

CAPÍTULO 4: LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA: CONTROL, PROCEDIMIENTO Y MEDIOS DE DEFENSA.

4.1. ÓRGANOS DE CONTROL PARA LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL

Respecto a la definición de control, siguiendo a diversos estudiosos de la materia,¹ en la función pública referida en lo genérico (ejecutiva, legislativa y judicial) debe entenderse por control el acto material contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario, que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad, eficacia y calidad de un acto o una serie de actos, y la obligación de pronunciarse sobre ellos. Al respecto, Miguel de la Madrid sostenía que no es posible desligar el control de la tesis fundamental sobre renovación moral de la sociedad porque sin mecanismos de control, no hay orden adecuado y se dificulta la revisión para diagnosticar lo que hay que modificar o renovar.

En este sentido, por lo que toca a nuestro tema, se considera de suma importancia el control del ejercicio en las actividades públicas de la función administrativa, toda vez que enmarca entre unas de sus funciones lo referente al control de los servidores públicos. Por otro lado, dentro del control administrativo también resulta indispensable sistematizar sus actividades y funciones, es decir, adecuarlas a los objetivos del mejoramiento de cada uno de los sectores económicos que conforman el sistema económico total, orientando el control a los propósitos del desarrollo, el mejoramiento de los servicios a cargo del Estado, la correcta productividad de las empresas públicas y, sobre todo, la eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos nacionales, principalmente en estos días en que

¹ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Edición Viracocha, Buenos Aires, 1953.

surgen muchos cuestionamientos por parte de la sociedad sobre los controles y vigilancia que deberían de haber sobre los órganos y sobre los funcionarios; principalmente sobre los que manejan los recursos del Estado.

Con esta idea se precisó la creación de la entonces Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública y, después, conforme con esta filosofía, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, añadiéndose el Artículo 32 bis y creando dicha Secretaría, con facultades específicas, a partir del 1º de enero de 1983.² En la actualidad, con la entrada del Presidente Vicente Fox Quesada se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde en lugar del Artículo 32 Bis entró en vigor el Artículo 37, y la Secretaría de la Contraloría cambió de nombre pasando a ser, hoy en día, la Secretaría de la Función Pública; mismas que entre sus objetivos principales encontramos:³

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública;
- Controlar y detectar prácticas de corrupción;
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad; y
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.

Por su parte su misión y su visión son:

Misión: "Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la Administración Pública Federal"

² Lanz, Cárdenas, José Trinidad, en *La Contraloría y el Control Interno en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1987, p. 465.

³ <http://www.sfp.gob.mx>

Visión: "La sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal."

Al respecto, observamos que dentro de los objetivos de la actual Secretaría de la Función Pública, está en abatir la corrupción y la impunidad, que ciertamente es de significativa importancia y trascendencia, pero deja a un lado algunas funciones por las cuales se creó su antecesora la Contraloría General de la Federación, tales como el control a los propósitos del desarrollo, el mejoramiento de los servicios a cargo del Estado, la correcta productividad de las empresas públicas y su eficiencia, aunque ciertamente se realiza pero a menor escala de lo necesario por conducto de los Comisarios con apoyo en los órganos internos de Control, con sustento en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Contabilidad y Gasto Público Gubernamental y la Ley de Entidades y Empresas de participación Estatal, todas Federales, con sus respectivos reglamentos. Así creemos que la Secretaría de la Función Pública debería ampliar un poco mas sus objetivos, puesto que para abatir la corrupción, también debe haber un desarrollo nacional, así como mejorar los servicios públicos para evitar que los recursos se desvíen o dicho de manera precisa que simplemente se apliquen adecuadamente, es decir, más allá de simples posiciones y "ocurrencias" políticas.

Por otro lado, referente a los tipos de controles en general, existen varios criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización del mismo. Así se puede ordenar al control en tres grandes rubros donde se enmarcan casi todos los aspectos y manifestaciones que el control puede revestir en el derecho público mexicano,

mismos que coinciden con los órganos constitutivos del Estado dentro del principio clásico de división de poderes.

De esta forma, y de acuerdo con Lanz Cárdenas en *‘La Contraloría y el Control Interno en México’*, los controles del Estado se clasifican, en principio, en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias, a saber: control legislativo, control administrativo y control judicial o jurisdiccional.

