

ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Francisco Guerrero Piñera

Es un gusto para mí tocar en esta ocasión, un tema que desde hace varios años ha sido motivo de preocupación y estudio dentro de las actividades que he desarrollado en el Colegio de Derecho Disciplinario, Control Gubernamental y Gestión Pública, A.C., del que soy miembro casi desde su fundación.

Me refiero a la suspensión temporal, como medida cautelar dentro del Procedimiento de Responsabilidades Administrativas, por las repercusiones que tiene para el servidor público a quien se la decretan y sus familiares, aún cuando reconozco que, en ocasiones, es una medida lamentablemente necesaria para garantizar la buena conducción del procedimiento y proteger debidamente el patrimonio del Estado.

Si partimos de lo estatuido por la recientemente abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vemos que en la fracción V de su artículo 21, referente al procedimiento para la imposición de las sanciones administrativas, se establecía:

“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.”...

De la lectura de esta fracción, podemos observar claramente la grave situación en que se ponía a los servidores públicos sujetos a procedimiento de responsabilidades administrativas, cuando la autoridad competente decidía determinar su suspensión temporal como medida cautelar, misma que, en la práctica, duraba hasta la conclusión del procedimiento el cual en muchas ocasiones se prolongaba por más de dos o tres años.

De acuerdo con el segundo párrafo de la fracción en comento, la suspensión temporal consistía en **suspender los efectos del acto que hubiera dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión**, es decir; mientras duraba dicha suspensión, **se privaba al servidor público de su empleo y todos los efectos del mismo**: Salario, prestaciones institucionales y sociales y, dentro de éstas una muy importante para él y sus familiares, el servicio médico. Y todo esto sin que estuviera probada su responsabilidad, aún cuando la ley expresaba que la suspensión temporal no prejuzgaba sobre la responsabilidad que se imputaba y que, en el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente **no resultara responsable**, se le restituiría en el goce de sus derechos y se le cubrirían las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Insisto en que considero útil y necesaria, en algunos casos, la figura de la suspensión temporal como medida cautelar, para la buena conducción del procedimiento y, aún más, para evitar situaciones que podrían poner en peligro la misma o incluso el patrimonio del Estado. Sin embargo, desde aquella época siempre fue motivo de preocupación para nosotros en el Colegio lo siguiente:

a) La discrecionalidad de la autoridad para decretar esa medida, con la sola expresión de que, a su juicio, era conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, lo cual, en mi opinión, podía dar origen a excesos.

b) El hecho de que se suspendiera no sólo en su empleo al presunto responsable, si no de que, además, se le dejara sin remuneración alguna, sin prestaciones y sin servicio médico para él y sus familiares, lo que equivalía a dejarlo sin medios para vivir y sin un servicio médico durante el tiempo que prevaleciera la suspensión, con las graves consecuencias que esto podría tener para él y su familia. Situación que de ninguna manera podría resarcirlo de los daños y perjuicios causados, de no resultar responsable al final del procedimiento, por más que se le restituyera en el goce de sus derechos y se le cubrieran las percepciones que debió recibir durante el tiempo que se halló suspendido.

c) Aún cuando la ley establecía que la suspensión temporal en análisis no prejuzgaba sobre la responsabilidad del imputado, esta medida se conocía públicamente, por lo menos en el medio en que se desempeñaba el servidor público suspendido, lo que causaba un daño a su reputación, honor y buen nombre, sin que hubiera resolución firme de autoridad competente que lo considerara responsable.

d) El que la ley no estableciera un plazo máximo de duración para la suspensión, lo que causaba incertidumbre legal y moral al suspendido, toda vez que la autoridad podía levantar la medida en cualquier momento después de decretada o bien hasta la conclusión del procedimiento, situación que, pese a los plazos establecidos por la propia ley, podía prolongarse hasta dos o tres años e inclusive más.

