Amparo, por lo cual con esas atribuciones se garantiza un mayor derecho de Audiencia y eficiencia en la ayuda profesional que se le pueda proporcionar.

- **OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.** Considero que debería de ser de **TRES DIAS**, los cuales comenzarían a partir de que rindiera su declaración, es decir el término fenecerá al tercer día hábil de que finalice la diligencia, por lo cual esto permitiría tener más tiempo al defensor para empaparse del asunto y a la autoridad para estudiar mejor los elementos de responsabilidad, considerando que dicho término es justo ya que en materia fiscal, el término propiamente es de **CUARENTA Y CINCO DIAS**, que es el lapso que se tiene para interponer la demanda con las pruebas correspondientes, en materia civil es de **DIEZ DIAS**, y en la materia penal es de **QUINCE DIAS**, de donde derivamos que una solución equitativa y expedita serían los **TRES DIAS** que proponemos. Los medios de prueba estimamos que podrán ser todos con excepción de la **CONFESIONAL DEL TITULAR DE LA DEPENDENCIA**, porque en última instancia se trata de una revisión de la conducta del servidor y no un cuestionamiento de la acusación por parte del superior, siendo eso sí admisible, la **CONFESIONAL**, del

acusador fuera del caso señalado, debiéndose de preparar conforme a las reglas generales del procedimiento: esta probanza podría quedar perfeccionada si en la fecha de la diligencia, quedara citado el acusador a la continuación con el apercibimiento de declararlo confeso en caso de inasistencia sin justa causa; igualmente serviría para la preparación de una pericial, de la testimonial cuando hubiere necesidad de llamar a los testigos, de una documental que se encuentre en archivos que se encuentren al alcance del promovente o en su caso para que se prepare su allegamiento, todo lo cual redundaría en una mejor impartición de la justicia administrativa en este procedimiento administrativo disciplinario, evitando la violación de garantía alguna, y siempre con la visión de que en caso de inasistencia del servido público a la cita, entonces si se pasaría a dictar la Sentencia correspondiente con la presunción de certidumbre ficta de los hechos imputados.

- **ADMISIÓN DE PRUEBAS.** Como va a ser el ofrecimiento por escrito, lógicamente la admisión sería también por escrito, con notificación correspondiente, con la oportunidad suficiente para su preparación, desde luego el acuerdo admisorio tendría como elemento fundamental el derecho de Audiencia, a fin de admitir las pruebas legalmente ofrecidas, si hubiese extemporaneidad en cuanto a su presentación se tendría por precluido su derecho y en consecuencia se pasaría a Resolución ipso facto: es decir, se parte del principio de que se hará admisión de pruebas

de las que se quiera desahogar, de lo contrario no tiene caso dilatar un procedimiento si no hay interés en que se reciban las mismas; este auto deberá de estar firmado por el titular de la Contraloría o en su caso por persona debidamente **FACULTADA**, para el efecto, de la manera descrita, para evitar que se impugne por falta de competencia en su emisión, fundando en los preceptos que eventualmente de delimiten como supletorios o en su caso integrantes de la ley en comento.

- **DESAHOGO DE PRUEBAS.** El desahogo si puede ser en una sola audiencia, debiéndose preparar las pruebas conforme a lo señalado, siendo el tiempo máximo de **SIETE DIAS** para su desahogo, por lo que sería ocioso entrar a cómo se desahogarían puesto que esto pertenece a la Teoría General de Procedimiento y se definiría en su caso en el Apartado del Código Fiscal que se ha mencionado, debe existir, y en tal virtud se designará una fecha en la cual se concluya el desahogo de pruebas, haciéndose en la misma la **CITACION PARA SENTENCIA**.

