

461



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

“ SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO “

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
SILVIA TINOCO FRANCISCO

ASESORES: LIC. LEOPOLDO GARCIA BERNAL
LIC. DAVID ROMERO HERNANDEZ
LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ

282297

Estado de México, 2000





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

POR EL GRAN AMOR QUE ME DEMUESTRAN DIA CON DIA,
POR LA ETERNA CONFIANZA QUE HAN DEPOSITADO EN MI,
Y CON EL MAS SINCERO DE MIS AGRADECIMIENTOS,
DEDICO ESTE TRABAJO A LOS SERES QUE MAS AMO:

CRISPIN TINOCO ESTEBAN
Y
MA. ISABEL FRANCISCO SANCHEZ

AGRADEZCO INFINITAMENTE EL APOYO Y MOTIVACION
BRINDADOS POR MIS PROFESORES Y ASESORES:

LIC. LEOPOLDO GARCIA BERNAL

LIC. DAVID ROMERO HERNANDEZ

LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ

INDICE

SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	4
1.1 En la Constitución de Apatzingán	5
1.2 Ley de Responsabilidades de 1836	6
1.3 Ley de Juárez de fecha 3 de noviembre de 1870	8
1.4 Ley de Responsabilidades de 1940	10
1.5 Ley de Responsabilidades de 1980	14
1.6 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente	16
CAPITULO II. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO PUBLICO	21
2.1 Concepto de Servidor Público	22
2.2 Concepto de Responsabilidad Administrativa	23
2.3 Normatividad aplicable a la Responsabilidad Administrativa	24
2.3.1 Ordenamientos Jurídicos que reguian la Responsabilidad Administrativa	25
2.3.2 Artículos 108, 109 y 113 Constitucionales	26
2.3.3 Obligaciones de los Servidores Públicos	29
CAPITULO III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	34
3.1 Concepto	35
3.2 Instauration y Substanciación	37

	PAGINA
3.2.1 Autoridades competentes para instaurarlo	39
3.2.1.1 Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal	39
3.2.1.2 Contralorías Internas	40
3.2.2 Fases del Procedimiento Administrativo Disciplinario	41
3.2.2.1 Indagatoria	42
3.2.2.1.1 Acuerdo de Radicación e Inicio	42
3.2.2.1.2 Diligencias de Carácter Administrativo	43
3.2.2.2 Comprobatoria	44
3.2.2.2.1 Proveído de Inicio de Procedimiento Administrativo Disciplinario	44
3.2.2.2.2 Desahogo de la Audiencia de Ley	45
3.2.2.2.3 Resolución	46
3.3 Sanciones Administrativas	50
3.4 Medios de Impugnación a las Sanciones Administrativas	54
CAPITULO IV SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	58
4.1 Análisis del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	59
4.2 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	60
4.3 Solución al Problema Planteado	69
CONCLUSIONES	80
BIBLIOGRAFIA	84

INTRODUCCION

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece obligaciones para quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro del sector público, además, un procedimiento para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades imputables a estos servidores públicos, así como las sanciones administrativas que al aplicarse persiguen un doble propósito: castigar al responsable de la infracción cometida y prevenir a través del principio de ejemplaridad, la comisión futura de nuevas infracciones. Sin embargo, como todo es perfectible, el punto crucial de esta investigación radica en la problemática existente acerca de la interpretación del artículo 45 de esta Ley.

Dado que es un campo de disputa infértil por las opiniones contradictorias entre un agente externo (la Administración Pública) y un agente interno (los Organos Jurisdiccionales), solamente nos adelantaremos a decir que la discusión es improductiva porque no hay procedimiento en forma de juicio (como el disciplinario) que no llegue, generalmente a la sede judicial, donde se decide la última instancia. No obstante, la realidad demuestra el desafío que los órganos públicos (Contraloría General del Distrito Federal y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) hacen al Poder Judicial cuando la actividad de éste último no los obliga. De ahí que la relevancia del presente trabajo consista, más que en denunciar defectos, en proponer una solución para mejorar

las actuaciones de éstas, siempre mirando hacia la buena marcha del servicio público, al cual se deben todos los servidores públicos.

El presente trabajo se desarrolla en cuatro capítulos: en el primero de ellos se analizan detalladamente los antecedentes legislativos del Procedimiento Administrativo Disciplinario a través de seis importantes ordenamientos jurídicos en materia de responsabilidades de los servidores públicos; en el segundo capítulo se definen los conceptos básicos que se requieren para entender el desarrollo de la presente investigación, como lo son: servidor público, responsabilidad administrativa, etc.; en el tercero, se describe al Procedimiento Administrativo Disciplinario y se mencionan sus diferentes etapas conforme lo establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y por último en el cuarto capítulo, se plantea el problema central que motivó la presente y se proponen algunas alternativas para una posible solución del mismo.

En el desarrollo de la presente investigación se utilizaron sobre todo el método científico y la técnica de investigación documental debido a la naturaleza del tema, partiendo de lo general a lo particular.

Asimismo, al finalizar este trabajo logré reforzar mi postura acerca de que en tanto no se promulgue un Reglamento propio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe utilizarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, en cuanto sea aplicable, tomando en cuenta el sentido literal del artículo 45 de la Ley antes citada y la similitud de los procesos. Lo anterior, en razón de que los numerales subsecuentes no contienen alguna otra disposición al respecto. Es

por esta causa, y para evitar más contradicciones y confusiones, que al término del presente se propone como una alternativa, que se legisle sobre este problema, lo cual se materializaría con la promulgación de un Reglamento propio de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual se ocupe sobre todo de la instauración y substanciación del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

También comprendí que debido a que esta Ley de Responsabilidades es el primer ordenamiento legal que regula formalmente la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, es susceptible de algunas omisiones, como lo es en específico el procedimiento señalado en su artículo 64, ya que se encuentra regulado muy genéricamente y considero que hace falta detallar las formalidades de forma y de fondo que deben observarse durante su desarrollo y hasta su conclusión; motivo por el cual éstas se proponen al concluir este trabajo de investigación.

CAPITULO I ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA SUPLETORIEDAD EN EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

1.1 EN LA CONSTITUCION DE APATZINGAN

1.2 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1836

1.3 LEY DE JUAREZ DE FECHA 3 DE NOVIEMBRE DE 1870

1.4 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940

1.5 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980

1.6 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

VIGENTE

1.1 EN LA CONSTITUCION DE APATZINGAN.

Este ordenamiento jurídico contempla el juicio de residencia como un medio para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, refiriendo que de no ser así, no existiría la garantía social que se deriva de la confianza que el pueblo deposita en los empleados de la federación.

El artículo 59 de esta Constitución señalaba que los diputados sólo se sujetarían al juicio de residencia cuando fueran acusados durante el tiempo de su cargo por los delitos de herejía, apostasía y señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, siendo por lo tanto inviolables en los casos de omisión durante el desempeño de sus funciones.

Los numerales 145 y 149 señalaban que los titulares de los ministerios eran responsables de los decretos, órdenes y demás expediciones que autorizaran contra lo dispuesto por la Constitución o en contra de las leyes mandadas observar; por lo que estaban obligados a sujetarse al juicio de residencia cuando hubiera lugar.

Asimismo, de acuerdo a los artículos 196 y 224 de esta Constitución, los integrantes del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal de Justicia y en general todo empleado público, deberían sujetarse al juicio de residencia, facultando al Supremo Tribunal de Justicia para conocer de las causas de residencia, previa declaración de causa por parte del Supremo Congreso; asimismo se crea el Tribunal de Residencia como órgano

competente para conocer de las causas promovidas contra los miembros del Congreso del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, por los delitos previstos en el artículo 59 antes citado.

1.2 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1836

Esta Ley se encontraba inmersa en la “Constitución de las Siete Leyes”, conocida así por estar dividida en siete estatutos y fue de carácter centralista.

“En ella se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del presidente de la República, de los diputados y senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores, quienes sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante el Senado, y en los plazos fijados por la propia Constitución.

Hecha la acusación por los delitos mencionados, la cámara respectiva debía declarar si había o no lugar a la formación de causa, y poner al reo a disposición de la Suprema Corte de Justicia para ser juzgado, en caso de que la declaración referida fuera afirmativa. Esta última sólo necesitaba la confirmación de la otra cámara, en el caso de que el acusado fuera el presidente de la República, y sus efectos eran, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

También se contempló en esta Constitución la comisión de delitos oficiales por parte del presidente de la República, secretarios del Despacho, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y de las juntas departamentales, estableciéndose que la acusación debía formularse ante la Cámara de Diputados, a la cual correspondía declarar si había o no lugar a dicha acusación, y nombrar a dos de sus miembros para sostener ésta en el Senado, cuando su declaración fuera afirmativa.

La instrucción del proceso fue encomendada al Senado, el cual –oídos lo acusadores y defensores- debía dictar el fallo correspondiente, no pudiendo imponer más penas que la destitución del cargo o empleo, o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro; sin embargo, si el Senado consideraba que el funcionario era acreedor a mayores penas, estaba obligado a pasar el proceso al tribunal respectivo para que obrara según las leyes.”¹

Al regular el procedimiento seguido ante las Cámaras tanto de Diputados como de Senadores, esta Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, estableció la intervención de ellas en el juicio disciplinario, en sus calidades de jurados de acusación y de sentencia, respectivamente y consagró como obligación de todo funcionario público al tomar posesión de su cargo, la de jurar guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, con la consiguiente responsabilidad por las infracciones que en lo sucesivo cometiera o no impidiera; asimismo, consagró la sujeción de todo funcionario al juicio de residencia, en los casos y del modo que prescribían las leyes.

¹ LANZ CÁRDENAS, JOSÉ TRINIDAD. La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1987. P. 145

1.3 LEY DE JUÁREZ DE FECHA 3 DE NOVIEMBRE DE 1870

Por decreto de fecha 3 de noviembre de 1870 (conocido como “Ley Juárez”), se expide la primer ley sobre responsabilidades de los altos funcionarios de la Federación, estableciendo los delitos, las faltas y las omisiones oficiales en que podían incurrir, asimismo, señalaba como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: Traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

“Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

La determinación de las faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales la violación a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como

sanción la suspensión del cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente, reguló otra infracción que se denominaba 'omisión en el desempeño de funciones oficiales', la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año."²

Esta Ley, desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 Constitucionales, diferenciando cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, actuaba como Jurado de Acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como Jurado de Sentencia. A partir de 1875, fecha en que se instauró el sistema bicameral, el Jurado de Sentencia se integró por la Cámara de Senadores.

