

## IMPUGNACIÓN DE LA AUDITORÍA, QUEJA O ACTA ADMINISTRATIVA QUE GENERA EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO:

En el uso más anquilosado del autoritarismo; los Órganos Internos de Control han siempre expuesto que las auditorías no forman parte del proceso administrativo disciplinario y, por tanto, no se encuentran sujetas a la revisión de la autoridad jurisdiccional correspondiente o de la evaluación misma del Titular de Responsabilidades al momento de emitir la resolución, sino que el procedimiento disciplinario inicia al momento de la citación al procedimiento que marca el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; este criterio fue, en un oscuro momento, avalado por alguna sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y por un Tribunal Colegiado de Circuito, impulsados, en nuestra opinión, por el desánimo para estudiar los enormes legajos que acostumbran engrosar a un procedimiento de auditoría.

Nada más alejado del respeto a las garantías de legalidad y seguridad jurídica; el procedimiento de auditoría como todo procedimiento del Estado, tiene que elaborarse conforme a las premisas constitucionales, una complicación es que al momento de que resulta alguna violación en el curso de la auditoría el legislador, de una manera irresponsable no reguló de manera certera la forma y métodos para la elaboración de las auditorías, ello viola el principio de certeza jurídica ya que el servidor público, sujeto a las mismas, no sabe cuáles son los atributos y requisitos que se deben seguir al momento de la ejecución de dichas revisiones que en la práctica usualmente se cometen flagrantes errores como el del personal autorizado para su diligenciación, términos irrisorios para la entrega de información, apercibimientos a particulares sin fundamento alguno, ejecución de la revisión por personal no idóneo, prepotencia, apercibimientos absurdos e ilegales, operaciones cuasipolicíacas, atributos que se imponen en forma metalegal el Titular de Auditoría o de Quejas, sin que se encuentre sustento de ello en el Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública, próximamente la Contraloría General de la República.

Por otra parte la legislación aplicable<sup>1</sup>, establece de manera superficial la atribución de los Órganos Internos de Control para elaborar auditorías y remite en los artículos 309<sup>2</sup> y 307<sup>3</sup> del Reglamento, la facultad de establecer las reglas para la ejecución de

<sup>1</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria - publicada el Jueves 30 de Marzo de 2006 – y Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria - publicada el Miércoles 28 de Junio de 2006

<sup>2</sup> Artículo 309.- Los órganos internos de control realizarán las revisiones y auditorías correspondientes de acuerdo con la normatividad, políticas, guías y procedimientos que en materia de auditoría emita la Función Pública.

auditorías a la Secretaría de la Función Pública, hoy afortunadamente extinta<sup>4</sup> (sin que ello signifique que se dejarán de elaborar auditorías o procedimientos disciplinarios).

Otra complicación legal es que el legislador dejó de lado el hecho de que las auditorías son actos de autoridad que pueden afectar al observado y no expuso ningún medio defensivo o recurso en contra de la conformación o ejecución de la auditoría misma; por tanto, es evidente que el proceso lógico de revisión de legalidad, sea ante la autoridad encargada de su juzgamiento en la etapa que fuere, pero debemos tomar en cuenta que si de origen, en el procedimiento disciplinario correspondiente, no se expusieron los argumentos de manera toral y contundente, la autoridad jurisdiccional correspondiente (TFJFA, Juez de Distrito), no está obligada en atender dichos argumentos hechos, en su caso, a destiempo.

Para el análisis de todo esto habrá que tomar en cuenta que la auditoría es, a fin de cuentas, un acto de autoridad que debe respetar las premisas constitucionales, hecho que ha confirmado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tanto es esencial que al momento de analizar el acto cuestionado por la autoridad, si este proviene de una auditoría, se cuente con la experiencia para identificar violaciones en el desarrollo de la misma, a fin de hacerlos valer en el procedimiento disciplinario correspondiente, para ello se requiere un grupo interdisciplinario de atención legal, contable y administrativa para asegurar los mejores resultados en la resolución que se obtenga de la autoridad Federal correspondiente.