- A) El control legislativo, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones: la primera es la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive la conducta de los servidores públicos. La segunda, que consiste en el control presupuestal, que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir, la aprobación inicial y la de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y la tercera, que se traduce en el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos.
- B) El control administrativo, correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas. Esta variante del control a su vez puede ser clasificada desde seis puntos de vista diferentes. El primero deriva del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la Administración Pública, dentro de los que se pueden advertir, tanto actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión,

evaluación y corrección. El segundo punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control, lo que permite reconocer, en primer lugar, al control preventivo, también llamado *a priori*, y que es el que tiene lugar antes de que los actos propiamente administrativos se realicen, a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten, con sujeción a las leyes, planes y programas; en segundo término, el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa; y, por último, el conclusivo, también denominado *a posteriori*, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

La siguiente variante, corresponde a un criterio a partir de la forma de actuación de los órganos de control, y así se tiene, por una parte, la actuación oficiosa, en la que los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores públicos o los actos administrativos efectuados; en un segundo término, figuran los actos de control que solamente pueden realizarse a petición de la parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del sector público; y, en un tercer lugar, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos de control.

Un quinto enfoque se presenta desde el ángulo del sujeto activo u órgano que realiza el control y, en este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia Administración Pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de los miembros de la misma,

como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para el efecto; también puede ser externo, cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico, o bien en otros casos de discusión de constitucionalidad o de incertidumbre o cuestionamiento de legalidad, cuando se realiza por el Poder Judicial o por tribunales administrativos autónomos.

Por último, el sexto criterio se fija en función de los efectos o resultados del control administrativo, y así puede ser formal, cuando sólo constata que las acciones administrativas efectuadas se ajusten a la ley con efectos únicamente declarativos; o constitutivo, cuando la intervención de los órganos controladores genera derechos y obligaciones o constituye el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, ya fuere de corrección o inclusive de orden sancionatorio.

C) Por lo que toca al control judicial o jurisdiccional, que corresponde al Poder Judicial de la Federación (artículos 103 y 107 Constitucionales), puede clasificarse como control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Fundamental, o como control de legalidad, cuando tratándose de dirimir controversias y, en la función primordial, de definir el derecho, se imprime certeza jurídica a situaciones de conflicto que se suscitan con los particulares entre sí o con el Estado. En este caso, como también sucede con los otros dos poderes y que resulta prolijo mencionar, se dan las excepciones al control jurisdiccional cuando éste se efectúa por medio de tribunales administrativos, o

por la propia Administración Pública en el trámite y resolución de recursos administrativos o vías impugnativas, y, aún más por el Poder Legislativo al resolver sobre responsabilidades políticas o de orden penal, cuando se trata el caso exclusivo del Presidente de la República.⁴

Después de conocer la clasificación de los tipos de control que existen en nuestro derecho positivo mexicano, cabe mencionar que, por lo que respecta a nuestra tesis nos enfocaremos básicamente al control administrativo, pues es el que tiene una relación muy estrecha con la Administración Pública y que, en principio, corresponde a un control interno de la propia administración, además de que se liga con la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, si bien es necesario apuntar que en los poderes legislativo y judicial también se producen actividades materialmente administrativas a cargo de servidores públicos y que son objeto del control presupuestal.

En este marco, Lanz Cárdenas define por control administrativo “las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios.”⁵

En resumen, el control administrativo debe prevenir, pero como el Estado también debe participar en la satisfacción de necesidades colectivas a través de los servicios públicos, el control finalmente debe hacer una verificación para asegurar todo lo anterior.

⁴ Lanz, Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, pp. 468-471.

⁵ *Ibid*, pp. 471-473.

Hablando del control administrativo, es necesario mencionar que México cuenta con un sistema de control y evaluación gubernamental que comprende varios elementos que lo integran y que no deben faltar como son los sujetos activos, pasivos y el objeto, que a continuación describimos.

