

10721
345



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**"ANÁLISIS TEÓRICO JURÍDICO DE LA
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS
PERSONAS FÍSICAS CONTRATADAS BAJO EL
RÉGIMEN DE HONORARIOS EN LA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
VICENTE PADILLA HERNÁNDEZ**

**ASESORA:
LIC. INES KARINA CASTRO VALDEZ**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MÉXICO

SEPTIEMBRE 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

| | Pags. |
|--------------|-------|
| INDICE | I |
| DEDICATORIA | II |
| INTRODUCCIÓN | III |

CAPITULO 1.

MARCO CONCEPTUAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

| | | |
|--------|---|----|
| 1.1 | ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. | 1 |
| 1.1.1. | ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA. | 3 |
| 1.1.2 | ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA. | 6 |
| 1.1.3 | ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA. | 7 |
| 1.2 | ACTO ADMINISTRATIVO. | 7 |
| 1.3 | SERVICIO PÚBLICO. | 9 |
| 1.4 | SERVIDOR PÚBLICO. | 11 |
| 1.5 | RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. | 16 |
| 1.6 | LICITACIÓN PÚBLICA. | 18 |
| 1.6.1 | ADJUDICACIÓN DIRECTA. | 24 |

CAPITULO 2

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

| | | |
|-----|--|----|
| 2.1 | CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. | 26 |
| 2.2 | 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 1940. | 29 |
| 2.3 | LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980. | 30 |
| 2.4 | LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982. | 32 |

CAPITULO 3

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

| | | |
|-------|--|----|
| 3.1 | TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. | 40 |
| 3.1.1 | LA RESPONSABILIDAD PENAL. | 44 |
| 3.1.2 | LA RESPONSABILIDAD CIVIL. | 53 |
| 3.1.3 | LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA. | 64 |
| 3.1.4 | LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. | 67 |
| 3.2 | EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. | 68 |
| 3.2.1 | REGULACIÓN. | 69 |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

| | | |
|-------|---|----|
| 3.2.2 | INVESTIGACIÓN. | 70 |
| 3.2.3 | INSTRUCCIÓN. | 73 |
| 3.2.4 | DECISIÓN. | 75 |
| 3.2.5 | EJECUCIÓN. | 76 |
| 3.3 | PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL BAJO EL RÉGIMEN DE HONORARIOS. | 80 |
| 3.3.1 | MARCO JURÍDICO DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES. | 85 |
| 3.3.2 | DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL PERSONAL DE HONORARIOS. | 91 |
| 3.3.3 | ACTIVIDADES DEL PERSONAL DE HONORARIOS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. | 95 |

CAPITULO 4.

ANÁLISIS TEÓRICO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS PERSONAS FÍSICAS CONTRATADAS BAJO EL RÉGIMEN DE HONORARIOS EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.1 | LA NO RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS PERSONAS QUE PRESTAN SUS SERVICIOS PROFESIONALES A LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. | 98 |
| 4.1.2 | SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS. | 124 |
| 4.2 | CRITERIOS QUE APLICA LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA FINCAR RESPONSABILIDAD AL PERSONAL DE HONORARIOS. | 127 |
| 4.3 | PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO SEGUNDO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARA DESLINDAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA AL PERSONAL CONTRATADO BAJO EL RÉGIMEN DE HONORARIOS. | 130 |
| 4.4 | PROPUESTA DE ADICCIÓN AL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. | 133 |

CONCLUSIONES. 136

BIBLIOGRAFÍA IV

ANEXOS V

A DIOS:

Por darme, vida, salud y todos los medios para concretar un paso faltante en mi carrera profesional.

A INÉS KARINA CASTRO VALDEZ:

Por su comprensión y disposición para guiarme e instruirme en elaboración del presente trabajo de investigación.

A LA UNAM, E.N.E.P., PROFESORES, TITULAR DEL SEMINARIO ADMINISTRATIVO M. EN D. JANETT YOLANDA MENDOZA GANDARA:

Por permitirme ser parte de la comunidad estudiantil de esta Máxima Casa de Estudios, por los conocimientos transmitidos y por las facilidades otorgadas a éste tesista.

7

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

A MI ESPOSA:

Gracias Mony, por tu apoyo, sacrificio, cariño, amor, comprensión y disposición; "tus palabras de aliento me impulsan a continuar luchando por nosotros".