Integrada por 11 artículos, sin división en capítulos ni en títulos, no establece artículo alguno sobre su supletoriedad, remitiendo sólo a una autointegración al señalar en su artículo 7°: **“Los funcionarios cuyos actos constituyan delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse o castigarse conforme a esta Ley”**.

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México, 1998. P. 44

1.4 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940

Esta Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios, de fecha 21 de febrero de 1940, reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales cometidas por los agentes públicos, concediendo acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de la Declaración de Procedencia emitida por la Cámara de Diputados, en el caso de delitos comunes cometidos por altos funcionarios y redujo la responsabilidad del Presidente de la República, sólo a Traición a la Patria y delitos graves del orden común.

“Señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y diputados de legislaturas locales.”³

³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. Ibid P. 49

También dispuso que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después, por traición a la patria y delitos graves del orden común, y aunque no definía los delitos considerados como oficiales, hizo un listado de los que eran imputables a los altos funcionarios:

1. Ataque a las instituciones democráticas
2. Ataque a la forma de gobierno
3. Ataque a la libertad de sufragio
4. Usurpación de atribuciones
5. Violación de garantías individuales
6. Infracciones a la Constitución o a las leyes federales que causaren perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados
7. Omisiones de carácter grave que causaren perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados

Respecto a las sanciones, hacía una diferencia de acuerdo a si se trataba de delitos oficiales, faltas u omisiones, consignando para los primeros la destitución del cargo, privación del honor correspondiente y la inhabilitación parcial o total; para las segundas, la suspensión del cargo por un término no menor de un año ni mayor de seis. Como órgano competente para juzgar dichas faltas, omisiones o comisión de delitos oficiales de los empleados públicos, se estableció el Jurado Federal de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Asimismo, esta Ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados se constituía en Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores en Jurado de Sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados se erigía en Gran Jurado para dictaminar la procedencia de la acusación, y en caso de resolver afirmativamente, el funcionario quedaba separado de su cargo y a disposición de los tribunales comunes. En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se ventilaría en forma ordinaria y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal, el Juez debería remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, para que dictara sentencia.

Finalmente, refería que independientemente del juicio penal correspondiente a que se hicieran acreedores los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Jueces de Distrito y de los Territorios Federales, el Jefe del Ejecutivo podía solicitar a través de la Secretaría de Gobernación, ante la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. Dicha Cámara, de considerar procedente la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para su correspondiente resolución.

Por último, respecto a la supletoriedad señaló expresamente, en los ámbitos sustantivo y adjetivo, tanto al Código Penal como al Código Federal de Procedimientos Penales. Así se indica en los artículos 22 y 68, cuyo texto se reproduce a continuación:

Artículo 22. “En todo aquello que no se pugne con las disposiciones de la presente Ley, son aplicables las reglas consignadas en el Código Penal”.

Artículo 68. “En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley y en la apreciación legal de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, observándose también, en su caso, las del Código Penal en cuanto fueren aplicables”.

Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto Constitucional, dejando de lado el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario.

1.5 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 4 de enero de 1980.

Este nuevo ordenamiento continuó con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente por las deficiencias existentes en materia de responsabilidad administrativa, ya que de igual forma se ocupó de los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, al clasificar las conductas ilícitas de los funcionarios y empleados de la federación en: delitos comunes u oficiales y faltas oficiales.

Tomando la estructura del ordenamiento de 1940, dispuso que el Presidente de la República únicamente podía ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común, así como que gozaría de fuero desde el día de su elección. Asimismo, de igual forma enumeró a los sujetos de responsabilidad y a los delitos y faltas oficiales. En cuanto a la remoción de los funcionarios judiciales, siguió la misma línea en cuanto a que el Presidente de la República podía solicitar ante la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta.

Por otra parte, estableció para los altos funcionarios que hubieren cometido algún delito oficial, el Juicio Político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado, erigido en Gran Jurado; sin embargo, éste no podía abrir

la investigación correspondiente hasta que el fiscal y la Cámara de Diputados hicieran la acusación respectiva, concediendo acción popular para denunciar ante esta última los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

“Se previno que la sanción aplicable a los funcionarios o empleados por los delitos oficiales que cometieran fuera la destitución del cargo de que se encontraran investidos y la inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez, sin perjuicio de la reparación del daño y la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubiesen contraído.

Se estableció, además, que en las demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos, y que pronunciada la declaración o sentencia de responsabilidad oficial no podía concederse al condenado la gracia del indulto.”⁴

Con relación a las faltas oficiales no definió su contenido, ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16 y 21, que éstas serían las infracciones y omisiones

⁴ LANZ CÁRDENAS, JOSÉ TRINIDAD. Op. Cit. P. 460

cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

Por último, en cuanto a la supletoriedad, esta Ley dispuso en su artículo 62, lo siguiente:

“En todas las cuestiones relativas al procedimiento, no previstas en esta Ley, y en la aplicación legal de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, observándose también en su caso, las del Código Penal en cuanto fueren aplicables”.

1.6 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS VIGENTE

Esta nueva Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, consagra los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia en el servicio público, enmarcando en su Título Tercero las obligaciones de los servidores públicos, las responsabilidades administrativas y políticas en que pueden incurrir durante el ejercicio de sus funciones, así como el procedimiento para prevenir, y corregir estas faltas, del cual pueden derivarse las sanciones que ella misma prevé.

Como hasta aquí se ha observado, las legislaciones anteriores se ocuparon sobre todo de los sujetos que ocupaban cargos oficiales, en cambio en la exposición de motivos de esta Ley se dispuso que todo servidor público tiene obligaciones frente a la sociedad y el

Estado, de las cuales puede derivarse al incumplirlas una responsabilidad penal, civil, laboral, política y/o administrativa, siendo ésta última la que se desarrollará en el presente trabajo.

Es con esta Ley que se superan las deficiencias de las legislaciones antes estudiadas, esto es, en cuanto al sistema para regular estrictamente la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en vía distinta a la penal, laboral, política y civil; así en el numeral 47 de esta Ley se enumeran veinticuatro fracciones que contienen las obligaciones de todo servidor público, mismas que están encaminadas a proteger los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia en la Administración Pública Federal y Local, garantizando con ello el buen servicio público.

En su artículo 64 establece un procedimiento (autónomo del político y penal) mediante el cual se debe hacer efectiva la responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos, respetando al mismo tiempo las garantías individuales de éstos; contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales. Cabe señalar que los resultados al final de este procedimiento, no prevén como castigo la privación de la libertad del inculpado, puesto que la sanción es impuesta por autoridades meramente administrativas, de las cuales se hará mención más adelante.

En el listado de los servidores públicos que contempla esta ley, no sólo se encuentran los altos funcionarios, sino que también hace responsables a los miembros de los Poderes de la Unión, de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas últimas y de los fideicomisos públicos.

Es importante señalar que junto con esta Ley se creó la primer autoridad centralizada (y especializada) para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con el nombre de Secretaría de la Contraloría General de la Federación, también facultada para sancionar a aquéllos que no cumplan con las mismas. Al mismo tiempo es importante destacar que por primera vez se faculta a cada una de las Dependencias de la Administración Pública Federal y Local para establecer órganos de control interno específicos para que los ciudadanos de manera directa presenten **quejas y denuncias** en contra de los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones como tales; órganos que deben actuar con celeridad e imparcialidad, dando a los servidores públicos el derecho a ser escuchados para no violar sus garantías constitucionales.

Entre las autoridades competentes para aplicar esta Ley, se encuentran la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y la Contralorías Internas adscritas a la misma, cuyas facultades se explicarán en el siguiente capítulo.

En materia de supletoriedad, la Ley en comento expresamente establece en su artículo 45, lo siguiente:

“En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”.

En el presente capítulo se puede observar cómo desde tiempos muy remotos el gobierno de nuestro país, a través de sus diversas etapas, ha procurado luchar contra la corrupción de los servidores públicos mediante la legislación en materia de responsabilidades en que pueden incurrir. Específicamente el estudio de este capítulo se abocó a la responsabilidad administrativa en virtud de la calidad de que gozan frente al resto de los integrantes de la sociedad. Así, aunque al principio la legislación en comento sólo se preocupó por la responsabilidad política y penal, dejando de lado el aspecto administrativo, es hasta 1982, con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando verdaderamente se legisla en materia de responsabilidad administrativa, es decir, en cuanto a la conducta que debe observar todo servidor público en el desempeño de las actividades inherentes al servicio prestado, que es el objeto del presente trabajo. Asimismo, con la creación de esta Ley, se establecen mecanismos de control mediante la imposición de sanciones (por supuesto, administrativas) a través de un procedimiento especial, semejante al caso ejemplar del juicio de residencia, el cual además de investigar las imputaciones hechas al servidor público, arraigaba a éste en el lugar donde desempeñaba su cargo como una medida cautelar para el caso en que resultara responsable ante la resolución emitida por la autoridad competente.

También puede apreciarse que desde siempre, se ha hecho distinción entre los altos funcionarios y los empleados públicos, pues a los primeros sólo se les hacía responsables por faltas graves al buen gobierno, de lo que resultaba únicamente una responsabilidad política y/o penal ante las autoridades especiales que juzgaban a éstos, mientras que a los segundos, siempre se les sujetaba al juicio de residencia (siempre de

oficio) por el sólo hecho de desempeñar alguna actividad dentro de la Administración Pública.

Por último, es importante señalar que el juicio de residencia constituye el antecedente más directo de lo que hoy es el Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD), ya que en términos semejantes establecen todo un procedimiento administrativo para la imposición de sanciones a los servidores públicos que abusen de su calidad como tales, a pesar de que ahora no se obligue a los servidores públicos presuntos infractores a residir en el lugar donde se les instruye el procedimiento en cita.