Existen tres sujetos activos, tocando el control global a la Secretaría de la Función Pública, de acuerdo con el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), tanto en su intervención directa a través de su estructura reglamentaria como a través de los órganos especiales constituidos por los delegados de Contraloría para el sector central y por los comisarios públicos para el sector paraestatal. Enseguida y de acuerdo con la LOAPF tenemos como segundo sujeto activo a los controles sectoriales, que se realizan por las dependencias como cabezas de sector, bajo la coordinación directa de las secretarías de Estado correspondientes, a las que se invistió de facultades para vigilar y controlar a las entidades integradas en el respectivo sector. Y como último sujeto activo esta el control institucional, mismo que es ejercido por las dependencias y las entidades, donde tienen funciones específicas que en la LOAPF se asignan a cada entidad del sector paraestatal, las que se consignan en las leyes, decretos, acuerdos u otros actos relativos a su constitución y funcionamiento.

Respecto a los sujetos pasivos, esta sujeción al control refiere específicamente a los servidores públicos que tienen a su cargo el desarrollo material y directo de las atribuciones y actividades de las dependencias y entidades a las que pertenecen, función de control que encuentra su apoyo, como ya se explicó en capítulos anteriores, en los artículos 108 a 114 Constitucionales y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El último elemento de control que tenemos es el del objeto, mismo que puede ser de legalidad, fiscalización, oportunidad y gestión o eficiencia.

El control de “legalidad” consiste en la intervención del órgano controlador para verificar o constatar que los actos de la administración correspondan a la normatividad que les es propia; esto es la verificación que se hace para examinar que todo esta de acuerdo a la ley.

El objeto de “fiscalización”, según Lanz Cárdenas, se desentiende del término tradicional del “fisco”, para referirse a los actos de vigilancia e inspección que a la postre pueden resultar en la conformidad o desacuerdo de los actos administrativos tanto con las normas como con los planes y programas establecidos. Tal es el caso de la fracción XVII del Artículo 37 de la LOAPF, donde es facultad de la Secretaría de la Función Pública conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen y, en su caso, las denuncias respectivas ante el Ministerio Público, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

Respecto al objeto de “oportunidad” en el control, refiere en la procuración con medidas administrativas de diversa índole, tanto preventivas como de orden posterior.

La “gestión” como objeto de control se entiende como acción y efecto de administrar, así también como control de resultados o de eficiencia. En cuanto al desempeño de los servidores públicos, se concibe éste como la “eficiencia”, misma que se busca en el orden administrativo para el logro y realización de uno de los deberes básicos en el servicio público.⁶

⁶ *Ibid*, pp. 483-485.

Finalmente, la Secretaría de la Función Pública, siguiendo lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública tiene varias obligaciones para el control de los servidores públicos, que son:

- 1) Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre actuación de los servidores públicos y, en su caso, turnarlas a las dependencias a las que corresponda.
- 2) Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público.
- 3) Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competan, y, en su eventualidad, turnar los expedientes a las contralorías internas de las dependencias respectivas para la aplicación de sanciones.
- 4) Denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servidores públicos.
- 5) Fincar las responsabilidades administrativas que correspondan, en los términos de ley, a los servidores públicos y, en su caso, a terceros, tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.
- 6) Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentar declaraciones de bienes, para los efectos de la separación del cargo del servidor público incumplido.
- 7) Previa la investigación y en su eventualidad práctica de las auditorias que correspondan, denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento

ilícito en los casos de servidores públicos que revelen una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos y sus gastos y bienes.⁷

Ya que conocemos los tipos de control, así como sus elementos y sobre todo los medios, podemos concluir que es obligación de la administración actuar siempre legalmente, esto es, los actos administrativos deben ser legítimos y eficaces o, en caso contrario, será deber de la administración arbitrar todos los medios para anular o rectificar la gestión ilegal, ineficaz que no se haya apegado a normatividad. Esta función es conocida como el control administrativo, mismo que como se observó, opera a través de diversas dependencias y tiene sus funciones específicas. Al respecto, consideramos que este control administrativo, mientras busque trabajar adecuadamente, será de gran importancia para abatir la corrupción, por lo menos en el ámbito administrativo, y también la impunidad, siempre que apliquen las sanciones correspondientes.

4.2. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Aplica, en el caso de la responsabilidad administrativa y por ello se conoce popularmente como el procedimiento para la aplicación de sanciones.

Fue con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el año de 1983 donde se creó este procedimiento, el cual pretendía cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, mismo que hoy se encuentra en el Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

⁷ *Ibid*, p. 499.