Conforme a estas ideas, en el IV Congreso Internacional de Derecho Disciplinario y II Jornadas Provinciales de Control Público, que se llevaron a cabo en abril de 2012 en la República de Argentina, como parte de la delegación mexicana invitada a través del Colegio de Derecho Disciplinario, Control Gubernamental y Gestión Pública, A.C., tuve la satisfacción de presentar el trabajo intitulado “La suspensión provisional como medida precautoria en el procedimiento disciplinario en México”, donde abordé la problemática planteada llegando a las conclusiones siguientes:

- a) La decisión de la autoridad no debe ser discrecional, sino estar apoyada en una resolución debidamente motivada que acredite que, de continuar el servidor público en sus funciones, se vería afectada la conducción o continuación del procedimiento o se pondría en peligro el patrimonio del Estado.
- b) Debe establecerse un máximo de duración de la medida, a fin de evitar incertidumbre legal y moral al suspendido. En esa ocasión proponía yo un máximo de seis meses, tiempo suficiente, a mi juicio, para concluir el procedimiento respectivo.
- c) No se debe privar totalmente de su salario y prestaciones al servidor público suspendido, sino establecer un porcentaje de su salario que le permita vivir dignamente mientras dure la suspensión. En este caso, proponía que se le otorgara al suspendido el 75% de su salario y el goce del servicio médico para él y sus familiares que tuvieran derecho a ello.
- d) A fin de evitar un quebranto al estado, el servidor público suspendido, para estar en condiciones de cobrar el porcentaje que se determine, debe otorgar garantía suficiente y bastante para regresar al Estado los salarios que hubiera cobrado, en caso de que la resolución del procedimiento no le favorezca y la sanción implique la separación de su cargo, empleo o comisión.

Estos cambios, que considerábamos necesarios dentro del Procedimiento de Responsabilidades Administrativas fueron propuestos, como ya se expresó, en el año de 2012, por lo que ha sido muy grato ver que prácticamente todo lo que se propuso en aquella ocasión coincide, en esencia, con lo que dispone, dentro del marco del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, vigente desde el 19 de julio de 2017.

En efecto, la citada ley en su artículo 124, fracción primera, establece “...*Mientras dure la suspensión temporal se deberán decretar, al mismo tiempo, las medidas necesarias que le garanticen al presunto responsable mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos; así como aquellas que impidan que se le presente públicamente como responsable de la comisión de la falta que se le imputa.*”

Como se puede observar, la ley vigente de la materia reconoce ya que, cuando se decreta la medida de suspensión temporal, como medida cautelar, se determinen, al

mismo tiempo, **las medidas necesarias que le garanticen al presunto responsable mantener su mínimo vital**, así como aquellas que impidan *se le presente públicamente como responsable de la comisión de la falta que se le imputa*.

Igualmente, la ley en comento en su artículo 125 dispone que ...“*El otorgamiento de medidas cautelares se tramitará de manera incidental. El escrito en el que se soliciten se deberá señalar las pruebas cuyo ocultamiento o destrucción se pretende impedir; los efectos perjudiciales que produce la presunta falta administrativa; los actos que obstaculizan el adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; o bien, el daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o bien, al patrimonio de los entes públicos, expresando los motivos por los cuales se solicitan las medidas cautelares y donde se justifique su pertinencia,*”...

Es decir, entre otras medidas cautelares que la referida ley establece, la suspensión temporal **ya no será decretada de manera discrecional** como en el pasado, sino incidental, debiéndose expresar con precisión **los motivos para solicitar dicha medida, así como justificar su pertinencia**.

Así como el otorgamiento de las medidas cautelares debe ser tramitado de manera incidental, del mismo modo para el trámite de suspensión de las mismas se deberá seguir el procedimiento incidental, debiéndose justificar las razones por las que se estime innecesario que éstas continúen, tal como lo dispone el artículo 129 de la multicitada ley. Con esto, de algún modo, **se da cierta certeza en la duración de la medida** ya que, en principio, desde que se decreta la medida ésta prevalecerá hasta la conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades, salvo que en algún momento anterior, se considere innecesario continuar con la medida correspondiente.