CAPITULO II RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO
PUBLICO

- 2.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO
- 2.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
- 2.3 NORMATIVIDAD APLICABLE A LA RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA
 - 2.3.1 ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE REGULAN LA
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
 - 2.3.2 ARTICULOS 108,109 Y 113 CONSTITUCIONALES
 - 2.3.3 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

2.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO

Rafael de Pina define al servidor público como toda persona que desempeña un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal. Cabe señalar que esta definición la contempla el artículo 108 Constitucional, mismo que más adelante será analizado.

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez define al servidor público como toda persona que desempeña un empleo cargo o comisión a favor del Estado, el cual se sujeta a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) y a las sanciones a que se haga acreedor por el incumplimiento de sus obligaciones que afecte los valores fundamentales que conforma el ejercicio de la función pública. Asimismo, señala que con el término servidor público, se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe el ordenamiento legal que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades como tal, son ajenas a las del Derecho Laboral, por lo que, con el sólo hecho de desempeñar un empleo cargo o comisión en los órganos del Estado, se adquiere la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier otra naturaleza.

En una definición personal, puede conceptualizarse al servidor público como:

“Todo individuo que por voluntad propia se sujeta a una relación jerárquica, bajo una serie de obligaciones específicas reguladas por el Derecho Público, que le imponen realizar actividades que el Estado asume en pro de los intereses de la colectividad”.

2.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula la responsabilidad de los servidores públicos, señalando que éstos serán sancionados por sus actos u omisiones que alteren la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones.

Para Luis Humberto Delgadillo, la responsabilidad administrativa es la consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

Por su parte, el Profesor Gabino Fraga opina al respecto que, la responsabilidad administrativa es la conducta de incumplimiento de los deberes que impone la función pública, cualesquiera que sea la falta, ya que independientemente puede originarse otro tipo de responsabilidad, como la civil o la penal.

Es importante señalar que la responsabilidad administrativa se origina única y exclusivamente cuando el servidor público en el desempeño de su cargo o comisión incumple con las obligaciones inherentes al servicio desempeñado, obligaciones que le son impuestas para salvaguardar los valores fundamentales de la función pública.

Así, en un concepto personal, puede definirse la responsabilidad administrativa como:

“La obligación que asume todo servidor público para ser disciplinado en el momento de incurrir en cualquier falta, que en uso de las atribuciones que la Ley le confiere, afecte el buen desarrollo de los fines del Estado”.

2.3 NORMATIVIDAD APLICABLE A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El marco jurídico del control administrativo en el ámbito de competencia del Distrito Federal, está conformado tanto por disposiciones legales (Leyes) como por reglamentos, decretos, acuerdos y circulares que pretenden regular las actividades del Estado a fin de que su ejercicio se realice en un estricto ámbito de legalidad. Así, en el ejercicio de la función pública, se interrelacionan una diversidad de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, que por razones de espacio, no se analizarán detalladamente, sino que sólo se mencionarán aquellas que están íntimamente ligadas con la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, atendiendo al orden jerárquico que les corresponde.

2.3.1 ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE REGULAN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

A continuación se enlistan, en el orden antes señalado, el conjunto integral de ordenamientos que brindan apoyo, fundamento, certeza y seguridad a las actividades de los servidores públicos a fin de cumplimentar la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
5. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
6. Acuerdo por el que se fijan los criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
7. Acuerdo por el que se establece una unidad específica denominada "Oficina de Quejas y Denuncias".
8. Marco de actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal (normas internas de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal).
9. Marco de actuación de las Contralorías Internas de las Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal (normas internas de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal).

2.3.2 ARTICULOS 108, 109 Y 113 CONSTITUCIONALES

Como ha quedado asentado anteriormente, el Título Cuarto de nuestra Carta Magna regula las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, y para efectos del presente estudio, se transcriben a continuación los artículos que contemplan específicamente la responsabilidad administrativa de dichos servidores públicos:

"Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título 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.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismo términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los municipios."

Como puede observarse, el artículo antes citado enlista en orden jerárquico a toda persona que es considerada como servidor público, desprendiéndose que todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, sea Federal o del Distrito Federal, adquieren la calidad de servidor público, y como tal debe responder por los actos u omisiones en que incurra durante el desempeño de sus respectivas funciones, de donde se desprende que, entre otras, deben asumir la responsabilidad administrativa originada con la falta cometida.

Asimismo, este numeral establece, al igual que en las legislaciones anteriores, que los altos funcionarios de la Administración Pública sólo podrán ser acusados por faltas graves, así tenemos por ejemplo, que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común, pero nunca por faltas cometidas durante el desempeño de sus funciones como servidor público que es. De igual forma, se observa que los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo serán responsables de las violaciones a la Constitución Política y a las leyes federales, y por el uso indebido de fondos y recursos federales, no así de sus actos como funcionarios públicos.

"Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: ...

III Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones ..."

"Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán de establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

Como se observa, estos dos artículos (109 y 113) establecen que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, deberán expedir las leyes respectivas en materia de responsabilidad administrativa a fin de sancionar a aquel servidor público que incurra en una desviación a la conducta que debe observar en todo momento durante el desempeño de sus funciones, y que estas leyes deberán contener las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los servicios públicos, las sanciones a que se harán acreedores por las faltas en que incurran y los procedimientos y autoridades para aplicarlas, refiriendo que dichas sanciones consistirán en suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas, independientemente de las que señalen las leyes respectivas; siendo para este efecto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el ordenamiento jurídico que regula dicha conducta y establece los mecanismos para sancionar a los que con la falta cometida afecten los principios antes señalados, mediante un procedimiento autónomo, llamado en la práctica, Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD), del cual se hará un análisis detallado en el siguiente capítulo.

2.3.3 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El artículo 47 de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, precisa en 24 fracciones las obligaciones que todo individuo que ostenta el carácter de servidor público debe cumplir con el mayor esmero posible a fin de

salvaguardar los principios inherentes al desempeño de sus funciones, y cuyo incumplimiento, da lugar al fincamiento de responsabilidad administrativa a través del Procedimiento Administrativo Disciplinario y en su caso, a la aplicación de las sanciones que le correspondan.

Dichas obligaciones, se resumen a continuación:

- ◆ Realizar con la máxima diligencia el servicio a su cargo y prestarlo sin deficiencias, y abstenerse de realizar actos que impliquen abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.
- ◆ Formular, de acuerdo a las leyes, los planes, programas y presupuestos; y manejar los recursos económicos conforme a las normas jurídicas.
- ◆ No desviar los recursos que tienen asignados ni utilizar la información y bienes a que tengan acceso, para fines distintos a los de su función.
- ◆ Guardar y custodiar los bienes y documentación que tengan a su cargo.
- ◆ Observar buena conducta en el desempeño de sus funciones, así como subordinación y respeto a sus superiores jerárquicos, cumpliendo las disposiciones que le dicten.

- ◆ Comunicar por escrito al titular de la Dependencia o Entidad a que esté adscrito, las dudas respecto a las órdenes que reciba.
- ◆ Abstenerse de ejercer funciones después de abandonar su encargo, empleo o comisión.
- ◆ Abstenerse de autorizar a sus subordinados a no asistir sin causa justificada por más de quince días continuos o treinta discontinuos en el lapso de un año.
- ◆ Excusarse de intervenir en la atención o tramitación de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda obtener beneficio su cónyuge, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios; o socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes señaladas formen o hayan formado parte. Cuando no pueda abstenerse de intervenir, deberá informar a su superior del trámite de estos asuntos y dar cumplimiento a las instrucciones de su superior.
- ◆ Abstenerse de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona dinero u objetos a precio menor, donaciones, empleos, cargos o comisiones, para parientes hasta el cuarto grado consanguíneo o por afinidad y civiles. Esto es aplicable hasta un año después de haber dejado el puesto. Esto se aplica cuando algún servidor público al abandonar un empleo, se va a trabajar con una empresa con la que tuvo

relaciones, por ejemplo, si trabajó en un área de adquisiciones; no podrá trabajar con un proveedor con el que tuvo relaciones durante el desempeño de sus funciones.

- ◆ No obtener prestaciones o beneficios adicionales a los que por ley le corresponden.

- ◆ No intervenir en la selección o nombramiento, designación, contratación, promoción, remoción o sanción de cualquier servidor público que tenga interés personal, familiar o de negocios.

- ◆ Presentar su Declaración de Situación Patrimonial.

- ◆ Atender con diligencia las instrucciones y requerimientos, así como resoluciones de la Contraloría General y demás autoridades de control interno.

- ◆ Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y denunciar, por escrito, ante el superior jerárquico, o la Contraloría Interna cualquier acto u omisión constitutivo de sanción administrativa.

- ◆ Proporcionar veraz y oportunamente la información que le requiera el órgano encargado de la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

Es factible señalar que para que el Estado exteriorice su voluntad, es indispensable la participación de una persona física denominada servidor público, no sólo porque presta un servicio al público, sino porque en teoría, está obligado a las convicciones personales de la palabra **servicio**, es decir, de servir a los demás a través de cualquier actividad cierta y determinada que beneficie al interés colectivo; sin embargo, cuando dicho servidor público antepone sus intereses personales a los de la colectividad o se desempeña con deficiencia en sus labores, debe responder ante la ley por su irresponsabilidad, mediante un procedimiento que es distinto del judicial, por lo que, en su caso, se le imponen sanciones en razón de la naturaleza o gravedad de la infracción de que se trate; pero también es importante señalar que la responsabilidad de los servidores públicos no es al cien por ciento exigible cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando hay impunidad porque las sanciones son inadecuadas o cuando el particular no puede exigir el cumplimiento de las obligaciones de aquellos.

CAPITULO III PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.1 CONCEPTO

3.2 INSTAURACION Y SUBSTANCIACION

3.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES PARA INSTAURARLO

3.2.1.1 CONTRALORIA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

3.2.1.2 CONTRALORIAS INTERNAS

3.2.2 FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.2.2.1 INDAGATORIA

3.2.2.1.1 ACUERDO DE RADICACION E INICIO

3.2.2.1.2 DILIGENCIAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

3.2.2.2 COMPROBATORIA

3.2.2.2.1 PROVEIDO DE INICIO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO

3.2.2.2.2 DESAHOGO DE LA AUDIENCIA DE LEY

3.2.2.2.3 RESOLUCION

3.3 SANCIONES ADMINISTRATIVAS

3.4 MEDIOS DE IMPUGNACION A LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

3.1 C O N C E P T O

Como parte de las funciones públicas asignadas a la administración, nos encontramos con aquella que tiene por objeto vigilar y controlar las conductas de los servidores públicos, es decir el ejercicio de una facultad para prevenir, corregir o sancionar a sus propios integrantes. A esta facultad también se le conoce como facultad disciplinaria.