A MIS HIJOS y DAVID :

Vicente, Erandy Belem, Frida + y David por ustedes y para ustedes, para darles un ejemplo de que las metas que nos proponemos en la vida las tenemos que cumplir, sin importar el tiempo y el esfuerzo que se invierta.

A MIS PADRES:

Por consejos, oraciones, preocupaciones, desvelos, apoyo incondicional, y por permitirme sentirme orgullosos de ustedes, al impulsarme en todas las etapas de mi vida, familiar, laboral y profesional: muchas gracias.

A MIS HERMANOS:

Elvia, Georgina, Alberto, Patricia, Lourdes, Jesús y Gabriel, por estar presentes en los buenos y malos momentos; y saber que aunque estemos dispersos, en nuestros corazones estamos mas cerca de lo que pensamos.

A LOS LICs. ROBERTO RODRÍGUEZ FLORES, RICARDO CORTIZO BERNAL, RAÚL BEJARANO SARMIENTO E ING. GERARDO FERRANDO BRAVO:

Por su tiempo, confianza, amistad, consejos, experiencias y por interceder por mí para poder lograr el impulso final.

A MIS FAMILIARES, AMIGOS Y COMPAÑEROS:

Omar, Eduardo, Rubén, Sara, Julisa, Gonzalo, Ramona, Gonzalo, Elizabeth, Andrea, Roberto, María, Ricardo, Beatriz, Ivonne, César, Martha +, Luis, Antonio, Luis, Juan, Sergio, Cecilia, Jaime, Teresa, Javier, Concepción, Lupe, Luis, Vicente, Joel, Enrique, Alicia, Macrina, Andrea, Roberto, Abel, Luz, Ricardo, Humberto, Miguel Angel, Mitchell, Juan Pablo, Areli, Salvador, Aurora, Adela, Ernesto, muchas gracias, por su apoyo incondicional en la buenaventura y en las tragedias.

INTRODUCCIÓN.

La responsabilidad administrativa, es un tema controvertido, dada la propia naturaleza y origen de la misma, sin embargo a través de la vida jurídica del Estado mexicano, se ha contemplado en diversos ordenamientos legales, para regular propiamente la función de la Administración Pública a su interior, imponiendo sanciones a quien en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas incumplan con el empleo, cargo o comisión encomendada.

Dentro del desarrollo jurídico y estructural del Gobierno del Distrito Federal, en materia de responsabilidades, guarda similitud con el anterior procedimiento administrativo disciplinario a nivel federal, por ser aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente para el Distrito Federal; y no existir legislación local al respecto, y en consecuencia también se heredaron los criterios de aplicación, procedimiento y sanciones.

Así mismo los autores consultados y algunas leyes que sirven de sustento para la elaboración de éste trabajo de tesis, refieren a la estructura Federal, la razón obedece a que existe el vínculo legal y doctrinal, que con la conformación democrática del Gobierno del Distrito Federal como Institución, aún no se desprende por completo.

Es importante definir el alcance del propio Gobierno del Distrito Federal, en su carácter de Órgano de Control al interior de la Administración Pública, sin que violente el estado de derecho y afecte la esfera jurídica de los particulares, como lo son las personas contratadas bajo el régimen de honorarios al tenor de la legislación Civil.

Para la presente investigación, se aplicó el método jurídico, consistente en la realización del estudio y análisis de la fenomenología jurídica, la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, así como una adecuada aplicación de las técnicas de investigación documental.

CAPITULO 1

MARCO CONCEPTUAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

1.1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA.

1.1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA.

1.2 ACTO ADMINISTRATIVO.

1.3 SERVICIO PÚBLICO.

1.4 SERVIDOR PÚBLICO.

1.5 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.6 LICITACIÓN PÚBLICA.

