

- III. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos . . . 85
 - 1. Disposiciones generales en la ley 87
 - 2. Breve referencia al juicio político 88
 - 3. La declaración de procedencia 90
 - 4. El problema que plantea el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 91
 - 5. Referencia al marco normativo del control interno 97
 - 6. Precedimiento disciplinario 98
 - 7. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo 107
 - 8. Impugnación 108
 - A. Revocación 108
 - B. Juicio de nulidad 109
 - 9. Función de control y aplicación de las normas en la potestad disciplinaria 110

III. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En el capítulo anterior analizamos el contenido de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; advertimos las semejanzas entre proceso y procedimiento; siguiendo a Niceto Alcalá-Zamora y Castillo nos pronunciamos por llamar autocompositiva a la fase de actividad administrativa que se desenvuelve en forma de actos formal y materialmente administrativos, y dejamos la denominación de proceso administrativo para el mal llamado “recurso”. En este capítulo analizaremos una norma jurídica que posee estrechas similitudes con el procedimiento jurisdiccional: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual, además, es una ley de control por antonomasia.

Para el maestro Ignacio Burgoa, si el funcionario público debe considerarse servidor público, es evidente que está ligado a los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos: el que entraña la obligación de ajustar sus actos a la Constitución y a la ley, y el que consiste en realizarlos honestamente y con espíritu de servicio; los primeros están sujetos a los principios de legalidad *lato sensu* y *stricto sensu*; los segundos, al de responsabilidad. Y define a la responsabilidad administrativa como la situación que se origina en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales.⁶⁹

La ley federal en análisis consta de cuatro títulos. El primero se refiere a las “Disposiciones Generales”; el segundo a los “Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia”; el tercero a las “Responsabilidades Administrativas” y el cuarto al “Registro Patrimonial de los Servidores Públicos”. También contiene 8 capítulos, 93 artículos y cuatro transitorios. Cabe señalar que la ley es reglamentaria del título cuarto “De las Responsabi-

⁶⁹ Cfr. Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 553 y 555.

lidades de los Servidores Públicos” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El título cuarto de la carta magna federal consta de los artículos del 108 al 114. Los artículos que se refieren al control administrativo son: el 108, 109, 113 y 114. Los artículos 110 y 114, párrafo primero, de la ley fundamental regulan el juicio político y el 111 y 112 la declaración de procedencia. Como en el presente trabajo nos ocupamos del estudio de la ley, aludiremos brevemente a su base constitucional.

El artículo 108 del referido título de la ley suprema, en su párrafo primero, establece quiénes deben ser reputados como servidores públicos, para el efecto de responsabilizarlos por los actos u omisiones violatorios del orden administrativo en que incurran en el desempeño de sus funciones. Así, se señala con este carácter a los representantes de elección popular; a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.

En el artículo 109 se alude a los tipos de responsabilidad en los que pueden incurrir los servidores públicos, a saber, la política, la penal y la administrativa. En la fracción III de esta norma se preceptúa que: *se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones*. Además, establece la autonomía de los procedimientos para aplicar sanciones por las responsabilidades en que incurran los servidores públicos y señala como garantía para los infractores, el que no se les pueda imponer dos veces, por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

El artículo 113 delinea el contenido de las leyes sobre responsabilidades administrativas; dice que deben establecer las obligaciones de los servidores públicos, las sanciones por incumplimiento de las mismas, los procedimientos para aplicarlas y las autoridades competentes para hacerlo. Asienta que son aplicables como sanciones, además de las que señalen las leyes: la destitución, suspensión, inhabilitación y sanciones pecuniarias sin exceder de tres tantos los beneficios obtenidos o el daño y perjuicio causado.

Para concluir con las normas constitucionales que se ocupan del control administrativo, el párrafo final del artículo 114 deja a la ley establecer los plazos de prescripción con la salvedad de que, cuando los actos sean graves, no podrá ser inferior a tres años.

1. *Disposiciones generales en la ley*

El artículo 1o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que su objeto es: reglamentar los sujetos de responsabilidad y las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas, así como las que deban resolverse en juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos.

En el artículo 2o. se agrega una nueva categoría de servidores a los que se les aplica la ley: a quienes manejen o apliquen recursos económicos federales. Por su parte, el artículo 3o. otorga competencia para aplicar la ley a las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, autorización entendible si consideramos las cuestiones de juicio político y la declaración de procedencia; a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ahora Asamblea Legislativa); a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo); las dependencias del Ejecutivo Federal; al Departamento del Distrito Federal (en este momento Gobierno del Distrito Federal); al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; al Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa); a los Tribunales del Trabajo, en los términos de las leyes respectivas y a los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes. De lo anterior se advierte una amplia gama de entes facultados para aplicar responsabilidades administrativas, atendiendo a la naturaleza compleja del Estado.

El artículo 4o. refrenda el contenido del artículo 109 de la carta magna federal al preceptuar que, si los actos u omisiones encuadran en uno o más de los casos sujetos a sanción, los procedimientos respectivos se seguirán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda. También obliga a las autoridades competentes para aplicar la ley a turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. Además, refrenda el espíritu del principio legal *non bis in idem*

contenido en la Constitución, al asentar que no se aplicarán dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Nos dedicaremos a establecer el trámite del juicio político y la declaración de procedencia; ambos procedimientos son ejemplos claros de ejercicio jurisdiccional y de control. Sin embargo, dado el propósito y extensión del presente trabajo, no podemos estudiarlos detenidamente.

2. Breve referencia al juicio político

Este mecanismo de control materialmente jurisdiccional de la actuación de los servidores públicos, tiene raigambre muy antigua en nuestro país, puesto que es una de las instituciones jurídicas vigentes en el derecho novohispano, conocida como “juicio de residencia”.

Para Carmelo Viñas Mey, al juicio de residencia estaban sujetos por igual todos los miembros del gobierno: civiles, eclesiásticos y militares, desde el Virrey al último subalterno. Los jueces residenciadores pregonaban el inicio de su actuación, para que cualquier persona que lo deseara formulara agravios. En seis meses debía sustanciarse el juicio y enviarlo a España para que el Consejo de Indias resolviera. En el supuesto de que fuera encontrado culpable, el servidor público estaba obligado a indemnizar a los perjudicados, o si no, lo hacía el Estado.⁷⁰

El artículo 110 de la Ley fundamental regula lo relacionado con el juicio político, y en él se establece que serán sujetos de éste: los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Esta circunstancia la

⁷⁰ Cfr. Viñas Mey, Carmelo, *El régimen jurídico y la responsabilidad en América indiana*, 2a. ed., México, UNAM, 1993, pp. 55 y 56.

refrenda el artículo 5 de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución.