Como se asentó en el capítulo anterior, la doctrina, la jurisprudencia y la legislación coinciden en cuatro tipos de responsabilidad, en las cuales puede incurrir un servidor público en el desempeño de sus funciones (penal, política, civil y administrativa). De esta forma, atendiendo a la naturaleza del cargo, empleo o comisión y en mérito del poder u órgano público al que pertenezca, es posible que la imputabilidad del servidor público encuadre simultáneamente en los cuatro tipos de responsabilidad, en una u otra; así que para poder determinar la responsabilidad en que haya incurrido un servidor público, se requiere un procedimiento acorde con la materia de que se trate.

Para entender el concepto de Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD), es necesario primero conocer lo que es un procedimiento administrativo, así tenemos que para Andrés Serra Rojas, "el Procedimiento Administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades - ordenados y metodizados en las Leyes Administrativas - que determinan los requisitos previos que procedan al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su

perfeccionamiento y condicionan sus validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin.”⁵

Como puede observarse, esta definición concuerda con el concepto que para tal efecto contempla el artículo 2 fracción XII de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, mismo que a la letra dice:

“Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que precederán todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general”.

En este orden de ideas, debe entenderse que el PAD es uno de los tantos procedimientos administrativos que existen en el campo del Derecho Administrativo, los cuales se encuentran regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Sin embargo, cabe señalar que la doctrina y la legislación en comento, no se han ocupado de conceptualizar al Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Para el autor Luis H. Delgadillo Gutiérrez, el PAD es parte de lo que él define como “Derecho Disciplinario”, como se aprecia en la siguiente definición “Una rama de Derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública establecida conforme a valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los

⁵ Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1997. P. 275.

servidores públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y procedimientos para su aplicación e impugnación".⁶

Específicamente, este autor considera al PAD como "un conjunto de actos coordinados que preparan al acto administrativo (resolución), señalando que la realización de dicho procedimiento se da mediante una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objeto que se pretende"⁷

De esta forma, se observa que el PAD es el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo a quien altere el buen funcionamiento de las actividades del Estado.

3.2 INSTAURACION Y SUBSTANCIACION

El origen de la palabra instauración viene del latino *Instauratio*, que significa lo mismo, y en su acepción al castellano es un sinónimo de restauración o renovación de alguna cosa; pero en la práctica administrativa se ha venido utilizando como un sinónimo de instruir, cuyo significado en los Diccionarios de la Lengua Española es el siguiente:

⁶ Derecho Administrativo Parte General. Editorial Porrúa, 1996. P. 275

⁷ El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op. Cit. P. 161

"Instruir ... 4. Formalizar un proceso o expediente conforme a las reglas de derecho y prácticas recibidas."⁸

Sin embargo, las autoridades administrativas, al instaurar el Procedimiento Administrativo Disciplinario, ordenan y/o autorizan la iniciación de las investigaciones necesarias (que conforme a derecho procedan) para conocer la verdad de los hechos denunciados.

Por otra parte, la palabra substanciar, conforme al Diccionario Marín de la Lengua Española, significa: "Substanciar ... 2. Conducir un asunto o juicio por la vía procesal adecuada hasta ponerlo en estado de sentencia"⁹

La acepción del Diccionario Español de Autoridades es la siguiente: "Substanciar ... Comprobar, o averiguar enteramente la verdad, o realidad de alguna cosa"¹⁰

Entonces, al hablar de instauración y substanciación del Procedimiento Administrativo Disciplinario, nos referimos a las fases que éste comprende: en primer lugar la autorización de la autoridad disciplinaria para iniciar las averiguaciones que conduzcan a deducir o desvirtuar la probable responsabilidad del servidor público denunciado; y en segundo lugar, el desahogo de este proceso que concluirá con la resolución emitida por la propia autoridad disciplinaria, en donde se condene o absuelva al inculpado, de acuerdo con los elementos recabados durante la investigación.

⁸ Diccionario Marín De La Lengua Española. Tomo 2. Editorial Marín, S.A. España, 1982. P. 919

⁹ Ibid. P. 920

¹⁰ Diccionario de Autoridades. Tomo Quinto. Editorial Gredos. España, 1990. P. 578.

3.2.1 AUTORIDADES COMPETENTES PARA INSTAURARLO

Corresponderá a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y a las Contralorías Internas determinar las sanciones que correspondan a todo servidor público que incurra en alguna falta administrativa, como se fundamenta a continuación:

3.2.1.1 CONTRALORIA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

La Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal es el órgano de control y vigilancia de la Administración Pública del Distrito Federal, al que le corresponde realizar el control y la evaluación de la gestión pública de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades Paraestatales del Distrito Federal.

Su existencia jurídica y sus funciones las encontramos en los artículos 15 fracción XIV y 34 fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, los cuales se transcriben a continuación:

“Artículo 15. - El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de los negocios del orden administrativo en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:

... XIV Contraloría General del Distrito Federal.”...

“Artículo 34. - A la Contraloría General del Distrito Federal le corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

... XXVI Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.”...

3.2.1.2 CONTRALORIAS INTERNAS

Las Contralorías Internas son Unidades Administrativas que se encuentran adscritas a la Contraloría General, cuya función primordial es auxiliar a esta última en el control y evaluación de cada una de las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades Paraestatales del Distrito Federal. La existencia jurídica de éstos órganos y sus atribuciones, en materia de responsabilidad administrativa, se fundamentan en el artículo 108 fracción XI del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, que a la letra dice:

“Artículo 108.- Corresponden a los Organos de Control Interno de las Dependencias, Unidades Administrativas, Organos Político-Administrativos, Organos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, en el ámbito de su competencia las siguientes atribuciones:

... XI Conocer , investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos adscritos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Organos Político-Administrativos, Organos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública que correspondan, que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de los cuales tengan conocimiento por cualquier medio, para determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de la ley de la materia.”...

3.2.2 FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

El Procedimiento que nos ocupa, se desahoga en dos fases o etapas: la indagatoria y la comprobatoria, las que a su vez, se dividen en subfases que más adelante se detallarán.

3.2.2.1 INDAGATORIA

En esta primera etapa, la autoridad disciplinaria se hace llegar de los elementos necesarios para determinar la procedencia o improcedencia de la presunta responsabilidad del servidor público en cuestión.

3.2.2.1.1 ACUERDO DE RADICACION E INICIO

Mediante este acuerdo, la autoridad disciplinaria formalmente determina registrar el asunto bajo su jurisdicción administrativa, en virtud de ser de su competencia y por apreciar que existen elementos suficientes que acreditan la presunción de actos administrativos irregulares, derivados del incumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, imputando tales conductas a quienes resultan presumiblemente responsables.

El auto de radicación e inicio debe contener la orden de que se registre el asunto en el Libro de Gobierno, asignándole el número de procedimiento administrativo que le corresponda.

3.2.2.1.2 DILIGENCIAS DE CARACTER ADMINISTRATIVO

Estas diligencias o actuaciones de la autoridad disciplinaria, tienen por objeto reunir los elementos suficientes para deslindar la(s) responsabilidad(es) del servidor o servidores públicos involucrados. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no detalla en qué consisten estas "diligencias de carácter administrativo", sin embargo en la práctica se traducen como comparecencias, actas de hechos, solicitudes de información, comparecencias de testigos, solicitud de documentación, constancias, e incluso operativos que tienen por objeto comprobar de manera flagrante la conducta del servidor público.

No obstante, es importante referir que el artículo 64 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que si en la audiencia la autoridad encontrara que no se cuenta con los elementos suficientes para resolver, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; que el artículo 66 de la misma Ley señala que la autoridad debe levantar acta circunstanciada de todas las "diligencias" que se practiquen y que el numeral 77 de ese mismo ordenamiento jurídico prevé que la autoridad disciplinaria podrá emplear dos medios de apremio en caso de que se incumplan sus requerimientos o instrucciones, los cuales consisten en sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. y el auxilio de la fuerza pública.

3.2.2.2 COMPROBATORIA

En esta fase, la autoridad disciplinaria, al comprobar que el servidor público incurrió en responsabilidad (salvo prueba en contrario), inicia formalmente el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

3.2.2.2.1 PROVEIDO DE INICIO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Este constituye la autorización por escrito de la autoridad disciplinaria para dar inicio formalmente al PAD, toda vez que existen elementos suficientes que presumen la responsabilidad administrativa del inculpado. Deberá expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, es decir la norma jurídica que se infringió, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para presumir dicha responsabilidad; además debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. También debe contener la autorización para que las Unidades Administrativas competentes, citen al o los presuntos responsables a la audiencia prevista en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (audiencia de Ley) y que en su oportunidad se turne el asunto a la autoridad competente para que dicte la resolución que en derecho proceda.

3.2.2.2.2 DESAHOGO DE LA AUDIENCIA DE LEY

Desde el punto de vista gramatical, la expresión "audiencia", en una de sus acepciones clásicas hace referencia al acto por el cual los jueces oyen a las partes en litigio. El origen del vocablo "audiencia" esta en el verbo latino "audire" que significa oír. El Diccionario Jurídico Mexicano aduce que: "Consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa".¹¹ A su vez, Rafael de Pina señala: "En sentido procesal (audiencia es el), complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes, o por el Ministerio Público, en su caso. Pueden ser las audiencias de pruebas, de alegatos, de ambas cosas a la vez y de discusión y emisión de resolución".¹²

En relación al Procedimiento Administrativo Disciplinario, la Ley de la Materia, sólo se ocupa en su artículo 64 de regular tangencialmente a la figura de la "audiencia", no obstante que el desahogo por parte de la autoridad, constituye la parte más trascendente, tanto por lo que hace al interés jurídico del presunto infractor, como por parte de quien representa el interés público. En forma deficiente el artículo 64, contrario

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa-UNAM. Décima Edición. Tomo A-CH. P. 264

¹² DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Vigésimosegunda edición. México, 1996. P. 114

al criterio de una depurada técnica legislativa, contiene y regula una complejidad de figuras e hipótesis normativas (audiencia, pruebas, plazos de citación, facultades, autoridades ejecutoras, plazos para resolver nuevas investigaciones, suspensión temporal, efectos restitutivos, etc.), de manera que resulta un tanto infructuoso realizar un análisis específico, toda vez que éste se realizará en el siguiente capítulo. Sin embargo podemos considerar, dadas las características particulares que acompañan al Procedimiento Administrativo Disciplinario, que la finalidad que se pretende con el desahogo de la "audiencia" no es otro que la apropiada satisfacción de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional, que dicho sea de paso ésta se integra a su vez por cuatro garantías: a) un juicio previo al acto privativo; b) seguido ante tribunales previamente establecidos; c) con el cumplimiento de las formalidades procesales esenciales y d) conforme a las Leyes vigentes, con anterioridad al hecho.