1.6.1 ADJUDICACIÓN DIRECTA.

1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En el presente estudio para comprender la responsabilidad, en que puede incurrir un servidor público en ejercicio de sus funciones, cuando éste no cumpla con las obligaciones inherentes al puesto que desempeña, es menester conocer el término de Administración Pública, ya que en esta Institución es donde se fija el canon de deberes para dichos servidores, como lo establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en sus artículos:

Artículo 12.- La Organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los principios estratégicos: *La Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos de que disponga el Gobierno de la Ciudad.*

Artículo 86.- La Administración Pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, el cual se integrará con base en los principios de *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización, y eficacia.*

Y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en el artículo 7° párrafo segundo:

Artículo 7.- "La Administración Pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, que se sujetará a los principios de *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia.*"

Para algunos estudiosos del derecho como **Rafael I. Martínez Morales**, definen a la Administración Pública como "Los entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos..."(1), y para el estudio de la Administración Pública existen dos puntos de vista que son:

"**Orgánico.-** De acuerdo con este criterio, el objeto de la ciencia de la administración lo conforman todos los entes que dependen del poder ejecutivo:

(1) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Biblioteca Diccionarios jurídicos temáticos "Derecho administrativo." Volumen 3. Harla, México 1997 p.8

ya sea que tal vinculación sea real o formal (incluye Secretarías, Órganos Descentralizados, Comisiones, Empresas Públicas, etc).

Dinámico o Funcional: Según este punto de vista, la materia de la ciencia de la administración está constituida por aquellas acciones del poder público, cuya naturaleza sea materialmente administrativa. Esto es el objeto por estudiar es el quehacer estatal que se realiza en forma de función administrativa." (2)

Para el maestro **Gabino Fraga** la Administración Pública es: "como el organismo público que ha recibido el poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales." (3)

Por su parte el Maestro, **Miguel Acosta Romero**, afirma que "Es la parte de los Órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos personales;
- b) Elementos patrimoniales;
- c) Estructura jurídica; y
- d) Procedimientos técnicos." (4)

Por lo tanto se aprecia que la Administración Pública es una pieza clave en la estructura del Estado, cuya actividad "no parece tener más límites que los que el propio se impone, por lo cual crea y extingue las estructuras administrativas que considera necesarias para el cumplimiento de sus fines." (5)

(2) Idem.

(3) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO, Enciclopedia Jurídica Mexicana Tomo I, A-B. Porrúa, México 2002, p. 169.

(4) Ibidem, p. 170.

(5) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho administrativo segundo curso Harla, México 1994 p. 301

Con estas definiciones de los estudiosos del Derecho, podemos concluir que la Administración Pública es atribuida al ejecutivo, quien emplea el poder tanto de su estructura como de sus atribuciones para la satisfacción de un interés general, con una organización piramidal; como se desprende del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en sus artículos:

Artículo 2.- ... "El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones"

Artículo 52.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano Ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona.

Y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en el artículo:

Artículo 5.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos

Así mismo es pertinente hacer notar que además de la jerarquía que existe dentro de la Administración Pública, hay una forma de organización en cuanto a su estructura y sus funciones para el logro de sus objetivos, siendo centralizada, desconcentrada y paraestatal, como lo establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el artículo 87.

Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

1.1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

Dentro del presente estudio se tiene que definir, como parte de la Administración Pública, Administración Pública Central, Centralización

Administrativa, Administración Pública Centralizada, ya que en el tema a desarrollar se refiere precisamente a la responsabilidad administrativa, que pueden incurrir determinadas personas dentro de la Administración Pública Central.

Para el maestro **Miguel Acosta Romero**, la centralización administrativa *"es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."* (6)

Por su parte **Gabino Fraga**, indica que la centralización administrativa: *"implica la unidad de mando y ésta se da a través de una relación jerárquica que une los órganos administrativos de las diversas categorías y los subordina a la autoridad central del Presidente de la República."* (7)

El maestro **Martínez Morales**, abunda en la relación jerárquica de la centralización administrativa, diciendo que la centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica siendo los poderes o facultades que se derivan de este, los siguientes:

"1 Decisión. Esta potestad implica que el superior puede tomar resoluciones para indicar en qué sentido habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado, ante dos o más posibles caminos por elegir."

2. Nombramiento. El superior puede valorar la aptitud de los candidatos o solicitantes de un empleo público, y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo, con lo que establece una relación laboral entre el Estado y el servidor público."

(6) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MEXICO, Ob. Cit. Tomo II; C. 117.

(7) Idem

Es pues, el superior quien designa a los empleados subalternos, conforme al sistema previsto en la ley. En el caso de servidores de confianza, aquél los puede remover libremente.

3 Mando. Es la facultad de ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse en algún asunto, cómo habrá de emitir un acto administrativo.

4 Revisión. Se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo; si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo sólo a petición de particular y según establezca la legislación (Recurso Administrativo).

5 Vigilancia. Esto implica el control mediano o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servicio público subalterno; inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho.