El juicio político se encuentra regulado en los artículos del 5 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ignacio Burgoa entiende por juicio político una actividad político-jurisdiccional del Congreso de la Unión, y establece que debe referirse a los delitos oficiales, esto es, aquellos en que incurran los altos funcionarios de la federación durante el desempeño de su cargo o comisión pública. Y lo define como el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente según el delito oficial que hubiese cometido y de cuya comisión se le declare culpable. En el primer caso le llama antejuicio; en el segundo considera que se trata de un verdadero proceso.⁷¹

A pesar del enorme mérito de establecer la naturaleza jurisdiccional del juicio político, la mención del gran publicista mexicano es criticable. Si bien es cierto que dogmáticamente se entiende por delito el acto u omisión que sancionan las leyes penales, y que el juicio político tiene como propósito aplicar las sanciones de destitución del puesto e inhabilitación, también es cierto que no toda conducta antisocial puede considerarse como delictiva. Las hipótesis que regula el artículo 7o. de la Ley Federal de los Servidores Públicos están directamente relacionadas con la actividad de naturaleza política del servidor público. Baste advertir el amplio margen de discrecionalidad y subjetividad que contienen las conductas reguladas en el mencionado precepto. Así, con excepción de las violaciones graves y sistemáticas a las garantías constitucionales, el ataque a la libertad de sufragio y la usurpación de atribuciones, que pueden configurar hechos delictivos, es evidente que las otras conductas son de naturaleza eminentemente política. Tal es el caso del ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno, cualquier infracción u omisión grave a la Constitución o a las leyes federales, y las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal, que contienen para su determinación un amplio margen de discrecionalidad y subjetividad. En este sentido, Diego Valadés considera que cuando estos actos tengan el carácter de delictivos, se aplicará también la norma penal, y afirma

71 Cfr. Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 564, 565 y 672.

que en este caso la tipificación es exacta y no da lugar a las posibles interpretaciones subjetivas que el juicio político sí permite.⁷²

Además, en los términos de la ley reglamentaria, en caso de que existan delitos en las conductas de tipo político, se debe aplicar la declaración de procedencia y ajustarse a la ley penal. Lo que desvirtúa, también, la pretendida asimilación de las conductas susceptibles de juicio político con los delitos. Importante salvedad en materia de juicio político lo constituye la expresión de las ideas, ya que en congruencia con los artículos 6o. y 61 de la carta magna, es improcedente este juicio por la simple expresión de las ideas.

Corresponde a la Cámara de Diputados constituirse en órgano de instrucción y acusación y a la Cámara de Senadores fungir como jurado de sentencia. El juicio político se inicia con la denuncia que formula el ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, apoyada con pruebas documentales u otros elementos probatorios. En él intervienen la Oficialía Mayor, la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. Su temporalidad está constreñida al tiempo durante el cual el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y hasta un año después de concluir sus funciones. El juicio debe concluir en un año. La Cámara de Senadores aplicará las sanciones correspondientes por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión. Cabe asentar que las determinaciones de las cámaras en materia de juicio político son inatacables.

3. *La declaración de procedencia*

En el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se regula la denominada declaración de procedencia. En el precepto se establece que para proceder penalmente contra los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los con-

72 *Cfr.* Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 1, p. 401.

sejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

La declaración de procedencia no prejuzga sobre los fundamentos de la acusación; sin embargo, si la resolución es negativa se suspende todo procedimiento, sin perjuicio de que la imputación por la comisión del delito pueda continuar cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su cargo. Si se declara que ha lugar a proceder, el servidor público será separado de su encargo, y quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley, esto es, incoando el procedimiento penal respectivo. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal. Para Sergio Monserrit Ortiz Soltero, la declaración de procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se interpone contra servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal.⁷³

Al presidente de la República sólo se le puede juzgar por delitos graves del orden común y por traición a la patria, como lo previene el artículo 108 Constitucional. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. La Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la declaración de procedencia en sus artículos 25 al 29.

4. El problema que plantea el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Este precepto se encuentra en el capítulo IV de la ley llamado “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo”, y en él se establece 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. Asimismo se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.*

En una interpretación artificiosa del nombre del capítulo y de la ubicación del artículo 45 en el mismo, se ha pretendido establecer que la supletoriedad que regula se aplica única y exclusivamente al juicio polí-

73 Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, *op. cit.*, nota 67, p. 238.

tico y a la declaración de procedencia y que la ley es omisa tratándose del procedimiento disciplinario; en este contexto, con apoyo en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia con rubros “Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia administrativa”; “Procedimiento administrativo. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles”, se considera que la norma supletoria aplicable al tercer procedimiento que regula la ley —el procedimiento disciplinario— es el Código Federal de Procedimientos Civiles.⁷⁴

El criterio de referencia violenta el contenido de la norma. En efecto, el precepto es claro cuando señala que el Código Federal de Procedimientos Penales se aplicará a todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la ley; y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula tres clases de procedimientos: el juicio político, la declaración de procedencia y el procedimiento disciplinario. Así, *in claris non fit interpretatio*. Además, en principio, cabe señalar que la materia administrativa o la sancionatoria, como se desee, corresponde al ámbito del derecho público, por lo que una norma adjetiva aplicable a la materia civil, de carácter privado, generada para establecer el procedimiento para hacer efectivos derechos de esta naturaleza, no puede regir un procedimiento de derecho público. También, la norma procesal es de tipo instrumental, esto es, proporciona los medios para hacer efectivos los derechos y las obligaciones consignadas en la ley, por lo que no cabría el argumento de la naturaleza penal del Código Federal de Procedimientos Penales para controvertir su aplicación a la materia de responsabilidades administrativas.