Por otro lado, como todo procedimiento, el de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, al realizar actos administrativos formales debe adecuarse a los procedimientos que las normas legales establecen, tal es el caso de los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues al ser autoridad administrativa quien lo lleva, conforme a las disposiciones y reglamentos internos de la Secretaría de la Función Pública por ejemplo, deberá cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con fundamentación y motivación.

Específicamente el procedimiento disciplinario de acuerdo con las disposiciones, se desarrolla en 4 etapas como son las de investigación, instrucción, decisión y ejecución, mismas que a continuación se detallan.

Comenzando con la etapa de **investigación**, ésta se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser realizada tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia como por la Secretaría de la Función Pública. Al respecto la LFRASP menciona:

Artículo 10. En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.
Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

Así, los órganos de control, según el caso, llevan la investigación de acuerdo a las normas y lineamientos. Por otro lado y de igual forma, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé a los servidores públicos en su Artículo 8º, fracción XVIII, la siguiente obligación:

Artículo 8.- [...]

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables.

Es decir, los servidores públicos deben denunciar en las contralorías internas de sus dependencias los hechos ilícitos de los empleados que tengan bajo su dirección; lo anterior es de gran importancia, toda vez que si se aplicara realmente el círculo de complicidad entre los servidores públicos, sería menor y habría menos corrupción, pero sucede que pocos son los servidores públicos que denuncian a sus trabajadores o viceversa donde pocas veces se denuncian a los altos funcionarios por temor a que se tomen represalias.

Volviendo a la etapa de investigación, como resultado de ésta pueden generarse varios supuestos, en razón de quienes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan. Al respecto, Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez hace una interpretación de la ley acerca de la investigación donde nos dice que si ésta la realiza el órgano de Contraloría Interna de una dependencia y descubre infracciones cuyo conocimiento y castigo sea de su exclusiva competencia, este órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando las sanciones, por acuerdo del superior jerárquico.

Sin embargo, si las infracciones son de la competencia de la Contraloría Interna, pero revisten el carácter de *graves* y la Secretaría de la Función Pública debe conocer los hechos, se lo comunicará a ésta, independientemente de que imponga las sanciones que correspondan. Si las infracciones no son de su competencia en razón del monto

económico del asunto, trasladará el expediente a la Secretaría de la Función Pública para que imponga la sanción.⁸

Durante esta etapa, la autoridad investigadora cuenta con facultades para decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable tal como lo dispone el Artículo 21 de la LFRASP:

Artículo 21. [...]

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaria, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaria, del Contralor Interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaria, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Después de concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la administración, se inicia la etapa de **instrucción** del procedimiento disciplinario, la cual, de acuerdo con Goyri Víctor Martínez Bullé en el “*Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*”, esta etapa responde al principio básico de justicia, de informar al infractor con claridad las causas y razones de la responsabilidad que se le

⁸ Delgadillo, Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1996, pp. 165-167.

imputa, así como ser oído en su descargo y defensa. Al respecto el Artículo 21 de la LFRASP dice:

Artículo 21. La Secretaria, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Como se observa, esta etapa comienza con la citación del presunto responsable, con una anticipación no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente.

Cabe mencionar que en esta fase se toman muy en cuenta los aspectos esenciales del procedimiento, como es el respeto a la garantía de audiencia de los inculpados y el ofrecimiento de pruebas y los alegatos; así en esta etapa, como en las otras, se debe respetar la ley, principalmente en el expediente que se está formulando, toda vez que la autoridad se basará en el mismo para emitir su resolución, la cual deberá estar bien fundamentada y motivada, tal y como nuestra Constitución lo dispone, pues esta etapa equivale a la del proceso.

Ya integrado el expediente con los elementos necesarios para que el juzgador pueda hacer una clara convicción de los hechos, entonces el procedimiento entra en la etapa de

decisión o resolución, la cual deberá ser dictada dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia), y notificarla dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles siguientes al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma. Así, encontramos el fundamento en la LFRASP donde dice:

Artículo 21. La Secretaria, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

[...]