6 Disciplinario. Es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas. Esas sanciones pueden ser, según la gravedad de la falla: amonestación verbal privada o pública, amonestación por escrito, suspensión temporal y cese.

7 Resolver Conflictos de Competencia. Cuando respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cuál es el órgano o qué funcionario es legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos les corresponde ese caso concreto" (8)

(8) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Biblioteca Diccionarios jurídicos temáticos "Derecho administrativo." Ob. Cit pp 21-22.

En el poder o facultad de jerarquía de la Administración Pública, es parte integral de los esquemas de control interno del Ejecutivo hacia sus subordinados, y por lo tanto surge el llamado Derecho Administrativo Disciplinario, que es el que "se aplica en lo interior de la administración, debido a que son sanciones que el superior jerárquico impone al inferior por faltas administrativas." (9)

Entendiéndose al poder disciplinario como el "Estricto resorte administrativo. Tiene como finalidad asegurar el buen funcionamiento de los servicios y la continuidad de la función pública, por parte de los agentes públicos, que en situación de subordinación observa la conducta ajustada a los deberes de la función." (10) Así mismo José Roberto Dromi define al poder disciplinario como, "el medio con el que cuenta la administración para obligar a sus agentes al cumplimiento de los deberes específicos del servicio"(11)

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 2° párrafo segundo, se indica como se encuentra estructurada la Administración Pública Centralizada.

Artículo 2.- "La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada"

1.1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA.

Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público.

(9) DROMI, José Roberto. Derecho administrativo Tomo I Astrea Argentina.1992. p.124.

(10) ibidem. p. 259

(11) ibidem. p. 251

Gabino Fraga la define en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la descentralización... que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos que hemos estudiado en capítulos anteriores". (12)

1.1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA.

Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central. (13)

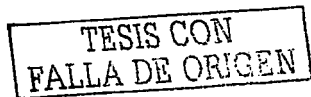
1.2 ACTO ADMINISTRATIVO.

Es la facultad del poder ejecutivo, en su carácter de autoridad administrativa, para realizar determinados actos administrativos, siendo estos los tendentes a crear situaciones jurídicas individuales de los particulares, ya que independientemente de que los mismos sean recurridos por la vía y forma que en derecho corresponda, puede presentarse incumplimientos a las obligaciones inherentes de los servidores públicos.

Para el maestro **Andrés Serra Rojas**, el acto administrativo es *"una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que*

(12) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO, Ob. Cit. Tomo III, D. 450.

(13) DISCO COMPACTO DESARROLLO JURÍDICO, INFORMÁTICA JURÍDICA PROFESIONAL Diccionario Jurídico 2000 DJ2K -928



constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general." (14)

Para **Agustín A. Gordillo**, *"Es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce"* (15)

Para **Manuel María Díez**, *"Acto administrativo puro, es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa"* (16)

Para algunos autores como **Agustín A. Gordillo**, sostienen que el acto administrativo no es una facultad exclusiva del ejecutivo, y que puede realizarlo el legislativo y judicial, cuando estos se encuentren en potestad de autoridad administrativa.

Así mismo, con lo que respecta al criterio del maestro **Rafael I. Martínez Morales**, del acto administrativo y la relación del Estado con los servidores públicos indica que: *"La relación del Estado y los servidores públicos, la cual surge con motivo de un acto administrativo, como lo es el nombramiento, consiste éste en la expresión unilateral de la potestad soberana de aquel, con el objeto de asignar una función pública a la persona que considera idónea para su desempeño."* (17); se puede afirmar de acuerdo a este criterio, que el acto administrativo se emite tanto al interior como exterior de la Administración Pública, por consecuencia los servidores públicos serán sujetos de responsabilidad al emitir u omitir dichos actos que afecten al servicio público (en lo interior) y/o particulares en su esfera jurídica. (en lo exterior)

(14) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO, Ob. Cit. Tomo I, A-B. pp. 115-116.

(15) Ibidem. 116

(16) Idem.

(17) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo segundo curso* Ob Cit p 307.