Ahora bien, es conveniente señalar un argumento de carácter histórico. En la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, de 30 de diciembre de 1939, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de febrero de 1940, en su artículo 68, se establecía que: *En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley y en la apreciación 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*. Por su parte, la Ley de Responsabilidades de los funcio-

⁷⁴ Véase *Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público*, México, Edición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994, pp. 53, 54 y 55.

narios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de abril de 1980, establecía en su artículo 62 que: *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 advierte, la norma supletoria que históricamente se ha aplicado a los procedimientos para determinar responsabilidades de los servidores públicos, es el Código Federal de Procedimientos Penales.

Además, el Poder Judicial de la Federación ya se ha pronunciado en su jurisprudencia sobre la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En una tesis con dos precedentes de la novena época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo V, correspondiente a enero de 1997, página 540, con rubro “Responsabilidad Administrativa de funcionarios públicos. Son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, y no las del Código Federal de Procedimientos Civiles”, se establece que:

Para investigar la conducta de los servidores públicos ... y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, porque el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa ley, así como en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En la tesis P. XXII/96, de la novena época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación* y *Gaceta*, tomo III, correspondiente a marzo de 1996, página 466, que lleva por rubro “Responsabilidad administrativa de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. En el procedimiento relativo son aplicables, supletoriamente, las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales”, se refrenda, *mutatis mutandis*, con similares argumentos el sentido de la tesis anterior.

Por último, cabe señalar que el procedimiento disciplinario, al igual que los otros procedimientos que estatuye la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica tiene más coincidencias con el derecho sancionador que con el derecho privado. Se debe puntualizar que existe un tímido intento de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales a los procedimientos disciplinarios. Así, en la “Guía y Reglas para la aplicación de sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el tipo de falta”, emitido por al Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en sus páginas 39 y 40, se afirma:

Es necesario puntualizar, que esta Secretaría inveteradamente ha sostenido el criterio de que en el procedimiento administrativo de responsabilidades, debe aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser dicho procedimiento esencialmente de naturaleza civil no penal. Sin embargo algunas salas del Tribunal Fiscal de la Federación, así como tribunales colegiados de Circuito en materia administrativa, interpretando incorrectamente el artículo 45 de la ley federal de responsabilidades el cual se encuentra colocado en el Título Segundo de dicha ley, que se refiere al Juicio Político y a la declaración de procedencia, han resuelto que la legislación aplicable al procedimiento administrativo en forma supletoria es el Código Federal de Procedimientos Penales y en consecuencia han declarado la nulidad de lo actuado al haber aplicado la autoridad instructora, el Código Federal del Procedimientos Civiles, por tanto, para evitar esta situación es conveniente en lo subsecuente aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales.

A este documento cabe realizarle algunas precisiones. Primera: el criterio para aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles al procedimiento disciplinario, no administrativo, tiene su génesis en una desafortunada interpretación, letra a letra, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que los tribunales administrativos y judiciales corrigieron ese error. Segunda: el procedimiento regulado en la Ley Federal de Responsabilidades no es de naturaleza civil, ni tampoco administrativo; su naturaleza jurídica se acerca más al proceso penal, en cuanto a su carácter indagatorio, la aplicación de sanciones y la defensa social que involucra como herramienta contra la corrupción. Tercera: la pretendida naturaleza administrativa del procedimiento disciplinario deviene única y exclusivamente del hecho de que

lo aplican autoridades administrativas. Y cuarta: cuando se establece que sería conveniente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales al procedimiento disciplinario, es claro que no se ha aprovechado la experiencia jurídica que le aportaron los tribunales a la administración pública federal en su jurisprudencia. Por lo anterior hacemos votos porque se retome una sana práctica interpretativa, y se aplique supletoriamente al procedimiento disciplinario el Código Federal de Procedimientos Penales. La aplicación de esta norma solucionaría muchos problemas que se presentan en el procedimiento, como es el caso del carácter que deben tener los quejosos en el mismo, la admisión y desahogo de pruebas, los apremios, la coadyuvancia, entre otros.

El procedimiento disciplinario introduce un actor de carácter casi desconocido en la administración pública federal: las contralorías internas. La contraloría interna, como órgano integrante de la estructura de las dependencias y entidades de la administración pública federal, cuenta con una serie de herramientas normativas que le permiten el mejor desempeño de sus funciones.

Sus objetivos son el apoyo a la función directiva, para lo cual fiscaliza la gestión administrativa; vigila que los servidores públicos en el desempeño de sus funciones cumplan con sus obligaciones y se apeguen a la legalidad; realiza el control y seguimiento de las metas fijadas en los programas de trabajo; promueve el mejoramiento de la gestión y coadyuva a elevar los niveles de eficiencia, eficacia y productividad.

Para el logro de sus objetivos las contralorías internas cuentan con una estructura orgánica, autorizada tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Los empleados con los que cuentan estos órganos de control son de dos tipos: los que dependen funcional y jerárquicamente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los que están adscritos a las dependencias o entidades en la que se ubican dichos órganos de control. Los primeros son los titulares de los órganos internos de control y los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los referidos órganos. Los segundos son el demás personal que presta sus servicios en estos órganos.

Según el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su artículo 26, las funciones que se otorgan a las contralorías internas son: coordinar, supervisar y dar seguimiento a la recepción de quejas y denuncias; investigar y fincar las responsabili-

dades administrativas e imponer las sanciones en términos de ley; calificar y constituir los pliegos de responsabilidades; dictar las resoluciones en los recursos de revocación y revisión, que se hagan valer en contra de las resoluciones que se dictan en materia de inconformidades; llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las instancias jurisdiccionales representando al secretario del ramo; expedir certificaciones de los documentos que obren en sus archivos; coordinar, supervisar y coadyuvar a la implementación y operación del sistema integral de control gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; coordinar y supervisar la programación y realización de auditorías, inspecciones o visitas de cualquier tipo; recibir, tramitar y dictaminar las solicitudes de los particulares relacionadas con la reparación del daño causado por servidores públicos; coordinar, supervisar la formulación de sus anteproyectos de programas y presupuesto; formular denuncias y querellas ante las autoridades competentes por hechos de los que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito, entre otras acciones. En las funciones otorgadas a las contralorías internas se encuentran actividades que contienen fuertes características de tipo materialmente jurisdiccional, sobre todo las que se relacionan con la determinación de responsabilidades administrativas y el dictamen de reparación del daño.