- **SENTENCIA.** La Sentencia deberá de ser dictada dentro de **TREINTA DIAS HABILES**, de que fueron citadas las partes, esto para ser realistas con las labores de las diferentes Contralorías, y en las cuales se seguirá un sistema de valoración de pruebas mixto, es decir, ciertas probanzas serán tasadas como lo son las documentales públicas, la confesional, y otras serán a criterio de los elementos administrados que se deriven para llegar a una convicción, no necesitándose en la misma

mayores formalidades

- RECURSOS. El único que debe existir es el de Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que insertar un Recurso de Revocación, consideramos que es ocioso, ya que por regla general la Contraloría no va a recluir sus decisiones, no va a modificar sus determinaciones, por lo que en aras de economía a los procedimientos Administrativos, si se le debe de permitir a el Tribunal Juzgar sobre la valía de las actuaciones de las Contraloría, en aras de preservar la legalidad, y en caso de impugnación, entonces si acudir a la Justicia Federal vía Amparo Directo en contra de las determinaciones de la Sala del Tribunal Fiscal que haya conocido.

Consideramos que si se aplicaran estas recomendaciones, las cuales surgieron de la sana crítica que se ha esbozado, nos encontraríamos ante la posibilidad de encontrar una verdadera justicia administrativa que permita a los servidores públicos defenderse, cuando lo quieran hacer, y de aplicar la responsabilidad o exención de ésta cuando los elementos así lo corroboren.

## CONCLUSIONES

I. El procedimiento es el conjunto de elementos y conductas que integran un sistema de impartición de justicia, preestablecido por una norma y que se concreta al surgir una controversia o trámite reservado para su conocimiento por el mismo ordenamiento.

II. La responsabilidad engendra el nexo obligacional, la necesidad jurídica de asumir una actitud de tolerancia y acatamiento a las consecuencias que una conducta contraria a un deber, trae aparejada, y en caso contrario se actualiza la posibilidad de una ejecución o imposición forzada. En nuestro trabajo, la responsabilidad que se analizó se refiere a la llamada de sentido negativo, es decir, cuando el servidor público incumple, deja de realizar o realiza acciones que contravengan a un deber establecido por una norma y en específico nos referimos a lo que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

III. Los Servidores Públicos sujetos a responsabilidad, los podemos concebir en un plano general, en dos sentidos: 1o. Los empleados; y 2o. los funcionarios; persona que no tiene funciones de mando o categoría jerárquica, que obedece únicamente en un ámbito de subordinación, es claro que es un empleado federal. Mas cuando se le encomienda la función de dirección de un Departamento ( que es podemos decir la Unidad Administrativa Primaria

de Mando entonces nos encontramos en el plano de un funcionario..

IV. Las diferentes características de la estructura jerárquica de la Administración Pública, los cuales son: 1o. PODER DE DECISION; 2o. PODER DE NOMBRAMIENTO; 3o. PODER DE MANDO. 4o. PODER DE REVISION. 5o. PODER DE VIGILANCIA. 6o. PODER DISCIPLINARIO..

V. La naturaleza jurídica, nos lleva a determinar la verdadera dimensión de un objeto o norma, por lo cual descentrañar la naturaleza jurídica del artículo 64 de la ley en comento, aspiramos a ubicarlo en el contexto jurídico, a desarrollar y establecer sus caracteres, a examinarlo desde el punto de vista axiológico.

VI. El procedimiento administrativo corresponde al denominado SANCIONADOR, precisamente porque su fin esencial es suprimir y reprimir todas aquellas conductas que interfieran con el sano ejercicio de las funciones de la Administración Pública

VII. Las características especiales de este procedimiento son las siguientes: 1a. ESTA VINCULADA A LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL; 2a. SE DERIVA DEL PODER DE AUTOCORRECCION Y SANCIONADOR DEL ESTADO; 3a. NO ES UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO O JUICIO EN SENTIDO ESTRICTO; 4a. ES EXPEDITO TEÓRICAMENTE. 5a. ES BIINSTANCIAL; 6a. ES EJECUTIVO EN CASOS URGENTES;

VIII. Los principios rectores de este procedimiento son los siguientes: 1o. EL DE LA LEGALIDAD OBJETIVA.; 2o. DE LA OFICI

ALIDAD. : 3o. DEL INFORMALISMO A FAVOR DEL ADMINISTRADO. 4o. DEL DEBIDO PROCESO. : 5o. FORMA ESCRITA. 6o. INMEDIACION.: 7o. RAPIDEZ.: 8o. SIMPLICIDAD. 9o. LA ECONOMIA.