En la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se define al Acto Administrativo como:

Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:
I. Acto administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general;

Del anterior precepto legal invocado, **Rafael I. Morales**, coincide en que el Acto Administrativo tiene determinadas características tales como:

- a) Es un acto jurídico;
- b) Es un derecho público;
- c) Lo emite la Administración Pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa;
- d) Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público."(18)

1.3 SERVICIO PÚBLICO.

Toda vez que dentro de la actividad del Poder Ejecutivo se encuentra la de administrar, con el objeto de satisfacer los intereses de la colectividad de una forma directa o indirecta, se habla del servicio público; el cual si es realizado de una forma directa, lo ejecuta por medio de un servidor público; ya que el "Estado ha venido incrementando en grandes proporciones el empleo de personas que se ocupan de desempeñar las tareas que se han echado a costas, ya que al igual que en las demás empresas, el brazo ejecutor para estas actividades lo constituye el trabajo humano."(19); y por consiguiente "se ha considerado dentro de nuestro sistema, que si alguna actuación pública se desarrolla fuera de los límites legales, no es ya el Estado el que actúa, sino el funcionario personalmente, y por tanto, sobre él debe de recaer responsabilidad." (20)

(18) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Biblioteca Diccionarios jurídicos temáticos "Derecho administrativo." Ob Cit. p 2.

(19) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo segundo curso. Ob Cit. p 301

En el trabajo de investigación del maestro **Galindo Camacho**, cuando habla de la "Definición de la Función Pública y Tesis sobre la Naturaleza Jurídica de la misma"; indica que: *"La función pública está determinada al régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Para cumplir con los fines que históricamente el hombre le ha asignado al Estado, éste realiza una múltiple y variada actividad a través de sus órganos, que a su vez la realizan mediante la actividad de los hombres, es decir, de seres humanos que a todos los niveles laboran como servidores del Estado, y que son quienes en última instancia realizan la actividad estatal."*(21)

Por consiguiente se puede decir que la relación del Estado con sus trabajadores va más allá de una simple relación laboral, pues al tener el primero la carga de administrar (como función de Ejecutivo), requiere de contratar como institución a personas capaces que desarrollen "la función pública", siendo estos denominados "servidores públicos", mismos que al no cumplir cabalmente con la función pública y por consecuencia afectar el buen despacho de la Administración, trae consigo la posibilidad de que incurran en responsabilidad dichos servidores públicos; cuestión que en el caso de la iniciativa privada no sucede, ya que como se manifestó es una responsabilidad que en cierta forma se delega a las personas físicas para realizar la función pública.

Cabe aclarar que el servicio público no siempre es proporcionado en forma directa por el Estado, *"ya que como Institución Jurídica en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular continua y uniforme las necesidades públicas de carácter esencial, básico o*

(20) FRAGA, Gabino Derecho administrativo Cuadragésima edición. Porrúa, México. 2000 p. 419.

(21) GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho administrativo. Segunda edición. Porrúa, México. 1997. p. 229

fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesiones."(22)

1.4 SERVIDOR PÚBLICO.

Para tratar de definir quien es el servidor público dentro de la doctrina; sin entrar en polémica y sin enfatizar en el término de empleados o funcionarios públicos; sin distinción alguna se tomará en consideración los criterios de los estudiosos del Derecho que usan para denominar a dichos servidores públicos; ya que estos estudiosos emplean uno u otro sin llegar a una conclusión; ejemplo de esto es el criterio del maestro **Delgadillo Gutiérrez**, al decir que "*en la actualidad no existe uniformidad al respecto, ya que a algunos tratadistas les llaman funcionarios públicos, como el género, y de ellos identifican como especie a los empleados públicos, en tanto que para los otros el género son los empleados y la especie son los funcionarios*";(23) amén de que en la legislación vigente en materia de responsabilidades, específica al trabajador al servicio del Estado como "servidor público."

Para **Serrano de Triana**, el "funcionario" de acuerdo a la Ley Española, "son las personas incorporadas a la Administración por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el derecho administrativo"; "son funcionarios de carrera los que en virtud del mandamiento legal, desempeñan servicios de carácter permanente. Figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personas de los Presupuestos Generales del Estado." (24)

(22)INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO, I.I.JUNAM Diccionario Jurídico Mexicano Décimo tercera edición Tomo PZ Porrúa México 1999 p.2906.

