

CAPÍTULO NOVENO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. ASPECTOS GENERALES

De conformidad con lo establecido en el artículo 124 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de mayo de 2000, corresponde al Consejo Directivo de la Cámara de Diputados conocer de las infracciones al servicio previstas en ese ordenamiento. Por otra parte, el mismo numeral confiere a la Contraloría Interna de la Cámara, conocer de las infracciones a disposiciones administrativas, normas y lineamientos que regulen el control y el ejercicio del gasto público, el uso, la administración, la explotación y la seguridad de los recursos y bienes de la Cámara.

Asimismo, los artículos 127 a 134 del Estatuto contemplan un procedimiento disciplinario para sancionar a los miembros del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados que incumplan con las obligaciones establecidas en ese ordenamiento, lo que se asemeja sin duda a un procedimiento de responsabilidad administrativa; sin embargo, es un procedimiento completamente independiente al previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

Es evidente que de la lectura de ambas normas se genera una confusión en cuanto a la competencia para llevar a cabo los procedimientos de responsabilidad. Esta confusión se disipa al leer el artículo 153 del Estatuto, donde se establece que la Contraloría Interna es el órgano técnico encargado de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Cámara.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso, en su artículo 53, establece la competencia que tiene la Contraloría Interna para desahogar el procedimiento en la Cámara de Diputados, y el artículo 113, incisos *e*, *f*, y *g*, faculta a la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores para llevar a cabo las diversas etapas del procedimiento administrativo.

Las contralorías internas de las distintas cámaras se dividen en direcciones generales —en el caso de la Cámara de Diputados— y en subcontralorías —en el caso de la Cámara de Senadores—.

La Contraloría Interna de la Cámara de Diputados debe llevar a cabo el procedimiento, así como aplicar las sanciones administrativas de conformidad con el artículo 53, párrafo segundo, inciso *c*. Por su parte, el mismo órgano de la Cámara de Senadores debe aplicar la LFRASP en los términos del artículo 113, incisos *e, f* y *g*.

El procedimiento contemplado en la LFRASP es el siguiente:

II. AUTORIDAD COMPETENTE

La citada disposición, en cuanto faculta al Congreso del Estado de Morelos para conocer del procedimiento de responsabilidad administrativa y sancionar a servidores públicos municipales y del Estado por virtud de las denuncias o quejas ciudadanas que en esa materia se presenten por violación a los principios de imparcialidad, probidad, profesionalismo, honestidad, eficiencia, lealtad y austeridad en el servicio público, es inconstitucional, porque se aparta de los principios que en materia de responsabilidades de los servidores públicos se desprenden del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente de sus artículos 108 y 113, de los cuales se infiere que en concordancia lógica con la naturaleza administrativa de esa materia, tanto el procedimiento como la sanción —ambos administrativos—, corresponden, por regla general, al superior jerárquico del servidor público administrativo a quien se atribuye la infracción, o bien, a un órgano específico del propio nivel de gobierno, de modo que si el Congreso Local se atribuye esas facultades a través de la reforma impugnada, rompe con el equilibrio de poderes que la Constitución Local debe guardar conforme a lo establecido por los artículos 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁸⁴

Es importante señalar que el equilibrio de poderes que se menciona en el anterior criterio se debe a la facultad que se atribuyó en el estado de Morelos al Congreso local para llevar a cabo los procedimientos relativos a responsabilidades administrativas de los servidores públicos en todas las dependencias, parecida a la facultad que tiene la Secretaría de la Función Pública (SFP) en materia federal para sustanciar el procedimiento y sancionar a los servidores públicos. Sin embargo, en la LFRASP se faculta al

²⁸⁴ Pleno, Tesis de jurisprudencia P./J. 67/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, mayo de 2001, p. 702.

Congreso de la Unión para la sustanciación del procedimiento, pero solo en su propia dependencia.