3.2.2.3 RESOLUCION

Concluido el período para la presentación de alegatos, la autoridad procederá a analizar todas y cada una de las constancias y actuaciones que obren en el expediente, relacionándolas con la o las imputaciones que se hubiesen señalado en el citatorio a audiencia; de tal ejercicio y tomando en consideración las diferentes hipótesis previstas en la fracción III del artículo 64 de la Ley de la materia, la autoridad puede arribar a las siguientes conclusiones:

- a) Que no cuenta con los elementos suficientes para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad imputada. Esta disposición equivale a una especie de empate técnico, en el cual no hay una parte vencida ni un vencedor, y el estado que guarda el asunto es tan incierto que ni lo aportado y alegado por el presunto responsable resulta lo suficientemente sólido para absolverlo, como tampoco lo son aquellos elementos que sirvieron de soporte para imputar como presuntamente irregular una conducta determinada. En esta circunstancia y a efecto de no violentar el principio de seguridad y certeza jurídica, la autoridad deberá ordenar la práctica de investigaciones o diligencias complementarias que permitan despejar cualquier incertidumbre y esclarecer aquellos puntos oscuros vagos o imprecisos; pero invariablemente estará obligada a hacer oportuno conocimiento al presunto responsable del resultado de sus investigaciones y conclusiones acusatorias y deberá citarlo a audiencia a efecto de que manifieste lo que a sus intereses convenga.
- b) Que se adviertan elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable. El desarrollo del procedimiento en ocasiones puede resultar distinto, en relación a otros actos y omisiones no considerados al inicio del procedimiento, ya que estamos hablando de un acto u omisión diverso de aquel que motivó el procedimiento, por tal razón resulta apropiado y funcional dar tratamiento por separado, desvinculándose la suerte de uno en relación al otro. De surtir esta hipótesis, la autoridad habrá de tomar el acuerdo correspondiente en el cual señale las medidas que estime apropiadas, o en su caso puede incorporar las medidas aludidas, en el cuerpo de la resolución que vaya a emitir con motivo del procedimiento de origen.

- c) Que se adviertan elementos que impliquen responsabilidad administrativa a cargo de otras personas. El acto que resultó lesivo a los intereses de la administración, puede tener por fuente generador a la conducta de un servidor, o derivarse de la participación de varias personas. En este sentido, es factible que en el desarrollo del procedimiento incoado a un determinado servidor, se arrojen elementos que involucran la participación de otros servidores; de ahí entonces que si aún no se ha dictado la resolución, la autoridad puede disponer la práctica de investigaciones y diligencias que resulten necesarias para corroborar y fortalecer los elementos constitutivos de responsabilidad a otros servidores y en tal circunstancia resulta conveniente sujetar a las otras personas, a la misma causa que tiene motivado el procedimiento. Esta medida permite ampliar el radio de sujetos presuntamente responsables y consecuentemente trae aparejada una equitativa distribución de las conductas realizadas, con las sanciones que en lo individual se llegasen a imponer. La autoridad tiene la obligación de analizar minuciosamente las actuaciones y constancias que obren en el expediente y si fuese el caso de que advierta elementos que involucren a otros servidores, está constreñida a no emitir resolución debiéndose reservar para cuando haya desahogado los procedimientos incoados a los otros servidores, esto fundamentalmente atendiendo a la naturaleza plurisubjetiva de la irregularidad a través de la cual se produjo la afectación a la administración. De no ser así es posible que la sanción que se imponga se concentre en un solo infractor y con lo cual se estaría emitiendo un acto injusto y desproporcionado.

Cuando la autoridad no enfrenta algunas de las hipótesis que se han desarrollado en los incisos anteriores, es porque estima que cuenta con elementos suficientes para resolver el fondo del asunto radicado, procediendo a exteriorizar su voluntad mediante la resolución administrativa disciplinaria. El sentido de la resolución puede ser condenatoria o absolutoria. Los efectos jurídicos de la resolución absolutoria varían de aquellas en la cual se imponen sanciones; la primera adquiere el grado de inamovible e incompatible, la segunda en cambio trae aparejado el derecho del servidor público responsable de inconformarse con la resolución emitida, en consecuencia ésta es válida pero carece de eficacia. En el caso de la resolución inicial que recae en un procedimiento disciplinario, si bien es cierto que, como acto administrativo que lo es, trae aparejada la ejecutoriedad de la sanción impuesta, su ejecución no es inmediata ya que se encuentra sujeta a que se den las siguientes condiciones de eficacia:

- Que fenecido el plazo para interponer el recurso de revocación, señalado en el artículo 71 de la Ley de la materia, el servidor responsable no lo hubiese interpuesto. En tal virtud el asunto adquiere definitividad.

- Que el servidor ejerza el recurso de revocación y solicite la suspensión de la ejecución de la resolución, atento a lo previsto en el artículo 72 de la precitada Ley. De entrada la solicitud planteada obliga a la autoridad a pronunciarse sobre su procedibilidad; en caso de que resuelva a favor de la petición, la sanción impuesta seguirá siendo válida, pero también continuará siendo ineficaz, hasta en tanto se resuelva lo conducente en el recurso planteado. En caso de que se niegue la suspensión o si ésta no fue solicitada, la resolución

que se pretende combatir producirá todos sus efectos jurídicos, por ser no solo válida sino también eficaz.

En la parte final del instrumento se aprecia de forma concreta el sentido en que se pronuncia la autoridad, señalando el nombre completo del Servidor Público y la sanción que en su caso esté decretando; también debe contener la orden de la aplicación de la sanción al área administrativa correspondiente, así como la de notificarle al servidor público.

3.3 SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Como se ha venido señalando, el artículo 47 de la LFRS prescribe un conjunto de obligaciones que deben acatar todos los servidores públicos, y éstas obligaciones constituyen el llamado "Código de conducta" en el sector público, y el incumplimiento a las mismas tiene como consecuencia la aplicación de las sanciones administrativas que establece el artículo 53 del mismo ordenamiento.

Estas sanciones son de las más leves a las más severas:

APERCIBIMIENTO.- Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de hacer determinada cosa, en el entendido de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor; es decir, es una llamada de atención a quien ha incurrido en falta, para que no la vuelva a cometer.

El apercibimiento puede ser público o privado, siendo el primero, aquel que se hace del conocimiento al infractor por escrito y con copia para su expediente personal, así como para sus superiores jerárquicos y las autoridades competentes para conocer del mismo; y el segundo, cuando únicamente queda asentado en su expediente laboral, además de la notificación personal.

AMONESTACION.- También es una corrección disciplinaria que consiste en participar al servidor público que debe encauzar su conducta al correcto desempeño de sus funciones, que a diferencia del apercibimiento, ya no es una simple llamada de atención, pues su objeto es prevenir la posible comisión de un ilícito.

Al igual que el apercibimiento, la amonestación puede ser pública o privada.

SUSPENSIÓN.- Consiste en prohibir al servidor público que realice sus funciones por tiempo determinado.

Cabe señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula dos tipos diferentes de suspensión: la que tiene el carácter de sanción como castigo a la falta cometida y está prevista por el artículo 53 fracción III; y la suspensión temporal que prescribe el artículo 64 fracción IV, que no tiene la misma naturaleza y fin, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado. Por otra parte, la fracción I del artículo 46 de esta Ley,

establece que la suspensión será por un periodo no menor de tres días no mayor de tres meses.

DESTITUCION.- Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

INHABILITACION.- Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad administrativa.

Cuando esta sanción se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro que cause daños y perjuicios, será de uno a diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de este límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, independientemente del contenido económico de la infracción.

Es importante señalar que para que una persona que ha sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la sanción impuesta, se requerirá que el titular de la Dependencia o Entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

SANCION ECONOMICA.- Es la multa que la autoridad administrativa impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública del Distrito Federal o, si no existió éste, entonces la de punir al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza.

En los términos del artículo 103 Constitucional, las sanciones económicas deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios causados con sus actos u omisiones, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados, tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales del infractor.

Concluyendo el presente capítulo, diremos que la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, o bien reponer el orden jurídico violado; y su finalidad es precisamente mantener la observancia de la norma jurídica, obligando incluso al infractor, con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso de la ley.

Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos en presencia de la reparación del daño o indemnización. Por otra parte, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución y la inhabilitación.

Finalmente, es importante referir que en el PAD las autoridades tienen una absoluta libertad para estimar la idoneidad de las pruebas, para apreciarlas y valorarlas y para fijar las sanciones que a cada caso correspondan. Esto en teoría se supone que es eficaz, pues dejar a las autoridades que a través del estudio de cada caso y de una adecuada individualización, resuelven de una manera justa y equitativa, seleccionando la sanción procedente según la falta cometida; sin embargo en la práctica encontramos que faltas de similar gravedad pueden ser castigadas con sanciones de distinta severidad o que sanciones de la misma especie sean aplicables a faltas de diferente gravedad; una misma conducta en distintos procedimientos puede dar lugar a sanciones de diversa índole, o a la inversa; esto produce por un lado, que en algunos casos una infracción de menor importancia sea castigada con severidad o que a una falta muy grave se le aplique una sanción poco severa.