IX. Las etapas procesales de este procedimiento . son las siguientes; 1o. ACTOS PREPARATORIOS, los cuales en relación a los denunciante, se derivan en la denuncia o queja, los cuales técnicamente son lo mismo, en lo tocante a la autoridad son : a) si existe denuncia, su función será el registro del asunto, turnándose para su estudio y verificación en su caso, a fin de determinar si procede o no citar al servidor investigado y b) si no existe queja o denuncia, será la indagación de informaciones relativas a la función pública, que pueden llegar por diversos medios, incluso de comunicación general; y también hay actos preparatorios en relación al servidor público sujeto a investigación, que van a consistir en tener a la mano las pruebas que se requerirían para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario: 2o. CITACION; Debe hacerse en un plazo mínimo de cinco días y máximo de quince días antes de la diligencia, por conducto de personal de la Contraloría, además se le deben de hacer saber los hechos que se le imputan : 3o. SUPLETORIEDAD; Es de estimarse que ni la civil, penal o incluso la derivada del Código Fiscal de la Federación se adecua a lo que requiere el procedimiento administrativo disciplinario; 4o. AUDIENCIA; a) DECLARACION DEL INculpADO, esta se realiza sin presencia del

abogado, y sin hacerse un apercibimiento previa, pasando a ser una confesional imperfecta ; b) **NOMBRAMIENTO DEL DEFENSOR** se realiza después de su declaración ; c) **OFRECIMIENTO DE PRUEBAS** se debe de realizar en la misma diligencia ; d) **DESAHOGO DE PRUEBAS** la ley no establece nada en relación a la admisión de pruebas, y apenas en las últimas reformas se hablo del desahogo de probanzas, pero de un modo ambiguo, por lo cual estimamos que debe hacerse en la misma diligencia por la falta de supletoriedad adecuada; e) **ALEGATOS** realmente no tienen mayor relevancia, ya que son comentarios al decurso del trámite ; 5o. **SENTENCIA** debe de pronunciarse dentro de los **TREINTA DIAS HABLES SIGUIENTES** a la audiencia, lo cual se hizo apenas en las últimas reformas, ya que antes era de un término de **TRES DIAS**, lo cual era frecuentemente incumplido.

X. Dentro de los **ACTOS PREPARATORIOS** existen diversas formalidades esenciales, de entre las cuales destacan: **1o.** Debe realizarse en base a una acusación concreta o a una verificación que realice la misma autoridad, a través de personal que tenga facultades para el efecto; **2o.** Debe sujetarse a objetivos precisos de investigación; **3o.** El levantamiento de una Acta final en donde se asienten las conclusiones de la investigación sin prejuizamiento de ninguna especie; **4o.** Calificar la autoridad la investigación de acuerdo a criterios profesionales; **5o.** Debe ser preferentemente escrita o en su caso por medio de comparecencia debidamente ratificada, lo cual es una formalidad esencial; **6o.**

Debe redactarse en idioma español o en su caso por medio de una traducción; Las cuales podemos señalar como formalidades dentro de los mismos.

Pero éstas, tienen como óbice para su plena valía y legalidad lo siguiente: 1a. No existe precepto en donde regule el levantamiento de Actas Administrativas de las Contraloría Internas, violándose el artículo 16 Constitucional por lo cual hay una arbitrariedad ya que la autoridad actúa sin facultades expresas para ello: 2a. Se viola el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por ende una de las formalidades esenciales del procedimiento, ya que no se levanta el Acta, ante la presencia del representante sindical, ni tampoco aparece señala la manera en que el Servidor Público pueda defenderse en ese acto, habiendo una dispositivo expreso que se puede aplicar en suplencia de la ley que se sometió a estudio, por lo cual se conculca la garantía de acatamiento de ordenamiento preestablecido señalada en el artículo 14 de nuestra Carta Magna: 3a. El levantamiento de pliegos de responsabilidades es realizado sin cumplir formalidades esenciales, por cuanto se levantan por personas que difícilmente encontramos el origen de su competencia por imprecisión de la ley de donde se parte que carecen de atribuciones que la norma señala y por ende la falta de fundamentación en su actuar, violándose el artículo 16 Constitucional: 4a. Carece de norma supletoria, conculcándose uno de los presupuestos fundamentales que son

formalidad esencial violándose el artículo 14 Constitucional.