Por otra parte, en el Estado de México se faculta formalmente al Congreso estatal para la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de presidentes municipales, regidores y síndicos.²⁸⁵ Esa facultad contraviene la división de poderes y genera confusión en cuanto a la autonomía de la responsabilidad política o administrativa. La legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos es muy clara, al diferenciar los distintos tipos de responsabilidades y sus procedimientos; sin embargo, comete el error de facultar al Congreso para la sustanciación de los procedimientos correspondientes para ambos tipos de responsabilidad en contra de servidores públicos del Poder Ejecutivo estatal. Esta confusión se advierte también en la jurisprudencia:

De la interpretación de los artículos 42, fracción III, 47 y 72 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios; 49 inciso b) y, 50 de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, se desprende que tratándose de faltas en que incurran servidores públicos elegidos por el voto popular, es competencia de la Legislatura Local establecer la responsabilidad que corresponda e imponer las sanciones respectivas y no a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.²⁸⁶

III. INICIO

1. *Queja o denuncia*

En la LFRASP se establece la queja o denuncia como primera forma de iniciar el procedimiento. Se estipula la obligación de la autoridad de contar con unidades cuya finalidad específica sea la de recibir quejas y denuncias del público que considere que algún servidor público ha incumplido con sus obligaciones. Como ya vimos en párrafos anteriores, en el caso del Poder Legislativo, las contralorías internas de las Cámaras son las encargadas de recibir las quejas. El escrito deberá contener información suficiente que permita advertir la presunta responsabilidad del servidor público.²⁸⁷

²⁸⁵ Artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México.

²⁸⁶ Tribunales colegiados de circuito, Jurisprudencia II.A. J/7, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, enero de 1999, p. 777.

²⁸⁷ Artículo 10 de la LFRASP.

La queja o denuncia puede ser interpuesta en estos módulos por cualquier ciudadano, inclusive por servidores públicos que conozcan de alguna falta a los deberes establecidos en la ley.

2. *De oficio*

La procedencia de oficio de las investigaciones está contemplada en el artículo 20, donde se faculta a los órganos internos de control para llevar a cabo operativos específicos de investigación, mediante los cuales se deberá comprobar si los servidores públicos objeto de estas investigaciones han incumplido de alguna forma con sus obligaciones.

IV. INVESTIGACIÓN PREVIA

Está establecido en el artículo 20 de la LFRSP, que a partir del conocimiento de un hecho que pudiera ser origen de una responsabilidad administrativa por parte de algún servidor público, la contraloría interna deberá llevar a cabo investigaciones que se encuentren debidamente motivadas, o en su caso auditorías, respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas.

V. PRESCRIPCIÓN

La facultad sancionadora de los contralores internos prescribirá en tres años a partir de la realización del hecho que se traduzca en un incumplimiento a las obligaciones que genere una responsabilidad administrativa; en el caso de que las obligaciones incumplidas sean consideradas graves, la prescripción se extenderá a cinco años.²⁸⁸

VI. NOTIFICACIÓN

La primera acción de la autoridad que da inicio al procedimiento formal para determinar una responsabilidad es la citación del presunto responsable a una audiencia donde deberá rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen.

La citación deberá llevarse a cabo mediante una notificación que contenga el lugar, el día y la hora en que tendrá lugar la audiencia, la autoridad

²⁸⁸ Artículo 34 de la LFRASP.

ante la cual se desarrollará, los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y su derecho de comparecer asistido de un defensor.

En el supuesto de que el servidor público deje de comparecer sin causa justificada, se le tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

Es importante mencionar también que la notificación deberá llevarse a cabo de manera estrictamente personal, y el espacio de tiempo de la fecha de la notificación a la de la audiencia no deberá ser mayor a quince días hábiles ni menor a cinco.²⁸⁹

VII. AUDIENCIA

La audiencia, como se había mencionado anteriormente, no deberá programarse antes de cinco días hábiles ni después de quince de hecha la notificación. La ley no describe la audiencia a detalle; solo dice que en la notificación se deberá mencionar la autoridad ante la cual se llevará a cabo la misma, que en este caso será la Contraloría Interna.²⁹⁰

Una vez terminada la audiencia, se concederá un plazo de cinco días hábiles al servidor público para que ofrezca las pruebas que a su derecho convengan.