(23)DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto El sistema de responsabilidades de los servidores públicos Porrúa, México, 2001 p.75

(24)SERRANO DE TRIANA, Adolfo. Derecho administrativo II parte especial. "Curso resumido" Complutense España 1995.p 76



En lo que respecta al Derecho Mexicano, este concepto no difiere con la realidad material que implica lo que es el servidor público, ya que como indica el maestro **Ortiz Soltero**, "no definen lo que debe de entenderse como tal, pero si enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; Por esa razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos de cada potestad pública, o en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate"(25); de la definición del maestro **Serrano de Triana**, en comparación con la del doctrinario **Ortiz Soltero**, como lo indica este último no existe una definición como tal, pero si se enuncia a quienes se les debe considerar como servidores públicos; y es en función del servicio público, como lo menciona el maestro **Serrano de Triana**, el cual se realiza dentro de la Administración Pública contratada por el Estado; por lo que se debe de considerar como servidor público "aquella persona física que han formalizado su relación jurídica laboral con el Estado, mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente los posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales "(26)

Para enfatizar la descripción de la figura del servidor público de acuerdo a las funciones encomendadas, por ser la legislación vigente muy genérica en definir tal concepto, el maestro **Galindo Camacho**, indica las características que el funcionario de derecho debe de cumplir con los siguientes requerimientos:

1° Es la ley la que crea el puesto público que desempeña, con la esfera de su respectiva competencia;

2° El funcionario debe de reunir todos y cada uno de los requisitos que señala la Constitución y la ley correspondiente;

(25)ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat Responsabilidades legales de los servidores públicos, Porrúa, México, 1999, pp.3-4
(26)Ibidem p 5

3° Si se trata de funcionario por elección, esta debe de llevarse a cabo, cumpliendo con todos los pasos procedimentales que establece la ley respectiva, y si se trata de empleados por nombramiento, éste debe de cumplir también con todos los pasos que señala la ley, debiéndose, en todo caso, hacer la aceptación y protesta del cargo."

4° En los casos de nombramiento, la designación la debe hacer la autoridad competente" (27)

En la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 108 se denomina servidores públicos a:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones

Del análisis del texto Constitucional "se desprende que el término más genérico que se utiliza, es el de servidor público, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regula, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas al derecho laboral,"(28) en ese orden de ideas, los servidores públicos "al desempeñar la función pública que representa, su relación está determinada por la obligación del Estado de cumplir con su función; y que los

(27) GALINDO CAMACHO, Miguel. Ob. Cit. 1997.p.247.

(28) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. p.86.

funcionarios y empleados públicos ingresan al servicio público no con la finalidad de adquirir derechos, sino de ejercer materialmente o intelectualmente, las tareas inherentes al desempeño de las funciones del Estado" (29), por de ello y dadas las características especiales para cumplir la función pública y con ello representar al Estado, se aprecia que los servidores deben de revestir determinados requisitos, que son precisamente las características, de las cuales ya se han hablado en el presente concepto; aunado a ello existen criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en forma conjunta con los estudiosos del Derecho, coinciden en señalar la descripción del servidor público atendiendo al carácter de la relación laboral con el Estado (a excepción de los enunciados en el artículo 110 Constitucional) y la actividad de representar para realizar las labores encomendadas a éste, realizando la función pública para el interés general. Los criterios que se hacen mención, quedan visibles en los siguientes criterios de la Corte:

"EMPLEADOS PÚBLICOS, CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS

En el orden administrativo el nombramiento de una persona para un cargo o empleo público y su aceptación, condicionan la aplicación de una situación jurídica general al individuo nombrado, e implican para éste la obligación consistente en prestar el servicio respectivo, con sujeción a la ley correspondiente así como el derecho de percibir como compensación la retribución económica o sueldo correspondiente y esta situación no puede ser destruida, privándose al empleado de la facultad de desempeñar el cargo y consiguientemente de percibir sus emolumentos, sin que exista una causa justificada debidamente comprobada o un precepto legal que deje a la voluntad libre del poder la atribución de removerlo aún sin justa causa. Por tanto, cuando falta texto legal expreso que autorice la libre remoción del empleado, éste debe ser mantenido, mientras subsista la situación jurídica creada y condicionada con su designación y mientras conserve la posibilidad y la calidad de eficiencia para el trabajo, pues entonces la separación sólo puede surgir, o como resultado de una sanción criminal proveniente de responsabilidad penal, o como el de una sanción administrativa, fundada en responsabilidad de ese género, sanción que tenga el carácter de pena disciplinaria, y que la ley pueda castigar desde con la pena mínima hasta con la privación absoluta del cargo.