3.4 MEDIOS DE IMPUGNACION A LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

La resolución que la autoridad disciplinaria emite, con motivo de la conclusión del procedimiento previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puede ser combatida por el servidor público cuando aquella le cause agravios y estime que se emitió ilegalmente. Si la resolución es absolutoria, el asunto queda firme e inamovible; en este aspecto la Ley no reconoce derechos subjetivos públicos, ni tutela interés jurídico a terceros, como tampoco prevé alguna

instancia impugnativa que permita a otra autoridad jerárquicamente superior, revisar la resolución absolutoria tomada por la autoridad administrativa disciplinaria.

Caso contrario ocurre cuando la resolución fija alguna o algunas de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley de la materia. En tal circunstancia el servidor sancionado podrá escoger, entre interponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad, según se prevé en los artículos 71 y 73 de la precitada Ley, o en su caso una vez agotadas estas vías ordinarias, interponer el juicio de amparo.

El Recurso de Revocación, deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la resolución recurrida, observándose siempre las siguientes normas:

1. Debe presentarse por escrito. En este escrito inicial se expresarán los agravios que a juicio del servidor público se le hayan causado, acompañando copia de la resolución recurrida, constancia de la notificación y las pruebas que considere pertinentes.
2. La autoridad sancionadora, acordará sobre la admisibilidad o desechamiento del recurso y de las pruebas ofrecidas, y una vez desahogadas las pruebas, emitirá su determinación dentro de los treinta días hábiles siguientes a la presentación del recurso, notificando al servidor público en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

La interposición del Recurso de Revocación suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, siempre y cuando así lo solicite el servidor público recurrente, y si se trata de sanciones económicas, que garantice en los términos que establezca el Código Fiscal de la Federación; o bien, tratándose de otras sanciones, que se admita esta petición, que su ejecución le cause daños y perjuicios y que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de conductas que perjudiquen al interés social. Cabe señalar que la resolución que se dicte a este medio de defensa, también podrá ser impugnada por el servidor público ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal mediante el Juicio de Nulidad.

Así, el Juicio de Nulidad debe promoverse ante el Tribunal arriba señalado, y está previsto en el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Puede intentarse directamente en contra de la resolución en donde se impuso la sanción, cuando el servidor público no desee acudir ante la propia autoridad sancionadora; pero si usó la vía del Recurso de Revocación, entonces deberá esperar a que dicha autoridad resuelva el recurso para promover el Juicio de Nulidad ante el Tribunal, ya que si impugnara a la resolución originaria se sobreesería el juicio por improcedente; por tal motivo, la interposición del Recurso de Revocación es optativa para el servidor público.

Es importante señalar que si el servidor público opta por la interposición del Recurso de Revocación, debe hacer valer en éste todos los argumentos de defensa, ya que en el Juicio de Nulidad no podrá plantear aquellos que considere supervinientes.

Los efectos de las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del distrito Federal que anulen la resolución en que se sanciona al servidor público, serán el sentido de que la Dependencia o Entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas por el Tribunal.

Como puede observarse, el Procedimiento Administrativo Disciplinario es una institución jurídica distinta y autónoma de los otros procedimientos administrativos. Asimismo, cabe señalar que por ser tan amplio es lógico que la legislación aplicable y en la práctica se presenten algunas inconsistencias como es el caso de las opiniones encontradas respecto a la interpretación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tema que será analizado en el siguiente capítulo. Aunado a lo anterior, es importante referir que es el primer procedimiento contemplado en la legislación en materia de responsabilidad administrativa, por lo que su perfeccionamiento sólo se logrará con la experiencia que al respecto vaya adquiriendo la autoridad disciplinaria.

CAPITULO IV. SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

4.1 ANALISIS DEL ARTICULO 45 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

4.2 JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

4.3 SOLUCION AL PROBLEMA PLANTEADO

4.1 ANALISIS DEL ARTICULO 45 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El tema central de esta investigación es la interpretación que las autoridades han hecho del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a la supletoriedad hacia otra Ley.

Por Ley supletoria debe entenderse “el reenvío de una Ley especializada a otros textos legislativos generales que fijan los principios aplicables a la regulación de la Ley suplida.”¹³

En este sentido, la supletoriedad tiene lugar cuando una Ley regula escasamente alguna (s) cuestión (es), por ello se acude a una Ley u ordenamiento jurídico que suple estas deficiencias.

Así, en el caso concreto el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece:

“En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”.

¹³ Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. Tomo VI

En una primer lectura, pudiera parecer que no existe problema alguno de interpretación, en virtud de que utilizando el método gramatical, se le asigna significado a dicho enunciado normativo, tal como su texto lo indica, pero el hecho de que señale : “En todas las cuestiones relativas al procedimiento...”, singulariza su alcance a un procedimiento, ya que de ninguna forma alude la expresión a los diversos y plurales procedimientos de que se ocupa todo el cuerpo normativo de la Ley.

4.2 JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

La práctica administrativa disciplinaria, acogió, sin razón aparente alguna, la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles para la imposición de sanciones administrativas, orientación primeramente aceptada por los tribunales federales, tal como se consigna en la tesis jurisprudencial del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentada al resolver el Amparo directo 120/76, (Jurisprudencias, Precedentes y Tesis Sobresalientes, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VI, Administrativa, Mayo Ediciones, México, pág. 499), que a la letra dice:

“CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DEL.

Aunque todas las multas se catalogan dentro de los cobros fiscales, en razón de que, para hacerles efectivas, se sigue el procedimiento económico-coactivo, tanto la naturaleza del crédito como los trámites para interponer recursos contra las sanciones, varían según la materia del ordenamiento legal que las establece. Entonces, si un recurso se encuentra previsto en un ordenamiento de carácter netamente administrativo

y la sanción tampoco es de naturaleza fiscal, no pertenece al campo de lo tributario la substanciación del recurso que contra la multa se interponga, y no existe razón válida alguna para aplicar el Código Fiscal al trámite del recurso, ya que, salvo disposición expresa en contrario de la Ley especial de la materia, es aplicable, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en todos los procedimientos administrativos ante autoridades federales".

Extrayendo los elementos de esta tesis se desprende:

- Distingue entre multas impuestas y las que se hacen efectivas, las primeras atienden a la materia que la impone, las segundas sólo a la materia fiscal.
- Si la multa se impone en materia fiscal, se aplica el Código Tributario, si es impuesta, dicha multa, en materia administrativa es aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, en ambos casos se establece tal diferencia para interponer las defensas del sancionado.

El resultado del anterior análisis es el hecho de que en ningún momento se hizo referencia al artículo 45 de la Ley de Responsabilidades. En el supuesto no consentido de que se refiriera a dicho precepto legal, sólo atiende a las multas administrativas y en materia disciplinaria, además de haber sanciones económicas, hay destituciones, suspensiones, inhabilitaciones, apercibimientos y amonestaciones. En este mismo contexto es de señalarse que tal criterio jurisprudencial tiene el inconveniente de ser adoptado y no surgido de la vigente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues como se aprecia la citada tesis es del año 1976, en tanto la Disciplinaria fue publicada en Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1982.

El caso contrario, se presenta cuando en recientes tesis jurisprudenciales, la Suprema Corte y el Tribunal Colegiado de Circuito, establecieron a nuestro parecer acertadamente, la más exacta interpretación del citado numeral de la Ley Disciplinaria.

Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, marzo de 1996.- Tesis: P.XXII/96; página 466.

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO”. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES:

El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimiento Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas, que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo, y en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior, porque esta Ley establece en su artículo 45, que ‘En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales’, lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código

Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del título II (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito".

Al margen de que el Título Segundo de la Ley Disciplinaria regule no sólo el procedimiento del Juicio Político, sino también el de Declaración de Procedencia, consideramos que la Suprema Corte de Justicia al interpretar el citado precepto (artículo 45) de la Ley en comento, siguió los métodos: sistemático y literal.

Por otra parte, el pleno de la Suprema Corte de Justicia, autoridad competente, haciendo un análisis lógico y evolutivo, consideró, que si bien es cierto que el Código Federal de Procedimientos Civiles debía aplicarse supletoriamente a los procedimientos administrativos que se tramitaran ante las autoridades federales, no lo era cuando existía, en la ley respectiva, disposición expresa en contrario. Así lo advirtió del contenido de la tesis publicada en la página 87, volumen CXVI, Tercera Parte, Sexta Epoca del Semanario Judicial de la Federación del 9 de marzo de 1967, que dice:

"PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- El Código Federal de Procedimientos Civiles debe

estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante las autoridades federales, teniendo como fundamento este acierto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto, no puede agraviar al sentenciado”.

Es menester precisar, que el Pleno de nuestro máximo tribunal consideró, basado en una hermeneútica literal y sistemática, que la correcta interpretación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contiene disposición expresa que excluye la aplicación que por regla general se hace del Código Federal de Procedimientos Civiles, al establecer “En todas las cuestiones relativas al procedimiento”..., no obstante que tal precepto se encuentra dentro del capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político). La redacción del artículo permite establecer en una primer lectura, que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en los procedimientos de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el que ahora se cuestiona.

La crítica al método topográfico de interpretación, estriba en señalar que las normas jurídicas no deben interpretarse aisladamente o para determinados casos en virtud de su posición o acomodación dentro de una Ley. Mas bien, ellas aparecen agrupadas sobre la base de caracteres comunes, aplicables para todos los casos que regula dicha Ley, no permitiendo las excepciones, en cambio sí la generalidad. De esa manera, valdría considerar que el artículo 45 de la Ley Disciplinaria debe ser interpretado formando parte de un todo homogéneo, coherente y sistemático.

Finalmente, es importante mencionar que debido a la infructuosa interpretación que las autoridades hacen del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como al controvertido encuentro de opiniones de nuestros Tribunales, los servidores públicos que resultan afectados por la resolución emitida en su contra por la autoridad disciplinaria, se favorecen con el Recurso de Revocación o el Juicio de Nulidad antes explicados, cuando en éstos últimos se decreta la nulidad de la resolución en comento por no estar debidamente fundada la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

4.3 SOLUCION AL PROBLEMA PLANTEADO

Por último no podría faltar la interpretación auténtica de la Ley Disciplinaria, que como se ha dicho fue publicada en Diario Oficial de la Federación en fecha 31 de diciembre de 1982. Al respecto, es necesario destacar que la exposición de motivos de la Ley en

cuestión es parte, declarativa y no prescriptiva, pues sólo encontramos que "Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales..." sin embargo da un tratamiento, al servidor público que ha cometido una falta, como "inculpado" (término utilizado en materia penal), quien gozará de las garantías constitucionales previstas por los artículos 14 y 16. Así la naturaleza punitiva de la Ley Disciplinaria es razón de peso para poder concluir que sus reglas deben ser suplidas por el Código Penal Adjetivo.