Proponemos para buscar suprimir tales deficiencias las siguientes: A). Solo se deben recibir denuncias debidamente firmadas, ratificadas y con probanzas fehacientes, las cuales pueden ser documentales, testigos en donde se permita repreguntar al servidor cuestionado, e incluso periciales por profesionales; B). Se debe de hacer una clara determinación de facultades y delegación de éstas de los encargados de investigaciones que las lleven a cabo, por lo cual se debe hacer un reglamento perfectamente estructurado en donde se defina la competencia de las autoridades; C). En el levantamiento de actas, se deben seguir las reglas de la ley Federal Labora Burocrática, siguiendo los señalamientos del artículo 46 bis de dicha Legislación, lo que sería sano para conocer la verdad y quitar murallas a la legalidad que se yergue por el levantamiento de Actas sin formalidad alguna:

XI. Se analizaron las formalidades de la CITACION, en el procedimiento a estudio, entre las cuales destacan las siguientes: 12. Se debe de hacer en donde señale nombre y domicilio del destinatario, irregularidades que se le imputan debiéndose especificarse, agregadas con elementos que las justifiquen, además deberán agregarse los elementos documentales y probatorios que justifiquen la citación que es una formalidad esencial, así como cargo y firma de quien lo firma, la fundamentación de su competencia, registro interno que sirva para localizar el

expediente que en su caso se forme lo cual es una formalidad esencial, día, hora y lugar de la celebración de la audiencia, y la mención de que podrá ofrecer pruebas; 2º. Se deberá de hacer la mención de que podrá ofrecer pruebas y se deberá de hacer la citación como máximo quince días, y como mínimo cinco.; requisitos que constituyen formalidades esenciales de esta etapa que se cristaliza en el citatorio correspondiente.

En esta etapa se cometen las siguientes violaciones a la legalidad y formalidades esenciales del procedimiento: A) No existe suplencia para determinar la manera en que debe realizarse la citación y que formalidades debe tener la citación, por lo cual cada autoridad lo hace como quiera ( emplazamiento, citación o simple comunicación ordinaria, ya que provoca la falta de formalidades esenciales de todo procedimiento, como lo es el estar debidamente determinado en su estructura y suplencia en su caso, violándose el artículo 14 de la Carta Magna; B) La autoridad que lo emite carece de atribuciones para expedirla ya que no tiene facultades expresas en el reglamento de cada Dependencia, por lo cual desaparece el mandamiento escrito de autoridad competente ; C) Incumplen lo que ordena la ley respecto a la forma de elaboración, debido a que se le debe de hacer saber todas las imputaciones que pesan sobre él, y que se le permitan todos los elementos con que cuente la autoridad citante para justificar la citación, mas si no se da esto habrá violación de garantías por falta de formalidades esenciales, y es común que

así suceda por lo cual se conculca el artículo 14 de la Constitución Federal; D) Hay una laguna de la ley en quién o cómo debe entregar el citatorio correspondiente, puesto que hay ausencia de ordenamiento supletorio, ya que se pudiera hacer por teléfono, correo, telégrafo o cualquier otra forma de hacerle saber al servidor público, por lo tanto hay una ausencia de formalidades esenciales que viola el artículo 14 Constitucional precisamente porque no hay ordenamiento preexistente para la actuación del quehacer de la autoridad.