Amparo administrativo en revisión 8892/38, Zepeda Lucila y coagravados 14 de marzo de 1939. Mayoría de tres votos. Disidentes Agustín Gómez Campos y Jesús Garza Ceballos. Relator José M. Truchuelo." (30)

(29) GALINDO CAMACHO, Miguel Ob. Cit p 233
(30) DISCO COMPACTO. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN IUS 9 "Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-1999." Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LIX, Página 2826 1999.

FUNCIONES PUBLICAS, CONDICIONES PARA DESEMPEÑARLAS.

No basta que un empleado al servicio del Estado demuestre que sigue prestando los servicios que se le han encomendado, para determinar su condición jurídica de estar en el desempeño de las funciones públicas que le corresponden, porque si se trata de un visitador, para que tales funciones públicas se consideren debidamente desempeñadas, se necesita forzosamente una delegación del poder público, que sólo puede constituirse por medio del nombramiento del superior jerárquico autorizado para expedirlo y la vigencia de dicho nombramiento, o sea, que el mismo no haya sido cancelado, y si por virtud de un acto de autoridad legítima, el nombramiento se cancela, aun cuando el interesado demuestre que siguió prestando después de la cancelación de determinados servicios materiales, no por esto habrá comprobado para los efectos de la suspensión, que el acto de cese que reclama no ha tenido lugar, ya que lo que interesa en el ejercicio de una función pública, no es tanto la prestación material del servicio a que está destinado el trabajador, sino que tales servicios estén desempeñados por quien tiene la necesaria delegación del poder público; y así, cuando alguien se ostenta, por ejemplo, como inspector fiscal, sin serlo, y levanta determinadas infracciones, podrá existir una suposición o prolongación de funciones penadas por la ley, pero de ningún modo una función legal de autoridad competente, por lo que si el nombramiento de un empleado ha sido cancelado, sin que se demuestre lo contrario, pues el simple ejercicio del cargo no prueba la legitimidad del carácter con que el empleado lo desempeña no pueden existir los agravios alegados, siendo en cambio fundada la resolución del Juez de Distrito que impone la suspensión definitiva de que se trata.

Amparo en materia de trabajo Revisión del incidente de suspensión 4450/40 García de León Alejandro. 19 de febrero de 1941 Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente (31)

EMPLEADOS PÚBLICOS, NOMBRAMIENTO DE LOS. ES UN ACTO CONDICION.

El acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato, porque no origina situaciones jurídicas individuales. Se trata de un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público. Ese acto que condiciona la aplicación del estatuto legal, que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto, y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto condicional.

Amparo en revisión 8357/64 Sindicato de Trabajadores al Servicio del Municipio de Monterrey, N. L. y coags. 25 de abril de 1972 Unanimidad de 16 votos.

Ponente Ernesto Aguilar Álvarez

Nota: En el Informe de 1972, la tesis aparece bajo el rubro "NOMBRAMIENTO PARA UN CARGO PÚBLICO ES UN ACTO CONDICIÓN". (32)

(31)Ibidem Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo. LXVII, Página: 1778

(32)Ibidem. Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo 40 Primera Parte, Página 33

1.5 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La responsabilidad de los servidores públicos en que pueden incurrir por acciones u omisiones al realizar la función pública, ó sea, en ejercicio de su empleo cargo o comisión, se deriva de la responsabilidad que tiene el Estado para con los particulares, ya que es *"la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra las decisiones arbitrarias e ilícitas de la Administración Pública" "y de sus funcionarios" como consecuencia de la actividad que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.*"(33) *"esto basado en el principio romano contenido en la Lex Aquilia que establecía que quien produce daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona sometida al Derecho, no debe quedar excluido de esta obligación."*(34)

Esto lo explica el maestro **Gabino Fraga**, como el principio de *"irresponsabilidad del Estado y que sólo excepcionalmente y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización del Estado."*(35) además agrega que bajo este principio *"el Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."* (36) también el maestro **Serrano de Triana**, coincide con este criterio al indicar que la relación de *"servicio o del empleo público, tiene un carácter ambivalente respecto del administrado, el funcionario tiene una relación orgánica, forma parte del órgano administrativo. Eso conviene al administrado, pues responde la Administración por su defectuoso*

(33)INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO. 11/JUNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano* Ob. Cit. pp 2828-2829

(34)DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto Ob. Cit. p 6.