Por lo que hace a los titulares de las áreas de responsabilidades, tienen como funciones: iniciar e instruir el procedimiento de investigación para determinar responsabilidades e imponer sanciones administrativas; llevar registros de los asuntos de su competencia; proporcionar los elementos necesarios al titular del órgano interno de control para emitir las resoluciones respectivas en los recursos de revocación; recibir y resolver las inconformidades, e instruir los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones emitidas en las inconformidades, entre otras.

En cuanto a las funciones asignadas a los titulares de las áreas de auditoría destacan las de coordinar y supervisar la vigilancia del cumplimiento de las normas de control y fiscalización que emita la Secretaría de Contraloría y elaborar normas complementarias en materia de control; realizar auditorías y revisiones, por sí mismos o con apoyo de las unidades administrativas de la secretaría.

Para los titulares de las áreas de quejas sobresale: coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias; turnar al área de responsabilidades las

denuncias y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario; conocer previo a la presentación de una inconformidad de las irregularidades que se hayan cometido, con la finalidad que se corrijan cuando proceda.

Por su parte, el demás personal de apoyo puede ser de tipo técnico, administrativo o secretarial; con la salvedad que el vínculo laboral lo tienen con la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, y únicamente están adscritos al Órgano Interno de Control.⁷⁵

5. Referencia al marco normativo del control interno

Norma importante en materia de control interno es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puesto que, en su artículo 37, desarrolla las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Por su importancia hay que señalar el contenido de las fracciones XI y XII que le permiten designar y remover delegados, a los titulares de los órganos internos de control, a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, en las dependencias y entidades de la administración pública, dándoles el carácter de autoridad a los cuatro últimos para la defensa de sus resoluciones. La XV en cuanto al recibo y registro de declaraciones patrimoniales; la XVI en la que le permite recibir quejas e inconformidades relacionadas con los convenios y contratos que celebre la Administración Pública Federal y la XVII que faculta a esta dependencia para conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa, imponer sanciones y presentar las denuncias correspondientes al Ministerio Público.

La fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada el 24 de diciembre de 1996. De esta reforma Arsenio Farell Cubillas, entonces titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dijo que:

Se había ampliado, pues, el sistema de control de la administración pública, ya que de una sola área facultada legalmente para resolver y aplicar sanciones económicas y menos de veinte para imponer sanciones admi-

⁷⁵ Véase el artículo quinto transitivo del Decreto que reforma, entre otras, la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado el 24 de diciembre de 1996, en el *Diario Oficial de la Federación*.

nistrativas, los cambios legales y reglamentarios facultaron a doscientos treinta órganos internos de control para realizar acciones preventivas y para imponer sanciones administrativas, permitiendo incrementar, en consecuencia, doscientos treinta veces la capacidad de respuesta de la Se-codam".⁷⁶

De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos destacan, para la materia del control interno, los artículos: 3o., fracción II, que le da competencia a la secretaría para aplicar esta ley; el 47 que señala las obligaciones a cargo de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; el 48, el 49 y 50 que establecen la potestad para cualquier interesado de presentar quejas y denuncias y la obligación de los servidores públicos de no estorbar este derecho; 52, 56, fracciones IV y VI, 57, 58, 59, 60 y 61 que delimitan el marco competencial de los órganos internos de control y algunas de las atribuciones a su cargo; 77 bis que se refiere a la obligación de reconocer la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida a los particulares, cuando se haya determinado que la responsabilidad del servidor público y la falta administrativa les haya causado daños y perjuicios a estos particulares; el 78 que se refiere a la prescripción de las facultades del superior jerárquico y de la secretaría para aplicar sanciones; el 80 sobre la obligación de presentar declaración de situación patrimonial; el 81 que regula los plazos para presentar la declaración de situación patrimonial y el 85 que señala la posibilidad de que en la práctica de investigaciones o auditorías se interponga inconformidad en contra del contenido de las actas.

6. *Procedimiento disciplinario*

Previo al análisis de las normas que contienen disposiciones de carácter procesal aplicables a la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es pertinente precisar las notas que se deben cumplir para considerar a una concatenación de actos como proceso. Para el maestro Cipriano Gómez Lara existen siete puntos fundamentales que sustentan la unidad del proceso: 1) el contenido de todo proceso es un litigio; 2) la finalidad de todo proceso es la de solucionar un con-

⁷⁶ *Corrupción y cambio*, véase el prólogo de Arsenio Farrell Cubillas, pp. VII y VIII.

flicto; 3) en todo proceso existe un juez o tribunal y dos partes que están supeditadas al tribunal con intereses contrapuestos entre sí; 4) todo proceso presupone la existencia de una organización de tribunales, con jerarquías y competencias; 5) en todo proceso existe una secuencia u orden de etapas; 6) En todo proceso existe un principio general de impugnación, y 7) en todo proceso existen cargas procesales, como medidas de actuación de las partes.⁷⁷

A reserva de volver sobre el particular, realizaremos el análisis del contenido de estos siete puntos al adentrarnos en el contenido adjetivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Según el publicista Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en el procedimiento disciplinario se pueden encontrar las siguientes fases: a) recepción de la queja o denuncia; b) admisión de la queja o denuncia; c) ratificación y salvaguardas; d) investigación de la queja o denuncia; e) citatorio; f) notificación; g) audiencia, y h) resolución.⁷⁸

Por nuestra parte haremos las siguientes acotaciones: el capítulo procesal de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos está contenido en el artículo 64; esta norma adjetiva resulta insuficiente para resolver la casuística que los procedimientos disciplinarios plantean. De ahí la trascendencia del estudio del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para establecer la norma aplicable supletoriamente a esa ley.

También, si bien es cierto que en los artículos 37, fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 64, fracción III, y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 14, fracción II, inciso b) y 26, fracciones III, numeral 1 y IV, inciso a), numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se faculta a los órganos internos de control para investigar quejas o denuncias; también lo es que la fase de investigación no está debidamente regulada en estos ordenamientos. En efecto, el artículo 37, fracción XVII, se relaciona con una atribución genérica concedida a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conocer e investigar conductas de servidores públicos. El artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se sustenta la “fase de investigación” o “verificación”, señala que en los procedimientos que se sigan para la investigación y aplicación de

77 Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, nota 13, p. 43.