Como forma de suplir lo indicado, es menester que se realicen los siguientes cambios a la ley: 1º. Poner un plazo máximo de tres días antes de la Audiencia, ya que la absurda limitación temporal que existe debe ser derogada, ya que si es inocente se puede probar y si no, aunque tenga un año no lo hará; 2º. El llamado se hará por correo certificado y en caso de negativa a recibir correspondencia, entonces se hará con oficio por conducto del superior en el Centro de Trabajo; 3º. Por los mismos medios se puede citar al denunciante para que comparezca si desea hacerlo, e incluso para que formule posiciones y porque no, se puede dar el caso de perdón recíproco en caso de que no fuera grave la causa, y la solución por esta conciliación de problemas sin necesidad de mayor trámite; 4º. Deberá de agregarse una copia de la denuncia y de las pruebas que se reciban, sin necesidad de transcribir todas en el oficio, puesto que se encontrarán contenidas en los anexos correspondientes; 5º. Se le

apercibirá que en caso de inasistencia se tendrán como ciertos los hechos que se le imputen y en su caso, las posiciones relacionadas con los mismos que formule el superior jerárquico y en su caso el quejoso, y si hay rebeldía se le tendrá por perdido su derecho a ofrecer pruebas y se pasará a resolución inmediatamente: 6º. Se deberá de expresar el día, hora, lugar y funcionario que la atenderá, así como el número de expediente que corresponda a su asunto: 7º. Se le hará saber el beneficio que le conceda de asistir asesorado de un abogado el cual no estará al momento de dar su declaración, por lo que su participación se hará hasta el ofrecimiento de pruebas;

XII. Por lo que corresponde a la Audiencia en sí del trámite a estudio, se establecen los siguientes elementos, siguiendo el orden que se ha utilizado en las últimas dos conclusiones, tenemos:

**DECLARACION DEL INculpADO.** es su orden práctico la tentativa de una confesional o de una ampliación de declaración del citado, teniendo las siguientes formalidades: 1º. Debe ser ante su defensor, tomado de la legislación penal en donde esto es una formalidad esencial y por analogía lo podemos señalar; 2º. Si nos vamos al ámbito civil debe señalarse en el citatorio correspondiente y en la razón de la notificación respectiva el apercibimiento de que se abstenga de declarar se tendrá por confeso de las posiciones o preguntas que se hicieren o de las que por escrito se formulen por autoridades que lleven la diligencia;

30. En la consideración práctica, nadie debe estar obligado a declarar en su contra, tomando como base la legislación penal. Dentro de este apartado, se cometen violaciones a la legalidad por los siguientes aspectos: A) Se viola el principio jurídico de que nadie puede ser obligado a declarar en su contra, puesto que no se le puede interrogar ni inquirir a nadie para que declare en su contra, puesto que al hacerlo se violaría el artículo 20 fracción II de la Carta Magna, y por ende estaría en contra del artículo 14 de dicha ley fundamental; B) No se hace apercibimiento de declararlo confeso en caso de inasistencia, puesto que si aplicáramos el ordenamiento procesal civil de manera supletoria, por esta omisión se viola un ordenamiento preestablecido violándose con ello el artículo 14 Constitucional; C) Quien lleva la diligencia carece de atribuciones para hacerlo, ya que el llamado personal de actuaciones no es más que una serie de servidores de menor nivel con la supuesta representación del titular de la entidad sancionadora que lleven a cabo las diligencias y en especie se estima que con esto se viola el requisito de legalidad de que un órgano competente realice los actos de molestia por lo que constituye una violación al principio de legalidad que señala el artículo 16 Constitucional.

Partiendo de los anteriores pautas, consideramos factible realizar las siguientes modificaciones a la ley: 1a. Se deberá hacer su declaración a manera de posiciones, sobre hechos propios del servidor, dejando a salvo del derecho de no responder, lo cual

se hará constar en el acta correspondiente, si hay declaraciones sobre hechos ajenos se hará con la verificación o ratificación en su caso : 2º. No se deberá inquirir a que declare en su contra, ya que esto versa con la naturaleza del trámite, haciendo saber que la negativa será considerada al momento de resolver, siempre y cuando haya otros elementos que demuestren su culpabilidad.