Por otra parte, es necesario analizar los manuales, circulares o documentos operacionales en los que la Secretaría de la Función Pública se funde para la ejecución de las auditorías, ya que se trata al fin y al cabo de un acto de autoridad que puede repercutir en la privación de derechos del servidor público, a través de las sanciones que contiene la ley disciplinaria correspondiente, por tanto deben adecuarse a lo previsto por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración

---

<sup>3</sup>Artículo 307.- Las auditorías al gasto público federal podrán ser de tipo financiero, operacional, de resultado de programas y de legalidad, las cuales podrán ser efectuadas por la Función Pública, por sí o a través de los órganos internos de control y por los auditores que ésta designe.

Estas auditorías se realizarán de conformidad con lo dispuesto por la Función Pública.

<sup>4</sup> Debemos recordar que la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enviadas a la UNIDAD DE ENLACE LEGISLATIVO mediante oficio No. SEL/UEL/311/1476/09 de fecha 15 de septiembre de 2009 establece en su artículo transitorio OCTAVO: "Las referencias que las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas hagan a las secretarías de la Función Pública, de la Reforma Agraria y de Turismo, se entenderán hechas a la Presidencia de la República, a la Contraloría General de la República o a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Economía y Turismo, y de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con las funciones que les correspondan en términos del presente Decreto."

Pública Federal las demás disposiciones aplicables y criterios jurisprudenciales de aplicación obligatoria por disposición expresa del artículo 193<sup>5</sup> de la Ley de Amparo

No olvidemos que la conformación de auditorías y observaciones derivadas de la misma pueden ser materia, no sólo de responsabilidad administrativa, sino penal, civil o política, por tanto estos argumentos pueden servir para todos esos procedimientos, ya que la consecuencia se puede estar basando en un acto ilegal.

Retomando nuestro tema, es obligación de la autoridad correspondiente, si se impugna debidamente, el análisis de la integración de la auditoría correspondiente, que siempre debe darse a conocer en su formación y conclusión con todos los elementos que la integran al servidor público cuestionado, principalmente carga del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tomando en cuenta lo descrito en los artículos 15 de su Ley Orgánica, 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Reiteramos que es incorrecta la determinación que el proceso de auditoría no forma parte del procedimiento disciplinario, pues estas deben sujetarse a las garantías constitucionales de debida fundamentación y motivación previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, dado que tales actuaciones no escapan a los imperativos de nuestra carta magna que buscan salvaguardar las garantías individuales de los gobernados, en efecto, contrario a lo sostenido por la Sala que en su momento impulsó este criterio, no puede estimarse que las diligencias practicadas previamente

al inicio del procedimiento disciplinario, no sean susceptibles de impugnarse y de estudiarse en el juicio contencioso administrativo, ya que tales actuaciones son el origen del procedimiento administrativo disciplinario; por tanto, son susceptibles de atacarse en el referido juicio; pues de lo contrario, quedaría abierta la posibilidad de reconocer la validez de actos de autoridad que no se encuentran realizados con apego a derecho y que den lugar a la instauración y confusión del procedimiento administrativo de responsabilidad, lo cual atentaría contra la seguridad jurídica de los gobernados.

---

<sup>5</sup> Artículo 193.- La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.

Es necesario revisar a detalle si la auditoría se adecua a las premisas legales, reglamentarias, manuales y modos operacionales de la Secretaría de la Función Pública. Lo anterior necesita ser analizado a la luz de las garantías de fundamentación y motivación, pues al limitarse el análisis únicamente el procedimiento disciplinario, podría suceder que se le otorgara validez a una actuación derivada de un acto ilegal, lo cual dejaría en estado de indefensión al servidor público cuestionado por el procedimiento.