En efecto, las semejanzas entre las materias disciplinaria y penal se enlistan a continuación:

1. Un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales.
2. En ambos existe el principio de la retroactividad de las sanciones en cuanto beneficien al individuo sancionado.
3. En ambos opera la prescripción de sanciones.
4. Ambos establecen el principio de reserva de Ley, que consiste, en que sólo el legislador puede a través de la Ley conceder o suprimir derechos y obligaciones.

Es decir al margen de los métodos de interpretación: histórico, gramatical y sistemático también es aplicable el método analógico.

Por tanto, y en razón de los criterios encontrados de nuestros tribunales, la solución que se propone en el presente trabajo consiste en que se presente ante el Congreso de la Unión la iniciativa del proyecto del **Reglamento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, que contenga las disposiciones

formales específicas sobre la manera de instaurar y substanciar cada una de las etapas que conforman al Procedimiento Administrativo Disciplinario, es decir, en cuanto a la manera de presentar, admitir y desahogar las pruebas; los alegatos; la forma en que han de apreciarse para emitir una resolución y la forma en que ha de emitirse la misma (con la finalidad de evitar que se aplique supletoriamente cualquier otra Ley que sea de naturaleza y fines distintos), como a continuación se expone:

Como quedó asentado en el punto 3.2.2.1.2, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no contempla como parte del Procedimiento Administrativo Disciplinario a las "Diligencias de carácter administrativo", ni tampoco su concepto. Así se desprende de la interpretación literal del artículo 64 de esta Ley, que dispone en primer término, la citación del servidor público presunto responsable a una audiencia en la que se admitirán y desahogarán las pruebas que pudiera ofrecer, y en segundo lugar, que sólo en caso de que la autoridad disciplinaria lo considere pertinente y necesario, después de esta audiencia podrá ordenar la práctica de investigaciones para allegarse de los elementos necesarios para emitir la resolución correspondiente.

No obstante, en la práctica administrativa primero se realizan estas diligencias o investigaciones administrativas, a fin de deslindar la presunta responsabilidad administrativa del servidor público y así determinar si ha o no lugar a incoar el Procedimiento Administrativo Disciplinario en su contra, el cual se inicia con el Proveído de Inicio de este Procedimiento que contiene la autorización para citar al servidor público para el desahogo de la Audiencia de Ley.

Considerando que esta práctica resulta más eficiente que lo establecido en la legislación disciplinaria, es conveniente que el Reglamento que se propone, debe acoger esta postura estableciendo como ya se señaló en el Capítulo Tercero, como fases del Procedimiento Administrativo Disciplinario la Indagatoria y la Comprobatoria. Estableciendo que la primera de ellas deberá estar integrada por el Acuerdo de Radicación e Inicio y las Diligencias de Carácter Administrativo; figuras que han sido explicadas en los puntos 3.2.2.1.1 y 3.2.2.1.2, respectivamente.

Cabe señalar que la LFRSP tampoco contempla la figura del Acuerdo de Radicación e Inicio, por lo que también resulta indispensable que el Reglamento regule las formalidades de esta figura. Asimismo, es necesario que establezca los términos y plazos para su conclusión una vez que es presentada la queja o denuncia; esto para dar agilidad al desahogo del PAD, ya que en la práctica las investigaciones previas a la Audiencia se extienden en demasía. Así, se considera que es factible que el Reglamento establezca tres días hábiles posteriores a la presentación de la queja o denuncia para determinar la competencia de la autoridad disciplinaria y en su caso, radicar el asunto; y un plazo no menor de 30 ni mayor de 90 días hábiles para la práctica de las "Diligencias de Carácter Administrativo".

En cuanto a la fase comprobatoria del PAD, el Reglamento debe estipular que una vez que se han concluido las investigaciones necesarias, en un plazo no mayor de 10 días hábiles la autoridad disciplinaria deberá proveer el inicio del PAD mediante un acuerdo en el que se funde y motive la presunción de responsabilidad del servidor público y se autorice la citación de éste para el desahogo de la multicitada Audiencia de Ley prevista

en el numeral 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual deberá llevarse a cabo dentro de los 30 días hábiles posteriores a este acuerdo.

Por otra parte, deberá señalar que el citatorio enviado al servidor público presunto responsable, deberá contener las siguientes formalidades: día, hora y lugar de citación; la presunta irregularidad y la manifestación de que podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

El desahogo de la audiencia a que hace referencia el artículo 64, tiene algunas implicaciones prácticas que nos detendremos a analizar en este espacio. A diferencia de otros ordenamientos en los cuales se ocupan detalladamente de regular, en qué consiste cada una y el inicio de la siguiente, e incluso las diferentes etapas de que se compone cada una de ellas, esta secuencia y concatenación lógica no se observa en el artículo 64, de manera que a la luz de los fines que persigue el procedimiento disciplinario, consistente en la observancia de las elementales garantías constitucionales y atendiendo a una sana lógica jurídica procedimental, es imperativo que el Reglamento establezca las etapas que deben integrar la audiencia que habrá de desahogarse en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, así como de las diligencias y actuaciones que las integran.

Primeramente, es necesario señalar que, la parte final del primer párrafo de la fracción I del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades, prevé la posibilidad de que a la audiencia el presunto responsable comparezca por sí o por medio de un "defensor". No obstante su trascendencia en el procedimiento, la modalidad de la comparecencia a través de un

"defensor", no se encuentra regulada en la Ley de la materia, de ahí que nos ocupemos aunque sea brevemente de la aludida participación del "defensor".

De ahí, que el Reglamento también debe ocuparse, aunque sea brevemente, de los requisitos que debe reunir la persona que asuma dicha representación, los cuales van desde acreditar ser licenciado en derecho, con cédula profesional vigente, hasta la elemental y ordinaria circunstancia de que esa persona sea de la confianza de la parte. Así mismo debe prever los instrumentos a través de los cuales se acreditará el mandato o representación conferida, incluyendo los límites y alcances del mismo, de manera tal que la representación voluntaria se debe plasmar en un instrumento público (testimonial notarial) un documento privado (carta poder) o concederse mediante mandatos verbales compareciendo ante la autoridad respectiva; en el entendido de que en caso de que el servidor público presunto responsable no comparezca a la audiencia, pero pretenda acreditar mediante carta poder a su representante, tal representación no se tendrá por legitimada y en todos los casos se tendrán por ciertos los actos imputados y por perdido su derecho a ofrecer pruebas y presentar alegatos. Pero si por el contrario, comparece personalmente a esta audiencia, exhibe y ratifica ante la autoridad la carta poder en la cual otorga facultades al representante, para que en su nombre actúe en el procedimiento, la autoridad podrá, si así se lo pide el representante, otorgarle el beneficio del artículo 16 Constitucional. Lo mismo procede cuando el presunto responsable al inicio de la audiencia designa o nombra de viva voz a un "defensor" o representante.

Por otra parte, de la redacción contenida en la fracción I del precitado artículo 64, se infiere que habrá una audiencia para que el presunto responsable, tenga la oportunidad

de contestar todas y cada una de las responsabilidades que se le han imputado, afirmando o negando la existencia de los actos o hechos señalados en el pliego de responsabilidades, expresando los que ignore cuando no sean propios y en su caso agregando las explicaciones que estime convenientes; la confesión vertida sobre los actos o hechos aludidos no necesariamente se traduce en la aceptación de las responsabilidades imputadas, en todo caso habrá que estar atentos a los elementos en los que se base para desvirtuar las infracciones señaladas.

La fracción en estudio establece el derecho del presunto responsable a ofrecer pruebas, sin embargo es omisa en relación a las actuaciones que deben correr a cargo de la autoridad incoactora, para garantizar y hacer posible la ejecución de este derecho; por su parte la fracción II contiene la aislada expresión: "desahogadas las pruebas...", la cual es implícitamente indicativa de que se deben de desahogar las pruebas, esto junto con las garantías de poder ofrecer las pruebas, permite inferir que las etapas del procedimiento probatorio se pueden establecer secuencialmente de la siguiente manera: a) ofrecimiento de pruebas; b) admisión de pruebas; c) preparación de pruebas y d) desahogo de pruebas.

Ahora bien, tomando en consideración las diversas implicaciones y actividades que se han mencionado con anterioridad y que tienen que ver con el apropiado desarrollo de la audiencia aludida en el multicitado artículo 64 y con el fin de dotarle de organizadidad y funcionabilidad al Procedimiento Administrativo Disciplinario, procedemos a proponer la manera en que el Reglamento deberá fijar las fases secuenciales en las que se habrá de desahogar la mencionada Audiencia de Ley:

a) *Ofrecimiento de pruebas.* Las pruebas que se ofrezcan deberán relacionarse con los hechos o actos controvertidos y que el oferente desee probar. No es admisible un ofrecimiento genérico e impreciso, como lo representa la siguiente expresión muy recurrida por los litigantes. "Ofrezco como prueba la documental "X", la cual se relaciona con todos y cada uno de los hechos y actos imputados", se insiste en que es menester precisar cuáles son en concreto los hechos o actos materia de probanza. Los medios probatorios deben ser acordes con la naturaleza no jurisdiccional ni contenciosa sino autotutelar del Procedimiento Administrativo Disciplinario, lo cual implica que pruebas como la confesional a cargo del quejoso o denunciante o de la propia autoridad disciplinaria, versus auditores, directores, etc., resulten totalmente improcedentes, lo contrario equivaldría a desnaturalizar la esencia del procedimiento. Para el efecto, deberá estipularse que sólo podrán ofrecerse pruebas en el momento oportuno de la audiencia, no antes o después; esto para evitar que se preparen o fabriquen las mismas.

b) *Admisión de pruebas.* Para la admisión de pruebas se debe tener presente que el objeto de la misma lo constituyen los hechos o actos controvertidos, debiendo en consecuencia desecharse aquellas que no tengan relación con los puntos controversiales; en este sentido la autoridad incoactora deberá considerar para su admisión que las mismas sean pertinentes, idóneas y congruentes. A efecto de que la autoridad tenga la oportunidad y mesura para admitir las pruebas ofrecidas, podrá asentar en autos que las pruebas se tienen por ofrecidas y que se reserva para acordar con posterioridad sobre su admisión, o en su caso si la naturaleza de las pruebas ofrecidas no requiere tal ejercicio, podrá acordar su

admisión o desechamiento, señalando en ambos casos la fundamentación y motivación de su respectivo acuerdo. En caso de que la autoridad se reserve el derecho antes citado, el plazo no deberá exceder de los quince días hábiles posteriores.

c) *Desahogo de las pruebas.* Antes de desahogar las pruebas es necesario que la autoridad o el presunto responsable, según corresponda al tipo de prueba admitida, realicen los actos o diligencias que posibiliten, llegado el momento, su apropiado desahogo. Así a la autoridad incoactora le corresponderá requerir a las áreas de la administración competentes, la exhibición de las documentales que sin causa justificada no hayan sido expedidas oportunamente al presunto responsable; o si se trata de una prueba testimonial, la autoridad deberá requerir al oferente para que presente a los testigos de descargo en el día y hora que para el efecto señale.