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaria, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaria, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

Cabe mencionar que dentro del procedimiento, el servidor público que sea el presunto responsable podrá confesar su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones funcionariales, pues la Ley contempla un procedimiento sumario, con reducción de la sanción económica a dos tercios como se muestra:

Artículo 31. Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

Consideramos que esta opción que da la ley es trascendental en los casos de servidores públicos que suelen ser honestos pero que incumplieron en sus obligaciones por causas contrarias a su voluntad; y por tanto, de esta manera la ley les recompensa su honestidad mediante este artículo. Ya que la honestidad, como uno de los valores a que aspiramos todos los mexicanos, debe ser primordial en el comportamiento diario de todo ser humano.

Por último tenemos la etapa de **ejecución** dentro del procedimiento sancionatorio, misma que se inicia con el acto de notificación de la resolución, puesto que sin ésta, la resolución carecería de trascendencia jurídica, debido a que “para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.”⁹

Es importante señalar que, de acuerdo a la Ley, es necesario levantar actas de todas las diligencias que se practiquen, así como las resoluciones deberán constar por escrito y se llevará registro de las mismas.

Finalmente, resulta conveniente señalar a grandes rasgos los tipos de sanciones en los que puede incurrir el servidor público de acuerdo a la LFRASP, para así poder valorar la eficacia de las mismas en la realidad que vivimos. Así encontramos las siguientes sanciones: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación temporal.

De acuerdo con García Máynez, la sanción es “...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la

⁹ Delgadillo, Gutiérrez, Luís Humberto, *Elementos de Derechos Administrativo, 2º Curso*, Editorial Limusa, México, 1989, p. 176.

observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.”¹⁰

Así, respecto al apercibimiento y amonestación, éstos se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento. Por tanto, el apercibimiento es una llamada de atención para hacer ver al funcionario las fallas u omisiones cometidas para que no la vuelva a cometer. Mientras que la amonestación, es un regaño o llamada de atención más fuerte que el apercibimiento y, en ocasiones, implica la amenaza de aplicar sanciones mayores en caso de reincidencia. Aunque algunos autores consideran que no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción. A diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación.

Estas sanciones, al igual que la suspensión –cual definición se dará a continuación- son por un período de entre tres días y tres meses y corresponde su aplicación, de acuerdo a la LFRASP, al superior jerárquico.

Sobre la suspensión aparecen dos figuras diferentes en la Ley, ya que se habla de suspensión como sanción por la comisión de infracciones o faltas administrativas, y también la suspensión temporal como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios. Aunque ambas son temporales, sólo se considera

¹⁰ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1974, p. 294.

como sanción a la suspensión lisa y llana que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo.

Referente a la destitución, ésta implica la separación definitiva del cargo o empleo, pero han existido alrededor de ésta muchas controversias, toda vez que consideran que corresponde al derecho laboral, por tanto debería el superior jerárquico demandarla ante las autoridades laborales como se menciona en el Artículo 30 de la LFRASP:

Artículo 30. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Por lo que respecta a la sanción económica, ésta se considera como una multa, además de que se le de la característica de crédito fiscal, con los privilegios que les corresponden para los efectos de su cobro.

Finalmente esta la inhabilitación que sólo procede por resolución de la autoridad competente y dependerá del daño causado y la gravedad de la responsabilidad.

En resumen, el fin perseguido con la imposición de sanciones es como lo sintetiza Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez:

- a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el *cumplimiento forzoso*;
- b) 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 ante *la reparación del daño o indemnización*.

- c) Cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como *la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad*.¹¹

Ya que conocemos cada una de las sanciones, hay que tomar en cuenta que existen criterios para la imposición de las mismas como son: la gravedad de la responsabilidad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, así como las circunstancias de la infracción, las circunstancias externas y los medios de ejecución, la antigüedad en el servicio, la reincidencia y el monto del beneficio y el daño causado.

En conclusión, el procedimiento disciplinario como todo procedimiento debe ser integrado y llevado de manera adecuada, esto es, respetando la Ley en cada una de las partes del procedimiento y, sobre todo, los derechos de las personas, para que se pueda tener un resultado adecuado ya sea sancionando al servidor público cuando se demuestre su responsabilidad o absolviéndolo cuando no incurrió en responsabilidad.