Si la Contraloría Interna considera que se deben realizar más audiencias para la debida sustanciación del procedimiento, ya sea porque no se cuente con elementos suficientes para fincar la responsabilidad, o bien porque se advierta que ha aparecido una nueva conducta susceptible de responsabilidad administrativa, podrá realizarlas.²⁹¹

VIII. PRUEBAS

Se contempla un plazo de cinco días hábiles para que el servidor público ofrezca las pruebas relacionadas con los hechos que se le atribuyen, y que considere pertinentes. No se estipula plazo para el desahogo.²⁹²

Por otra parte, se concede a la Contraloría Interna la facultad de llevar a cabo en cualquier momento y las veces que sea necesario, diligencias, audiencias y auditorías, tendientes a comprobar la responsabilidad administrativa del servidor público.²⁹³

²⁸⁹ Artículo 21 de la LFRASP.

²⁹⁰ Artículo 21, fracción I, de la LFRASP.

²⁹¹ Artículo 21, fracción IV, de la LFRASP.

²⁹² Artículo 21, fracción II, de la LFRASP.

²⁹³ Artículo 21, fracción IV, de la LFRASP.

De los párrafos anteriores se desprende que la autoridad cuenta implícitamente con un periodo ilimitado para ofrecer las pruebas que considere pertinentes, y el servidor público presunto responsable solo cuenta con cinco días, lo que de cierta forma lo coloca en desventaja en relación con la autoridad que sustancia el procedimiento en su contra.

IX. ALEGATOS

La LFRASP no contempla la etapa de alegatos, lo que es, sin duda alguna, violatorio de la garantía de audiencia consagrada en nuestra Constitución Política federal.

X. RESOLUCIÓN

Una vez desahogadas las pruebas admitidas, la Contraloría interna deberá resolver dentro de los 45 días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad, o bien deberá imponer las sanciones administrativas correspondientes. La Contraloría, cuando así lo considere, podrá además ampliar el plazo por hasta 45 días hábiles. Este término no procederá en el caso de que el servidor público presuntamente responsable confiese su responsabilidad, en cuyo caso la resolución deberá ser dictada inmediatamente.²⁹⁴

A partir de la emisión de la resolución, la autoridad cuenta con un plazo de diez días hábiles para notificar tanto al servidor público como al superior o titular jerárquico para que haga efectivas las sanciones que en su caso hayan sido aplicadas.²⁹⁵

XI. MEDIDAS CAUTELARES

La Contraloría, previa o posteriormente al envío del citatorio de notificación, puede determinar la aplicación de la única medida cautelar que se encuentre contemplada en la ley, que es la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión. La imposición de la medida cautelar se encuentra al completo juicio de la autoridad que sustancia el procedimiento. La suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute al servidor, lo cual deberá constar expresamente al momento de la aplicación.

La medida cautelar suspende los efectos del nombramiento del servidor público desde el momento en que sea notificada al interesado. La autori-

²⁹⁴ Artículo 31 de la LFRASP.

²⁹⁵ Artículo 21, fracción III, de la LFRASP.

dad que sustancia el procedimiento no debe especificar la duración de la suspensión, pero podrá cesarla cuando lo considere adecuado. En todos los casos la suspensión terminará al momento de dictarse la resolución correspondiente.

XII. RESTITUCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

Si la suspensión terminara por una resolución donde se demuestre que el servidor público no es responsable por el incumplimiento que se le imputa, deberán restituirse todos sus derechos, así como los salarios que haya dejado de percibir.²⁹⁶

²⁹⁶ Artículo 21, fracción V, de la LFRASP.