78 *Cfr.* Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, *op. cit.*, nota 67, pp. 147 y ss.

sanciones se observarán las reglas del artículo 64, esto es, respetar las garantías de audiencia y debido proceso. Por lo que debe interpretarse a la luz del propio artículo 64, fracción III, en el que se establece la posibilidad de disponer la práctica de nuevas investigaciones cuando no cuente con elementos para resolver o advierta nuevos elementos de responsabilidad dentro de la audiencia que regula el mencionado artículo. En este tenor se debe concluir que las investigaciones a que aluden las normas relacionadas son las que se generen en el procedimiento disciplinario. Por último, la sana interpretación del artículo 49 de la ley sustantiva de la materia, que establece que con la queja o denuncia se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario, nos llevan a concluir que jurídicamente no existe la llamada “fase de investigación”, práctica en la que inapropiadamente incurren las contralorías internas, al fraccionar en forma inadecuada el procedimiento disciplinario.

En efecto, en última instancia, el contenido de todo proceso o procedimiento es el de llegar a establecer hechos controvertidos para aplicar el derecho al caso concreto, por lo que la “investigación” es materia propia del “procedimiento”. Sería absurdo contar con una etapa probatoria si prácticamente, previa la investigación, ya se tienen delimitados tanto el acto que vulnera la normalidad administrativa, como al presunto responsable de ésta. De ser así, lo que corresponde es emitir la resolución que en derecho proceda, no controvertir nuevamente los resultados de la “investigación” en un “procedimiento”, lo que atenta en contra del principio de economía procesal. Además, un esquema de esta naturaleza va en contra de las garantías de legalidad y debido proceso que contiene nuestra carta magna.

En cambio, como lo previenen los artículos 47 y 49 de la ley, es con la queja o denuncia, derivada del incumplimiento de las obligaciones a cargo del servidor público, con la que se iniciará, en su caso, el “procedimiento disciplinario” correspondiente. De lo expuesto se sigue que es necesariamente dentro del procedimiento disciplinario, mal llamado administrativo, donde se debe practicar la investigación de los hechos materia de la queja o denuncia, para aplicar, posteriormente, las sanciones que correspondan.

Existe una serie de consideraciones que se deben tomar en cuenta de la pretendida “fase de investigación”. Su finalidad supuestamente consiste en establecer los hechos para aplicar las sanciones que correspondan a servidores públicos que vulneren el código ético aplicable al ser-

vicio público. Sin embargo, si el propósito de todo proceso es fijar los hechos para después aplicar el derecho al caso concreto para solucionarlo o dirimirlo, es evidente que en la práctica esta “fase de investigación” carece de sentido. Ahora bien, esta “fase de investigación” se puede traducir en violaciones procesales graves en perjuicio de los servidores públicos, puesto que escudándose en el supuesto carácter “reservado” de las mismas y a que presuntamente no hay imputación en contra de persona alguna, se les niegan una serie de derechos en los que se surte la garantía de audiencia, como son: el acceso al expediente respectivo, ofrecer pruebas, obtener copia de las constancias y a instar. Por supuesto que una situación de esta naturaleza permite los arreglos “bajo el agua”, debido a que un servidor público que sabe que está siendo sujeto a una investigación, busca la forma de enterarse del contenido de la misma, sin importar los medios a los que recurra, con lo que esta “fase de investigación”, si bien puede ser un elemento que correctamente aplicado impediría procedimientos innecesarios, en el esquema discrecional actual prohija corrupción. Además, es un elemento de distorsión de los fines de la responsabilidad administrativa, ya que las contralorías internas amparándose en esta supuesta “fase de investigación”, acuden a la nefasta práctica de “absolver de la instancia”, esto es, dentro de esta fase emiten “acuerdos de archivo” por falta de elementos, improcedencia o incompetencia, sin pasar por el rigor técnico de un proceso. Se debe destacar que al no reconocerse el carácter de parte al quejoso o denunciante, a la par que se vulneran sus legítimos derechos procesales, la actividad de los órganos internos de control se realiza sin ningún contrapeso social; así, la relación en la fase de investigación, e incluso dentro de procedimiento disciplinario, se establece únicamente entre la administración y el servidor público indiciado, lo que puede dar pie a la corrupción e impunidad. Por ello se debe rechazar por artificiosa y falta de apego a la normatividad la denominada “fase de investigación” que se realiza antes del procedimiento disciplinario.

Atendiendo a la naturaleza pública del procedimiento disciplinario, la fase de ratificación también es innecesaria, toda vez que el interés en este tipo de procedimientos se surte a favor del Estado, pues a él le interesa que los individuos que encarnan a los órganos investidos de autoridad se sujeten al código ético aplicable al servicio público, para preservar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. También, en última instan-

cia, el desprestigio de la actuación del servidor público que contraviene el código ético repercute en la administración pública, al socavar la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Tampoco puede soslayarse que la ratificación puede constituir un elemento de presión en contra del gobernado en el caso de procedimientos incómodos, ya que en la misma se le puede obligar a retractarse de su declaración inicial o a variar el sentido de sus imputaciones, con lo cual se podría encubrir la actuación de un servidor público “amigo” o se podrían generar nuevas acusaciones contra un servidor público “enemigo”. Se debe destacar que la fase de ratificación se pide como un elemento de certeza en la acusación; sin embargo, si no se reconoce el carácter de parte del quejoso o denunciante, ¿qué sentido tiene citarlo a ratificar?

Tampoco se debe olvidar que las salvaguardas contenidas en el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se traducen en obligaciones de hacer y de no hacer a cargo de los servidores públicos, como es el caso de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas o denuncias, y evitar que con motivo de ellas se causen molestias innecesarias al quejoso. Este precepto agrega una nueva causal de responsabilidad administrativa, aplicable al servidor público que inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas o denuncias; o a él que realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quien presente quejas o denuncias.

En este sentido, consideramos que las fases del procedimiento disciplinario son: presentación de la queja o denuncia; radicación de la queja o denuncia e inicio del procedimiento disciplinario; investigación de los hechos materia de la queja o denuncia; si se comprueba el hecho presuntivo de responsabilidad administrativa y se puede atribuir a un servidor público, citatorio y notificación, o en su defecto, resolución de inexistencia de responsabilidad; audiencia de ley y resolución de responsabilidad o de no responsabilidad e imposición de sanciones.