4.3. MEDIOS DE DEFENSA E INSTANCIAS PROCEDIMENTALES

Sobre los medios de defensa e instancias procedimentales existen en el Artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno es mediante el recurso administrativo de

¹¹ Delgadillo, Gutiérrez, Luís Humberto, *op. cit.*, p. 105.

revocación y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación:

Artículo 25. Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Del artículo anterior existen varios puntos que destacan, como son: el de que su interposición es optativa, esto es, el servidor público puede acudir a interponer el recurso de revocación ante el superior jerárquico u optar por ir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De acuerdo al Artículo 26 de la LFRASP, el recurso administrativo se deberá interponer ante la propia autoridad sancionadora dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la resolución en que se impone la sanción. La autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándole al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Consideramos que estos artículos son de gran importancia ya que es necesario que, como todo ser humano, los servidores públicos tengan derecho a defenderse y, al respecto coincidimos con Carlos María Sáenz que nos dice lo siguiente: “Se hace indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa.”¹²

¹² Sáenz, Carlos María, *La Responsabilidad Administrativa del Funcionario, La Ley*, Buenos Aires, 1951.

La justificación del recurso administrativo, en este caso y según Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez, “se trata de un procedimiento bastante ágil, aunque no siempre será posible cumplirlo como lo pretendió el legislador, ya que, por el volumen de asuntos y la complejidad particular de los recursos, no en todos los casos es posible que se resuelvan dentro de los treinta días siguientes al cierre de la instrucción, pero ello no puede afectar la validez de la resolución que se dicte en forma extemporánea, puesto que no es una causa de prescripción, o de caducidad, en su caso, y sólo podría dar lugar a sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los plazos, cuando la demora no sea justificable.

“Por otro lado, el juicio de nulidad procede en contra de la resolución donde se impuso la sanción al servidor público, pero si acudió antes a la vía del recurso, entonces deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación para promover el juicio, en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del servidor público sancionado, ya que si impugnara la resolución originaria se sobreseerá el juicio de nulidad por improcedente, en los términos de las fracciones V y II de los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente.”¹³

Como conocedores del derecho creemos que ambas vías o medios de defensa que tiene el servidor público en contra de la resolución dictada por la autoridad tienen características que la distinguen, donde según el caso dependerá de la situación en la que se encuentre el servidor público para imponer uno u otro medio de defensa. Por ejemplo, en los términos para su interposición, el recurso administrativo es de 15 días, y en el juicio es de 45, conforme al Artículo 207 del Código Fiscal de la Federación. Al respecto, en el caso del recurso se podrá solicitar la suspensión siempre que cumpla con los requisitos que marca

¹³ Delgadillo, Gutiérrez, Luís Humberto, *op. cit.*, pp. 178-181.

la Ley, pero también lo puede hacer mediante el juicio de nulidad. Pero sobre estos medios de defensa hay que hacer ciertas reflexiones, así creemos que el recurso de revocación últimamente ha tenido poca utilización, ya que los servidores públicos consideran que poco se logra con interponerlo pues la autoridad sancionadora no suele revocar o modificar su resolución sino por el contrario, la ratifica, por lo que provoca desanimo en los servidores públicos ya que al interponerlo solo pierden tiempo o por el contrario en ocasiones solo lo utilizan para ganar tiempo y preparar mejor el Juicio de nulidad. Por tanto, consideramos necesario que este tipo de recurso lo manejen los órganos internos de control.

Por otra parte, un problema que presenta el juicio de nulidad para los servidores públicos sancionados es que cuando obtienen sentencias a su favor después de una larga espera, sucede que la restitución de sus derechos es muy lenta, toda vez que las sentencias del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa carecen de ejecutividad, y, en ocasiones, a pesar de que se ordene la restitución al empleo, en el ámbito contencioso administrativo, no es posible ejercer acción alguna en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, ya que el recurso de queja ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo procede en contra del cumplimiento deficiente o en exceso, así como en contra de la indebida repetición del acto.

Por tanto, en la actualidad muchos se preguntan si es mas conveniente interponer el recurso de revocación o el juicio de nulidad; sin embargo esto dependerá de la situación del servidor público escoger entre una u otra opción que le otorga la ley como medio de defensa, pero la realidad nos ha mostrado que el recurso de revocación esta perdiendo el objetivo para el que fue creado.