Creo que ha habido un gran avance en los temas tratados y debemos felicitarnos por ello, yo el primero, pero la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como todo, es perfectible y esta vez sólo me limitaré a señalar dos cuestiones:

1. La mencionada ley, debió ser más clara en lo referente al **mínimo vital** que se debe garantizar al presunto responsable cuando se le decreta una suspensión temporal, como medida cautelar, a fin de evitar erróneas interpretaciones y aplicaciones de lo que es el mínimo vital. Sabemos que el mínimo vital es un derecho constitucional que garantiza lo mínimo para la subsistencia de un individuo y que existe Jurisprudencia al respecto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación en contradicción de Tesis, que establece que la autoridad, desde el momento en que el servidor público es notificado del inicio del procedimiento de responsabilidad y suspendido en sus labores y, por ende, en el pago de sus emolumentos, debe garantizar el derecho a un ingreso mínimo para la subsistencia del presunto responsable, hasta en tanto se emita la resolución correspondiente, por lo que tendrá que determinar la cantidad que le otorgará para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda, salud, entre otras, la cual deberá ser equivalente al 30% de su ingreso real y nunca inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la institución en la que laboraba el servidor público, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida.

En mi opinión, creo que hubiera sido mejor y más claro establecer en Ley General de Responsabilidades Administrativas, el porcentaje a recibir por el presunto responsable para cumplir con el derecho al *mínimo vital* que dispone la Constitución. Si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya estableció ese porcentaje, éste no es fijo, sino que deja a la autoridad la carga de decidir, según la gravedad de la falta, si otorga el 30% establecido por la citada Jurisprudencia o una cantidad menor, siempre que no sea inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la institución en la que laboraba el servidor público. Creo que esto atenta en contra de la esencia de lo que constitucional y doctrinariamente es el mínimo vital, traducido como el ingreso mínimo para subsistir que, a mi juicio, no es el mismo para servidores públicos con cargos jerárquicos y responsabilidades distintas, ya que sus necesidades de subsistencia, por lógica, también son distintas y puede darse el caso de que, por ejemplo a un Jefe de Unidad o Director General sujetos a procedimiento, por la gravedad de las faltas, se le otorgue el salario tabular más bajo de la institución en que laboraba, lo que no creo le fuera suficiente para subsistir, conculcando claramente el principio de presunción de inocencia y su derecho al mínimo vital, independientemente de que la Jurisprudencia en comento habla *de la institución en que laboraba* lo que prejuzga sobre la resolución del asunto y no aplica el principio de presunción de inocencia.

Por todo ello, me manifiesto, como hace muchos años, por que la ley establezca para estos casos, un porcentaje del salario del servidor público sujeto a procedimiento de responsabilidades que sea congruente y respete su derecho al mínimo vital, entendido éste como lo mínimo necesario para su subsistencia digna.

2. No está previsto como, para evitar un quebranto al estado, se garantiza la devolución de lo cobrado por un servidor público que fue sujeto a procedimiento de responsabilidades y suspendido por resolución de autoridad competente, **cuando es determinado responsable**, por resolución firme, de los actos que se le imputaron.

A mi parecer, esta devolución debería estar garantizada y esto podría ser mediante la figura de la Fianza, en el entendido de que si el servidor público suspendido se negara a otorgar la garantía en su momento, no se autorizaría el cobro de cantidad alguna.

Creo firmemente que todavía se debe avanzar en lo relativo al tema en comento, toda vez que, si bien es cierto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas mejora mucho la que le precedió, es necesario se de mayor certeza y claridad a lo estatuido y se complemente para garantizar y proteger debidamente los derechos del servidor público sujeto a procedimiento disciplinario, respetando y privilegiando los principios de Presunción de inocencia y Pro persona, entre otros.



Colegio de Derecho Disciplinario,
Control Gubernamental y Gestión Pública, A.C