Del contenido del artículo 64 se pueden perfilar situaciones de carácter materialmente jurisdiccional. En otra parte del presente trabajo afirmamos que los actos de jurisdicción son aquellos que se encaminan a la resolución de controversias. El vocablo jurisdicción proviene de la voz latina *jurisdictio*, *-onis*, que significa poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio. Sin embargo, si se atiende a las voces latinas *jus*, derecho, recto, y *dicere*,

proclamar, declarar, decir, se refiere a proclamar el derecho. En este contexto la jurisdicción es un deber y una facultad de los órganos del Estado para administrar justicia. Así, para Carnelutti, en las funciones públicas que se presentan en la organización constitucional del Estado occidental, el poder legislativo crea las normas legales, mientras que el administrativo y judicial las aplican. Este criterio lo refrenda el jurista mexicano Ignacio Burgoa, ya que en su opinión: “Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son *administrativos* o *legislativos*”.⁷⁹

En este contexto, en el caso específico de los órganos internos de control, a la par de la función administrativa de fiscalización y control, desarrollan una actividad que puede ser considerada materialmente jurisdiccional. La ley en análisis en sus artículos 49, 52, 57, párrafo segundo, 58 y 60 alude a dos aspectos centrales del poder disciplinario del Estado: la posibilidad de aplicar sanciones por el incumplimiento de las obligaciones administrativas a cargo de los servidores públicos, y a los órganos competentes para aplicarlas a través del denominado procedimiento disciplinario contenido en el artículo 64 de la ley.

El precepto mencionado establece: “*Artículo 64. La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento*”.

Dicha norma consta de un párrafo inicial, cuatro fracciones y tres párrafos finales. En la fracción I establece que se deberá citar al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. Todo esto con el propósito evidente de salvaguardar las garantías de audiencia, debido proceso, legalidad, fundamentación y motivación previstas en la carta magna.

Se señala que a la referida audiencia asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe; la voz dependencia no debe ser entendida en sentido estricto, puesto que se refiere tanto a aquéllas como a las entidades de la administración pública federal, relacionando armónicamente el contenido de esta fracción con el artículo 67 de la ley

⁷⁹ Cfr. Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano, cit.*, p. 811 (el subrayados es nuestro).

en cita. También, esta fracción señala como garantía para el presunto responsable que 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 con el propósito de preparar su defensa. En lo que se refiere al tema de las pruebas en el procedimiento disciplinario, Juan Francisco Arroyo Herrera sostiene que: “Como el precepto no enumera las pruebas que serán admisibles, se puede aplicar el principio de que para probar los hechos, es admisible cualquier medio de prueba que produzca convicción en el juzgador, siempre y cuando no vaya contra la moral y las buenas costumbres”.⁸⁰ Criterio al que nos adherimos, puesto que podría poner fin a la nefasta práctica de que, como se considera al procedimiento disciplinario “administrativo”, no se aceptan algunas pruebas que ofrece el servidor público presunto responsable, entre ellas, la confesional de la autoridad que lo inculpa.

En la fracción II se asienta que, una vez concluido el desahogo de pruebas, se deberá emitir la resolución en un plazo de treinta días hábiles siguientes. La resolución puede establecer la inexistencia de responsabilidad o imponer sanciones administrativas. En los términos del artículo 53 las sanciones pueden ser apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Para la imposición de sanciones se deben valorar diversas circunstancias de carácter personal del infractor y de comisión del hecho para agravar o atenuar la sanción, como lo previene el artículo 54 de la propia ley. La resolución se hará del conocimiento del interesado, de su jefe inmediato, del representante designado por la dependencia y del superior jerárquico dentro del plazo de setenta y dos horas.

Por su parte, la fracción III regula el supuesto relacionado con la práctica de nuevas diligencias de investigación y la citación para otra u otras audiencias, dentro del procedimiento. Es en este sentido en el cual debe interpretarse el contenido del artículo 65 de la Ley, y no para fundamentar una inexistente fase de investigación, ajena al procedimiento.

La fracción IV, por último, regula lo relacionado con la suspensión de los servidores públicos sujetos a procedimiento, en forma temporal, mientras se resuelve la cuestión planteada, dando reglas para la aplica-

⁸⁰ Arroyo Herrera, Juan Francisco, *Régimen jurídico del servidor público*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 31.

ción de esta medida cautelar y sin prejuzgar sobre la responsabilidad que se imputa.

En este sentido, el maestro José Trinidad Lanz Cárdenas asienta que:

En cuanto al procedimiento para exigir la responsabilidad administrativa, éste se inicia al citar la Secretaría de la Contraloría o el superior jerárquico al presunto responsable a una audiencia ... Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría o el superior jerárquico debe resolver sobre la existencia de responsabilidad e imponer al infractor las sanciones administrativas correspondientes.⁸¹

La aparente discrepancia entre la opinión del maestro José Trinidad Lanz Cárdenas y el contenido del artículo 64 de la norma aplicable a las responsabilidades administrativas se podría explicar en virtud de que, temporalmente, el libro del maestro se ubica hasta el año de 1993, y no recoge importantes reformas al ámbito del control, en particular la del 24 de diciembre de 1996; sin embargo, coincide con nuestro esquema.

Como se puede advertir, en esta facultad disciplinaria del Estado se verifica una verdadera contienda jurídica en la cual el servidor público presunto responsable funge como sujeto activo; la administración pública a través del representante de la dependencia designado hace las veces de sujeto pasivo u ofendido y el órgano interno de control, al aplicar el derecho al caso concreto, se transforma en órgano de jurisdicción en sentido material.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez opina que:

Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación, la disciplinaria es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.⁸²

Nosotros consideramos excesivamente formalista el criterio del maestro Luis Humberto Delgadillo, ya que atendiendo a la naturaleza intrínseca de los actos derivados del procedimiento administrativo disciplinario, su teleología se surte en la aplicación del derecho al caso con-

81 Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op cit.*, nota 4, p. 520.