A propósito de la imposibilidad que pudiese manifestar o alegar el oferente para su presentación o localización, es importante destacar que la autoridad incoactora, de conformidad con la Ley de Responsabilidades, carece de facultades y de medios de apremio a su alcance, para obligar a la comparecencia de algún particular; esto resulta lógico si atendemos a la naturaleza no jurisdiccional de la autoridad sancionadora; de tal suerte que corresponderá al interesado garantizar la presentación de los testigos, al menos que estos presten sus servicios dentro de la administración pública.

El desahogo de las pruebas constituye la última parte de la fase probatoria y consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas; actividades que en función del tipo de prueba por desahogarse, podrán ser sencillas o complejas. Así tendremos que en relación a las pruebas documentales, es muy elemental su desahogo ya que por su propia naturaleza no hay necesidad de realizar otros trámites; sin embargo existen otras pruebas como la testimonial o pericial, cuyo desahogo requiere la observancia de un procedimiento en el que se tiene establecido desde la manera, las formas, el tiempo y el lugar en que habrán de realizarse.

Presentación de Alegatos. Continuando con el análisis de las implicaciones que se derivan de la figura que genéricamente se regula en el artículo 64, nos ocuparemos del derecho que tiene el presunto responsable de presentar alegatos o tal y como dice la parte conducente de la fracción I: "... y alegar en la misma (audiencia) lo que a su derecho convenga...".

En el Diccionario Jurídico Mexicano se entiende por alegatos, "la expresión oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso."¹⁵

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. P.137

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Esta acepción es predominante en la doctrina y en la jurisprudencia no sólo en lo que corresponde al concepto sino en relación al momento que resulta útil y oportuno para plantearlos, ya que sería absurdo presentar alegatos, cuando aún se desconoce si se admiten o no las probanzas. En conclusión y no obstante que la ley de la materia no regula el momento dentro del procedimiento en el que el presunto responsable puede ejercer este derecho, es lógico y funcional que los alegatos se presenten una vez desahogadas las pruebas. Para el caso se deberá otorgar un plazo prudente no menor de tres días hábiles posteriores al desahogo de las pruebas ofrecidas. Si el presunto responsable presenta sus alegatos, al momento de dar contestación a las responsabilidades que se le imputan, este derecho se tendrá por ejercido en el entendido que no podrá posteriormente hacerlo valer.

Consideramos que con esta solución se obligará a los servidores públicos sancionados a cumplir con lo determinado por la autoridad disciplinaria, pues ya no se valdrían de la "incorrecta" interpretación de la autoridad para impugnar su resolución ante la instancia correspondiente, sino que ésta (la resolución), desde un principio se emitiría con bases firmes, dando también la oportunidad al presunto responsable de defenderse conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional.

CONCLUSIONES

1. Del análisis a la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño incorrecto de la función pública, denominándola como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.
2. Históricamente, con excepción de la Ley de Responsabilidades de 1870, las Leyes de 1896, 1940, 1980 y 1982, han establecido como supletorio a sus disposiciones al Código Federal de Procedimientos Penales o al Código Penal en lo que sea aplicable.
3. De lo anterior, se desprende que todo el enfoque de las responsabilidades de los servidores públicos, fue encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo, hasta la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982.

4. En relación a esta Ley (LFRSP), es importante señalar que aun y cuando tiene deficiencias y por lo mismo es susceptible de mejorarse, cumple en un gran porcentaje con su objetivo, es decir, establece con mejor congruencia quiénes son los sujetos que se denominarán servidores públicos, sus obligaciones y las irregularidades en que pueden incurrir, el procedimiento que debe seguirse para su determinación y las posibles sanciones a que se harán acreedores en caso de incumplimiento a tales obligaciones.

5. Al analizar el desarrollo del Procedimiento Administrativo Disciplinario, se desprende que el mismo es autónomo porque nace de una Ley que es distinta de la judicial, la civil, la penal y la laboral, por lo que la resolución que se emite en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, no debe confundirse con aquellas diversas que pronuncia un juez o tribunal jurisdiccional; ya que dicha resolución es un acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación administrativa, creando, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones concretas a determinados sujetos. Por tal razón no es conveniente utilizar la terminología procesal propia de los juicios contenciosos, en los procedimientos administrativos, de ahí que la denominación de RESOLUCION, resulta desde el punto de vista doctrinal y legislativo, la apropiada y correcta.

6. También se desprende que el Procedimiento Administrativo Disciplinario es tan amplio como uno judicial; por tanto, es lógico y comprensible que presente algunas deficiencias como es el caso que nos ocupa, por lo que resulta imprescindible que a la brevedad nuestro Poder Legislativo trabaje en un proyecto del Reglamento de la

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se propone en el Capítulo Cuarto de este trabajo.

7. Debido al poco interés que nuestra doctrina ha demostrado por analizar a fondo la relevancia de este tema, se torna muy escasa la información que al respecto existe, sobre todo en cuanto a la posición del artículo 45 dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
8. Sin embargo, sobran razones para afirmar que todos los métodos de interpretación coinciden en señalar que la supletoriedad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe apegarse a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales, en cuanto le sea aplicable y al Código Penal vigente, en tanto es promulgado y publicado el Reglamento arriba mencionado.
9. No obstante, en la actualidad, el criterio seguido por la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y demás autoridades disciplinarias, es el contrario, al utilizar oficialmente el Código Federal de Procedimientos Civiles de manera supletoria; razón por la cual, consideramos que nuestro Congreso de la Unión debe poner más atención en estos pequeños detalles a fin de evitar la sustracción a la Ley por parte de los afectados (servidor público sancionado), y así depurar al derecho de las interpretaciones torcidas de la ley.
10. A fin de dilucidar las opiniones encontradas de los máximos tribunales, nuestra propuesta versa en el sentido de que el Congreso de la Unión trabaje para crear un Reglamento que describa, con la mayor precisión posible, el procedimiento a seguir

para el fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos y así evitar aplicar supletoriamente cualquier otra ley adjetiva.

11. Es indispensable la creación de este Reglamento, porque como se ha mencionado, el Procedimiento Administrativo Disciplinario es distinto de los otros que le son similares, pero para una aplicación más exacta es necesario que en algún lugar se precise la manera de instaurar y substanciar (forma y fondo) todas y cada una de las fases que lo conforman.

12. El interés por la realización de esta investigación, obedece a que la experiencia en el campo laboral administrativo ha demostrado que gracias a la práctica de la autoridad disciplinaria de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, diversidad de servidores públicos se han sustraído a la aplicación de las sanciones respectivas, impugnando a través del Juicio de Nulidad, la incorrecta aplicación de esta supletoriedad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFIA
DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1996.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1985.

CARDENAS F., RAUL. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes vigentes. Editorial Porrúa, México, 1982.

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México, 1998.

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H. Derecho Administrativo. Parte General. Editorial Porrúa. México, 1996.

DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario Jurídico. Decimoquinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1986.

FIX ZAMUDIO, HECTOR. La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado. Editorial Porrúa, México, 1984.

GONZALEZ DE LA VEGA, RENE. El Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1983.

HERRERA PEREZ, AGUSTIN. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Editorial Particular. México, 1991.

LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD. La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

OROZCO ENRIQUE, JOSE DE JESUS. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México, 1984.

ORTIZ REYES, GABRIEL. El Control y la Disciplina en la Administración Pública. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. Diccionario para Juristas. Editorial Mayo, México, 1981.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1983.

SERRANO MEGALLON, FERNANDO. El Particular frente a la Administración. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

SOBERANES FERNANDEZ, JOSE LUIS. La Responsabilidad Administrativa de los Servicios Públicos. Editorial Porrúa, México, 1984.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Decimosegunda edición, Editorial Porrúa, México, 1983.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA VIGENTES

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Sista, México, 1999.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Primera Edición. México, 1997. PP. 94

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Editorial Porrúa. 47ª. Edición. México, 1994. PP. 373

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 8ª. Epoca. Número 198.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 9ª. Epoca. Número 97.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRUEBAS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Amparo en revisión 443/76. American Cyanamid Company. 11 de noviembre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Séptima Epoca. Volumen 91-96 Sexta Parte. Pagina 170.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Recurso de revisión administrativa 2/95.22 de febrero de 1996. Unanimidad de 10 votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo III, de marzo de 1996. Tesis P. XXII/96. Página 466.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Amparo en revisión 549/96. Raúl Rodríguez Garza. 6 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo V, Enero de 1997. Tesis VIII.1°.8 A. Página 540.

ECONOGRAFIA

DICCIONARIO DE AUTORIDADES. Tomo Quinto. Editorial Gredos. España, 1990.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo A-CH. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa-UNAM. Décima Edición.

DICCIONARIO MARIN DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Tomo 2. Editorial Marín. España, 1982.

REVISTA PRAXIS. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984.
Artículo: Responsabilidad Administrativa. Autor: De Val, Enrique.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. Renovación Moral. Primera Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988.