**NOMBRAMIENTO DE DEFENSOR:** De acuerdo a sus formalidades, se requiere : 1º. Necesita ser Licenciado en Derecho y si aplicamos la supletoriedad penal, entonces no podría haber diligencia sin defensor, mas esto si aplicamos la supletoriedad administrativa o civil, no es un requisito esencial, puesto que hay no hay defensores sino abogados patronos

Por lo anterior, se violan garantía individuales por los siguientes aspectos: A) Como es ambigua la ley, crea varios problemas, ya que la terminología es de naturaleza eminentemente penal, por lo cual hay un derecho contenido en el artículo 20 fracción IX de la Carta Magna, puesto que si no se nombra se violaría el artículo 14 Constitucional; B) Si aplicamos el ordenamiento civil supletoriamente, tiene una relevancia muy relativa, ya que tendría que ser licenciado en Derecho titulado, y si seguimos lo penal, sería muy severa la responsabilidad pudiendo ser amonestado incluso acusado penalmente si abandona la defensa de una persona, e incluso civilmente por negligencia, con lo cual hay una clara violación al artículo 14 Constitucio

nal si se incumple lo anterior. Dentro de este sentido, consideramos que debiera: 1º. Se designará por los servidores públicos que tiene derecho de abogado patrono, y si es así, deberá exhibirse el título de licenciado en Derecho, ya que en caso contrario no se dará curso a su petición: 2º. Deberá de tener las atributos que señala el artículo 200 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, inspirado en el artículo 27 de la Ley de Amparo, por lo cual con esas atribuciones se garantiza un mayor derecho de audiencia y eficiencia en la ayuda profesional que se le prueba proporcionar.

**OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.** en cuanto a sus formalidades esenciales, se señala lo siguiente: 1º. En la ley en comento no se especifica el momento en que deberán de ofrecerse pruebas, es decir no determina expresamente si se deberán de ofrecer en la audiencia en un solo día, ya que únicamente determina que existe un derecho de ofrecer pruebas, pero no especifica claramente cuándo, a menos que estemos que como se señala en el Código Fiscal se ofrecen al momento de hacer la demanda y en la audiencia no es más que el desahogo de las que así lo requieran, por lo cual ante tal incertidumbre hay una ausencia de formalidades; Por consiguiente, 1º. Si aplicamos supletoriamente la legislación penal, sería el término de ofrecimiento de probanzas de quince días, ya que al no darse ese término se violan las formalidades esenciales del procedimiento y se deja en un estado de indefensión al servidor público, contrariando lo que ordena el artículo

14 constitucional: 2º. Si aplicamos el ordenamiento supletorio de la materia civil, encontramos un término de **TREINTA DIAS**, para ofrecer pruebas pero en la especie tampoco se da ese término, violándose por dicha causa el artículo 14 Constitucional. 3º. La ley no es interpretada en su espíritu, puesto que ha sido mal interpretada, ya que en la especie, no es menester que en una sola audiencia se ofrezcan todas las pruebas, es decir se quiere asimilarse al procedimiento laboral, y al no ser el caso hay una violación flagrante a los artículos 14 y 16 Constitucionales, ya que se debe de otorgar en la misma audiencia, lo cual no esta prohibido por la misma norma.

Considero: 1º. Que debe ser un término de tres días, contados a partir de que se rindiera su declaración, es decir el plazo fenecerá al tercer día hábil de que finalice la diligencia, esto permitiría que el defensor tenga más conocimiento del asunto y la autoridad pueda estudiar para poder resolver en base a los elementos de responsabilidad. Los medios de prueba pueden ser todos, con excepción de la confesional del titular de la Dependencia: 2º. Se puede admitir la confesional del acusador, con el apercibimiento de que en caso de no asistir se le declarará confeso de las posiciones que sean calificadas de legales:

**ADMISION Y DESAHOGO DE PRUEBAS.** Deben ser en cuanto a sus formalidades: 1º. No hay una forma señalada en la ley para admitirlas y desahogarias, puesto que no hay determinacion de ordenamiento supletorio.

Esto provoca una clara violación al artículo 14 de la Constitución, precisamente porque es una de las formalidades del procedimiento.