82 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 106.

creto, dirimiendo una controversia derivada de la presunta infracción a la legalidad administrativa. En el procedimiento disciplinario existe un verdadero conflicto de intereses centrado en la pretensión del Estado de preservar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, y la pretensión contraria del servidor público presunto responsable de sustraerse a dicho código ético, así como un órgano, la contraloría interna, encargado de establecer si existe o no dicha vulneración y, en el supuesto afirmativo, aplicar las sanciones que en derecho procedan. No eludimos que puede darse el caso del allanamiento a la pretensión sancionatoria administrativa del Estado; sin embargo, esto no cambia el *ethos* jurisdiccional del procedimiento disciplinario. Consideramos que esta actividad de los órganos internos de control posee las notas esenciales características para ser considerada materialmente una actividad de carácter jurisdiccional, puesto que existe un litigio, representado por la pretensión del Estado de aplicar sanciones administrativas y la del presunto responsable de sustraerse a la misma; existen dos partes y un órgano de jurisdicción, el presunto responsable y el representante designado por el titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal donde preste sus servicios, y como órgano de jurisdicción la contraloría interna; existe una secuencia de etapas: recepción de la queja o denuncia, radicación, citación, notificación, audiencia, presentación de pruebas, admisión de pruebas, desahogo de pruebas, alegatos, resolución y notificación; esto es, existen momentos y cargas procesales, puesto que no se pueden entender de otra manera las distintas fases y la actividad o la proyección de actos desplegados por el presunto responsable o su defensor, el representante de la dependencia o entidad y el órgano interno de control. Con lo anterior, el procedimiento disciplinario encuadra en los puntos uno, dos, tres, cinco y siete de los propuestos por el maestro Cipriano Gómez Lara para reconocer a un proceso. En este contexto, cabe señalar que para establecer el tipo de actividad que el Estado despliega, atendiendo al criterio material de distinción de los actos jurídicos, se debe estar a sus notas intrínsecas y no al órgano del cual emanan, como lo pretende Luis Humberto Delgadillo.

7. *Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*

Esta norma cuenta con once capítulos y cuarenta y cinco artículos, toda vez que mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de septiembre de 2000, se le adicionaron once artículos a los treinta y cuatro originales, para dar atribuciones a la estructura interna de las direcciones encargadas de las responsabilidades administrativas, auditoría y control. Esta norma establece la competencia de los órganos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Para los efectos del control interno destaca el capítulo VIII, relativo a “De los delegados, comisarios públicos, titulares de los órganos internos de control y supervisores regionales”, atento a que, en su artículo 26, hace relación a las diversas atribuciones otorgadas a estos órganos administrativos. En el párrafo segundo de la norma mencionada se faculta a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para designar a los titulares de los órganos internos de control, a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades en las dependencias, órganos descentralizados y entidades de la administración pública, así como en la Procuraduría General de la República como lo previene el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la fracción III, puntos del 1 al 11, desarrolla las facultades de los titulares de los órganos internos de control; la fracción III, incisos *a*, *b* y *c*, en sus diversos puntos, desarrollan las atribuciones de los titulares de las áreas de responsabilidad, auditoría y quejas. Estas atribuciones se complementan con las contenidas en los artículos 13 y 14 para la Contraloría Interna de la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

También se señala que para la atención de los asuntos y substanciación de los procedimientos a su cargo, las autoridades de los órganos internos de control se auxiliarán del personal adscrito a los propios órganos internos de control, en congruencia con el contenido del artículo quinto transitorio de la reforma del 24 de diciembre de 1996 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras situaciones. Existe una amplia gama de reglamentos y acuerdos que otorgan facultades en materia de control a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; tal es el caso del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Reglamento de la Ley Federal de las

Entidades Paraestatales, acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a los familiares de los servidores públicos, entre otros.⁸³

8. *Impugnación*

Por impugnación se entiende: “Acción y efecto de atacar, tachar o refutar un acto judicial, documento, deposición testimonial, informe de peritos, etcétera, con el objeto de obtener su revocación o invalidación”.⁸⁴ En la materia administrativa, como lo establecimos al tratar el apartado correspondiente a la impugnación en Ley Federal de Procedimiento Administrativo,⁸⁵ se afirma que el recurso administrativo es el medio legal de que se puede servir el particular afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo, para obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, para que lo revoque, lo anule o lo reforme en el supuesto de su ilegalidad.⁸⁶ Por nuestra parte, al referirnos al recurso que regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo realizamos las observaciones correspondientes. En los artículos 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establecen dos medios de impugnación: la revocación y el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

A. *Revocación*

En los términos del artículo 71 las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas pueden ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. Este recurso se substanciará mediante escrito en el que se expresarán los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución recurrida; al escrito se

83 Para ver una relación detallada de la normatividad aplicable al control administrativo, consúltese el “Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de mayo de 1998.

84 Pina, Rafael de, *et al.*, *Diccionario de derecho*, 27a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 315.

85 Véase capítulo II, apartado 3. *Administración*, pp. 33-39.

86 *Cfr.* Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recurso administrativo, juicio de nulidad y amparo*, México, Porrúa, 1997, p. 99.

le debe acompañar copia de ésta y de la constancia de notificación, y las pruebas que se estimen necesarias. La autoridad debe acordar sobre la admisibilidad del recurso y las pruebas. Una vez que se desahoguen las pruebas la autoridad emitirá resolución en un plazo de treinta días hábiles y la notificará al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

En los términos del artículo 72 se puede solicitar la suspensión de los actos materia de la impugnación. Este precepto deja muchas dudas y amplio margen a la discrecionalidad. Puesto que, por una parte, el artículo 71 establece que la impugnación se interpone ante la “propia autoridad”, por lo que debe entenderse que es la que emitió el acto impugnado, por la otra, el artículo 72 no establece cuál es la autoridad competente para resolver sobre la suspensión, por lo que, nuevamente, debe entenderse por tal a la autoridad que emitió el acto impugnado. Un problema interesante es el que se relaciona con la imparcialidad en la resolución del recurso. Si es la misma autoridad que lo emitió quien debe resolverlo, es evidente que, de buena o mala fe, va a pretender que prevalezca el acto impugnado, lo que puede llevarla a ser parcial al dictaminar. Por lógica, para salvaguardar la imparcialidad y objetividad en la resolución del recurso, éste debería ser resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que emite el acto. Otro problema es lo limitado de las normas procesales, puesto que sólo son tres fracciones del artículo 71 las que se relacionan con la materia. Así, nuevamente nos enfrentamos al problema de la discrecionalidad.

B. Juicio de nulidad

En los artículos 70 y 73 de la norma en análisis, los servidores sancionados o afectados por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la par del recurso de revocación, podrán impugnarlas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Huelga decir que este juicio es materia de estudio en el capítulo cuarto de la presente obra.