Es necesario tomar algunas premisas legales de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a saber:

**Artículo 20.-** Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.

**Artículo 21.-** La Secretaría, 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;*

*II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;*

*III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, 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 Secretaría, 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;*

*IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.*

*Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y*

*V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, 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 Secretaría, 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 Secretaría, 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.*

*Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.*

De la primera disposición se desprende que cuando por la naturaleza de los hechos o la gravedad de las presuntas infracciones la secretaría considere que ella debe "instruir el procedimiento disciplinario", podrá requerir el envío del expediente respectivo al contralor interno o a los titulares de las áreas de responsabilidades o quejas, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

El numeral, como bien puede entenderse, hace referencia al procedimiento disciplinario, en el que la secretaría revisa lo actuado por las áreas mencionadas durante la realización de las etapas de investigación o auditoría, para finalmente imponer, de ser procedente, la sanción administrativa que corresponda. Es claro, desde la perspectiva del artículo 18, **que los resultados de la investigación o de la auditoría trascienden al procedimiento disciplinario, ya que con base en lo investigado u obtenido, se aplica o no la sanción administrativa.**

El artículo 20 es más específico, pues dispone que la secretaría, el contralor interno o los titulares que menciona, llevaran a cabo "**investigaciones debidamente motivadas o auditorías**" respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan significar responsabilidades administrativas. Como se aprecia, la norma está referida a la etapa de investigación o de auditoría, en la que se valora o juzga la conducta del servidor público a fin de determinar si puede constituir responsabilidad administrativa, lo que se hará con la información o documentación que aporten las dependencias o entidades correspondientes.

Dicha normatividad, con una pésima redacción, contiene aspectos que permiten distinguir las diferentes etapas de los procedimientos de investigación o auditoría y el disciplinario. En cuanto a este último, el artículo 21 establece que la imposición de sanciones administrativas, se hará conforme al procedimiento que se precisa en las fracciones I a V, esto es: citación del responsable a una audiencia para rendir su declaración; concluida la audiencia se concederá un plazo de cinco días hábiles para el ofrecimiento de pruebas; desahogo de pruebas; resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imposición al infractor de las sanciones administrativas correspondientes; notificación de la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles; ampliación del plazo para emitir la resolución indicada hasta por cuarenta y cinco días hábiles; posibilidad de practicar las diligencias tendientes a investigar al servidor público durante la sustanciación del procedimiento; determinación de la suspensión temporal del servidor público de su empleo, cargo o comisión, previa o posteriormente al citatorio.

Es claro que el artículo 21 previene el procedimiento disciplinario, sin que obste la falta de expresa referencia, puesto que como se dice en su primer párrafo, el procedimiento allí dispuesto tiende a la imposición de las sanciones administrativas, que como ha quedado visto, comprende por lo menos las etapas de sustanciación y resolución, o las de determinación de las responsabilidades administrativas y la imposición de sanciones.

Ahora bien, con independencia de si es técnicamente correcta la referencia legislativa a etapas o procedimientos, lo que interesa al caso es que la resolución que determina la inexistencia de responsabilidad o la imposición al infractor de las sanciones administrativas correspondientes, se apoya o fundamenta en la investigación o en los datos de la auditoría llevadas a cabo por los funcionarios competentes, pues es a través de estos mecanismos que se aportan elementos para resolver sobre la presunta responsabilidad del servidor público. Ello incluso se advierte de la fracción IV del artículo 21, en donde se expresa que "si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa del servidor público o de otros servidores, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.

Es decir, la finalidad del procedimiento de investigación o auditoría es aportar a las autoridades sancionadoras, elementos, informes o datos, que les permitan resolver sobre la presunta responsabilidad administrativa del servidor público,

con independencia de que cuenten con facultades para ordenar la práctica de nuevas diligencias.

Lo expuesto pone de relieve que los diversos procedimientos dispuestos por el legislador en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales están vinculados estrechamente, de tal manera que los vicios o irregularidades de la investigación o auditoría son trascendentes e influyen, por ende, en la tramitación o sustanciación del procedimiento disciplinario y en la resolución sancionadora que emita la autoridad competente.

En tales condiciones, es claro que cuando el interesado demande la nulidad o amparo de la resolución disciplinaria, podrá hacer valer los vicios del procedimiento de investigación o de auditoría, de tal modo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estará constreñido a examinar los argumentos respectivos, en términos de lo dispuesto en las siguientes disposiciones:

- *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:*

*"Artículo 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.*

*"El procedimiento para conocer de estos juicios será el que señale la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo."*

- *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:*

*"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."*

- *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:*

*"Artículo 2o. El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

*"Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.*

*"Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley."*

Es necesario puntualizar que lo mismo es aplicable al procedimiento derivado de actas administrativas e integración del expediente en el área de quejas.