Si bien en las últimas reformas se menciona que se desahogarian pruebas, es menester que se especifique el ordenamiento supletorio, y en la especie esto sólo puede quedar vía la formación de un nuevo ordenamiento procesal administrativo o en su caso la formación de un capítulo especial en el Código Tributario.

**ALEGATOS.** Proponemos que desaparezcan por ser notoriamente improcedentes y no son tomados en cuenta al momento de dictar Sentencia:

**SENTENCIA.** Debe existir en las mismas el cumplimiento de ciertas formalidades, entre las cuales destacan: 1º. Debe de ser dictada al tenor de una ley supletoria, puesto que la ley en comento no establece norma alguna al respecto; 2º. Debe de haber una sanción si la ley establece un término para dictarla y no se acata esta por la autoridad emisora.

De esto derivamos: A). Si no hay ley supletoria cierta, la garantía de acatamiento a la preéxistencia del ordenamiento es violada y por ende se conculca al artículo 14 Constitucional. B). Es una norma imperfecta por cuanto no señala sanción si no se cumple el plazo, por lo haga nugatoria la misma, violándose tanto al artículo 14 y 16 por las razones expuestas:

Proponemos para corregir lo siguiente: 1º. Realizar un ordenamiento supletorio que especifique cómo deberá de dictarse; 2º.

Establecer una sanción si no se hace en el plazo que se fije.39. Se debe de establecer un sistema de valoración de probanzas mixto, en donde haya algunas que sean tasadas, y otra que se dejen a la lógica y experiencia de quien juzque, basado en la administrulación de los elementos de convicción:

XIII. En cuanto a los recursos estimamos que debe desaparecer el recurso de **REVOCACION**, y únicamente existir el Juicio de Nulidad como forma de atacar las Sentencias que fueren contrarias a Derecho.

XIV. Como conclusión general, estimamos que la ley que se estudió, carece de ordenamiento supletorio, lo cual la hace contradictoria e inconstitucional, por lo que debe, o hacerse un Código de Procedimientos Administrativos en donde se incluya o se haga una agregado al Código Fiscal de la Federación que la contemple.

**PROPUESTAS:**

**PRIMERA.** No es un procedimiento contencioso, ni es un juicio en sentido estricto, puesto que únicamente es una comparecencia en la cual se da derecho de Audiencia, con un disfraz de legalidad, con la posibilidad de ofrecer pruebas en defensa y en corroboración de la responsabilidad imputada, pero que en modo alguno interviene al menos activamente, la persona física que sufrió el daño o recibió el efecto de responsabilidad, tan es así que nunca se le cita, no comparece a la diligencia en la cual declara el servidor público, es un palabra es un espectador del trámite, en el cual se busca determinar el grado de responsabilidad que tiene el servidor público.

**SEGUNDA.** En el procedimiento administrativo disciplinario salvo Instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde se ha comenzado a utilizar computadoras para el desahogo de procedimientos administrativos, existen pocos ejemplos de búsqueda de optimización de Recursos, pues se utiliza demasiado personal, se hace una excesiva atomización de funciones, un desperdicio de papel, espacio, que redundan en una ineficiencia generalizada, al grado que es utópico que se dicten resoluciones en quince días, como lo marca la ley, y lo demuestra la práctica, tardándose hasta tres, seis o más meses en evacuarse un trámite de esta naturaleza.

**TERCERA.** No existe un solo precepto en donde se encuentre la fundamentación para el levantamiento de Actas por parte de las Contralorías, de donde se parte para decir que dichos entes de la Administración Pública, carecen de atribuciones para el efecto.

**CUARTA.** Paralelamente a la citación del supuesto servidor público infractor, se debe citar a un representante de Dependencia que para tal efecto se designe, en la práctica ese representante normalmente lo nombra el Director General, dentro del cual se encuentra el Area del Servidor Público que se pretende sacionar o en su caso, del Area de Personal o Jurídico de la Dependencia, Representante que en la práctica únicamente es una parte del público más, y cuya función es avisar personalmente a su superior de la secuencias que tuvo tal diligencia, por lo cual sólomente asiste a las de mayor trascendencia o interés de dicho Director General, porque cuando no, ni comparece, no siendo óbito para que se lleve a cabo la continuación de la Audiencia.