Ahora enunciaremos un comentario sobre el procedimiento disciplinario. Como se dejó asentado, acreditamos que este procedimiento cumple con los puntos uno, dos, tres, cinco y siete de los propuestos por el maestro Cipriano Gómez Lara, que permiten identificar a un proceso.

Toca acreditar que cumple con los puntos cuatro y seis. Como se advierte de los artículos relacionados en este apartado, el procedimiento disciplinario exige una estructura de “tribunales” —órganos de decisión— con jerarquías y competencias: el órgano interno de control, el superior jerárquico del mismo y, en otro plano, el Tribunal Fiscal de la Federación, que aunque es un órgano de jurisdicción plena, formalmente es parte integrante del poder ejecutivo; además, de los preceptos transcritos también se advierte un principio general de impugnación representado tanto por la revocación como por el juicio de nulidad. Con lo anterior queda claro que el procedimiento disciplinario cumple con los siete puntos que configuran la unidad de lo procesal, y no puede, al menos desde el punto de vista material, ser considerado un acto administrativo.

9. Función de control y aplicación de las normas en la potestad disciplinaria

Como vimos, la corrupción es un mal endémico de nuestros días. Y a esta patología social no es ajena la administración pública; en ella encuentra su fuente de ingreso un amplio sector de la población del país, y a pesar de grandes esfuerzos tendientes a erradicar el problema de la corrupción, al parecer nos está ganando la batalla. Así, para enfrentar la corrupción en la administración pública, se proponen tres tipos de medidas: 1) implementar en la administración estructuras colegiadas, esto es, evitar que la toma de decisiones se concentre en un solo individuo. 2) Revisión de la actividad de los inferiores por parte de los superiores jerárquicos, o sea, que la supervisión jerárquica sea efectiva, sin delegaciones de ninguna naturaleza. 3) División por temas plenamente diferenciados de la toma de decisiones, esto es, establecer, en cuanto sea posible, distinciones entre cada una de las operaciones administrativas y encargar su cuidado a técnicos especializados con el propósito de no diluir la responsabilidad. Con ello se pone énfasis en los controles de tipo preventivo antes que en los correctivos y represivos. Esto implica entender la naturaleza de las atribuciones concretas encomendadas a los entes administrativos y en particular las que se otorgan a los órganos internos de control.

Las medidas que propone la doctrina implican una amplia reforma de la administración, tanto desde el punto de vista orgánico como funcional. La reforma, en su aspecto funcional, pasa por entender cuál es la naturaleza de los diversos actos que generan los órganos de la administración pública, incluidos los órganos internos de control. Si bien es evidente la naturaleza administrativa de los entes encargados de la fiscalización y control, tampoco se puede soslayar que la función sancionadora, ejercitada en el procedimiento disciplinario, tiene naturaleza materialmente jurisdiccional, puesto que consiste en decir el derecho en el caso concreto. En este sentido, se convierte en relevante el tema de la aplicación del derecho en la rama administrativa del gobierno. Así en la 9a. Asamblea General Ordinaria de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del año 1982, Fernando García Cordero se preguntaba: ¿A quién protege en realidad la Ley de Responsabilidades: al pueblo del funcionario o al funcionario del pueblo? Y sostenía: ¿No sería mejor una ley directa contra la corrupción administrativa que una ley de responsabilidades de funcionarios?⁸⁷ En la actualidad no se tiene noticia de que estas preguntas hayan recibido respuesta. Es pertinente asentar que es en el marco de la aplicación de las normas relacionadas con el procedimiento disciplinario en donde más errores se encuentran.

Algunos de los errores tienen su génesis en una interpretación excesivamente dogmática —letra a letra— de las normas contenidas en la ley. Otros se deben quizá a la ignorancia o a la mala fe, cuando no al dolo manifiesto, en el trámite y resolución de expedientes. Unos más, a estructuras que se encuentran diseñadas para generar “actos administrativos”, no actos materialmente jurisdiccionales. Tampoco se puede soslayar que con las elecciones llegan al poder partidos políticos diferentes al que gobierna, con nuevas formas de entender a la administración pública. Este hecho en sí mismo no es negativo, lo criticable consiste en que, para colocar a sus cuadros en los puestos claves de la administración pública, provocan una expulsión de mano de obra calificada de los órganos administrativos. Esto paraliza la función administrativa hasta que los nuevos administradores entienden el manejo de las estructuras complejas a su cargo y aprenden su operación. La administración ya no puede estar experimentando cada sexenio, con la expulsión de servido-

87 Cfr. García Cordero, Fernando, ponencia “La responsabilidad de los funcionarios públicos”, 9a. Asamblea General Ordinaria, México, Federación Nacional de Colegios de Abogados, 1982, p. 142.

res públicos capacitados; se le debe poner coto a la desbandada sexenal y aprovechar mejor los recursos humanos que la propia administración públicaforja.

Uno de los rubros más sentidos por parte de la ciudadanía es el que se relaciona con la administración de justicia, actividad que ha sido descuidada por el poder público permitiendo que la corrupción se infiltre en su estructura, desnaturalizando dicha función.

A lo anterior debemos agregar la desconfianza que, con motivo o sin él, manifiesta el ciudadano hacia la administración de justicia. Es en el nivel de administración de justicia en el que las funciones administrativas y jurisdiccionales se relacionan con los particulares. El primer paso para romper el círculo corrupción, impunidad, desconfianza, corrupción, se debe dar con el entendimiento de la naturaleza intrínseca de la actividad desarrollada por el Estado en la materia disciplinaria, puesto que es el primer escalón en el cual el ciudadano pretende convencerse de la veracidad, honestidad y fortaleza de las instituciones; de esta manera se podrán diseñar mejores herramientas legislativas para solucionar problemas como el que la corrupción plantea al tema del control. Podemos concluir con las palabras de Arsenio Farrell Cubillas: “La adopción en nuestro medio de medidas preventivas y sanciones contra un vicio tan antiguo como la corrupción es producto de serios estudios y discusiones internas, y constituye un esfuerzo más contra la nociva práctica que tanto afecta la relación entre gobernantes y gobernados”.⁸⁸

88 *Corrupción y cambio, cit.*, p. XII.