**QUINTA.** El Legislador quizás en un ánimo de equidad, penso que si ponía una dilación de este tipo, sería mas factible que se defendiera, pero esto versaría con una expeditéz del procedimiento, ya que forzosamente se requiere esperar dicho término, de lo contrario se estaría infringiendo la norma reguladora del procedimiento, siendo pertinente que reforme dicho texto legal, a fin de que se pudiera citar con oportunidad, incluso veinti cuatro horas antes de la diligencia.

**SEXTA.** Si bien la Determinación se asemeja a una Sentencia, puesto que puede tener Resultandos. Considerandose incluso Puntos Resolutivos ( sin que éstos últimos, sean necesarios), es de estimarse que la misma sea una mera declaración de culpabilidad o no, más que la forma de evacuar un procedimiento, por lo cual sentidos que es una mera formalidad y que técnicamente la única que requiere es que sea por escrito ( difícilmente o casi imposible, se dictará en dicha Audiencia ), y dentro del término legal, que es dentro de los QUINCE DIAS siguientes al concluir la audiencia, de donde se parte para afirmar que si no lo hace la Secretaría o Contraloría, técnicamente será responsable administrativamente de violar la ley, mas en la práctica las resoluciones tardan uno, dos o más meses, después de haberse llevado a cabo la diligencia, siendo letra muerta el plazo legal fijado.

## B I B L I O G R A F I A

" TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO "

ACOSTA ROMERO, Miguel.

EDITORIAL PORRUA S.A.: 3a. Edición.

México.1979.

"TEORIA GENERAL DEL PROCESO "

ARELLANO GARCIA, Carlos

EDITORIAL PORRUA S.A.:2a. Edición.

México.1984.

"PROCESO CIVIL EN MEXICO "

BECERRA BAUTISTA, José

EDITORIAL PORRUA. S.A.: 11A. Edición.

México. 1984

" DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. GARANTIAS Y AMPARO"

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.

EDITORIAL PORRUA S.A: 2a. Edición.

Mexico, 1989.

" VOCABULARIO JURIDICO "

CAPITANT: Henri

EDICIONES DE PALMA: 1a. Edición.

Buenos Aires. Argentina. 1976

" DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL PENAL "

TOMO II.

DIAZ DE LEON, Marco Antonio.

EDITORIAL PORRUA. S.A.; 1a. Ed.

México. 1986.

" DICCIONARIO RAZONADO DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACION "

ESCRICHE

EDITORIAL BOSCH; 1a. Edición.

MADRID. España.

" TEORIA GENERAL DEL PROCESO "

GOMEZ LARA, Cipriano

EDITORIAL U.N.A.M.; 7a. Edición.

México. 1987

" DERECHO PROCESAL CIVIL "

OVALLE FABELA, José

EDITORIAL HARLA S.A. : 4a. Edición.

México, 1986

"DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL"

PALLARES, Eduardo

EDITORIAL PORRUA S.A.: 8a. Edición.

México, 1975

"DICCIONARIO DE DERECHO"

PINA, Rafael de

EDITORIAL PORRUA S.A.: 3a. Edición.

México, 1985

" DERECHO ADMINISTRATIVO "

SERRA ROJAS, Andrés.

EDITORIAL PORRUA S.A.: 10a. Edición.

México, 1981.

" ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA "

VARIOS AUTORES

EDITORIAL DRYSKIL : 1a. Edición

Buenos Aires, Argentina, 1989.

" DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO "

VARIOS AUTORES

EDITORIAL DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA DE LA

U.N.A.M.: 1a. Edición

México, 1989

" DICCIONARIO JURIDICO AZ "

VARIOS AUTORES

EDITORIAL GRAFICA CERVANTES: 1a. Edición

Salamanca, España, 1979.

" DICCIONARIO USUAL " TOMO I.

VARIOS AUTORES

EDITORIAL HELENISTA: 8a. Edición.

Buenos Aires, Argentina.