(35)FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 418.

(36)Idem.

cumplimiento...aunque también puede responder el funcionario por vía personal."(37)

Así mismo dentro de este contexto la responsabilidad para su "aplicación de las sanciones disciplinarias requiere, como presupuesto básico, la existencia de una relación u orden jerárquico que implica, de hecho también, la existencia de un orden de sujeción, que incluye la estructura funcional de todos los órganos estatales, sean administrativos, legislativos o judiciales el orden de sujeción comprende las sujeciones emergentes que derivan de la situación circunstancial de presencia de los individuos en el ámbito de ejercicio material de una función pública." (38) Dentro de ese orden jerárquico, dependiendo donde se ubique el servidor público, surge el tipo de responsabilidad en que incurre como lo indica el maestro **Delgadillo Gutiérrez**, "a partir de la idea de servidor público y su delimitación en materia de sus obligaciones y responsabilidades, se establecieron las bases para la diferenciación de su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas de las que impone el ejercicio de la función pública, cuyo contenido regula el Derecho Administrativo." (39), y al tenor de este criterio en cierta forma se puede decir que dependiendo de la calidad y el carácter laboral del servidor público, puede incurrir en responsabilidad política, administrativa, penal o civil y en algunos casos en particular puede ser más de una como lo indica el maestro **Delgadillo Gutiérrez**, citando al maestro **Gabino Fraga**, "la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio que se pueda originarse una responsabilidad civil o penal."(40)

(37)SERRANO DE TRIANA, Adolfo. Ob Cit p.75

(38)DROMI, José Roberto. Ob. Cit. pp. 259-260.

(39)DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. pp. 87-88

(40)Idem.

1.6 LICITACIÓN PÚBLICA.

La función de la Licitación Pública, en el presente estudio, tiene relación directa con la forma por la cual una persona ingresa a prestar sus servicios profesionales al gobierno del Distrito Federal; pero para ello, se hablará también de los contratos administrativos, ya que los estudiosos del derecho ubican dentro de estos a la licitación pública.

El Maestro **Martínez Morales** opina que *"dada la gran cantidad y diversidad de cuestiones que maneja el Estado vía la función Administrativa, la Administrativa Pública tiene necesidad de realizar convenios y contratos que la permitan efectuar acciones que la habiliten para el logro de sus fines y para lo cual es indispensable que entable relaciones con los particulares, ya que necesita de estos, en virtud que el Estado no tiene a su alcance todos los bienes o servicios que requiere, en ese sentido la Administración Pública realiza una serie de contratos"*(41)

Los contratos que celebra la administración pública, con los particulares, no revisten características especiales, ya que *"puede haber contratos celebrados por la Administración Pública, los cuales son regulados por el derecho privado para el Estado, ya que jurídicamente existen determinados procedimientos, para otorgar un contrato"*(42), esto es que según este criterio los contratos que celebra el Estado con los particulares estrictamente se rigen por el derecho privado pero el procedimiento para que el Estado otorgue un contrato, es todo un procedimiento específico dada la naturaleza y funciones que realiza el mismo, para que nazca a la vida jurídica sin vicios en el consentimiento, objeto, motivo o fin, ello sin tomar en consideración de la responsabilidad del servidor público por realizar el mismo sin apego a la normatividad.

(41) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Biblioteca Diccionarios jurídicos temáticos "Derecho administrativo."* Ob. Cit. p. 43

(42)Idem.

El maestro **Delgadillo Gutiérrez**, en su estudio de situación jurídica de los trabajadores del Estado, toca el tema de la incorporación, siendo el procedimiento por el cual las personas físicas pasan a formar parte del propio órgano público y por consiguiente los actos que realiza son atribuidos al Estado pero en *"los contratos administrativos conforme a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas celebra la Administración Pública, ya que su relación constreñida exclusivamente a la realización de una obra, adquisición o arrendamiento de bienes determinados, lo cual no implica el ejercicio de la función pública y que, por lo tanto no incorpora al contratante privado. Así tenemos que cuando se contrata con una empresa particular, la prestación de un servicio... el personal que presta sus servicios mantiene su relación laboral con la empresa y queda ajena a todo tipo de relación jurídica con el Estado."* (43) por lo tanto al celebrarse un contrato administrativo entre el Estado y los particulares, mediante una Licitación Pública, no incorpora a individuos a las filas de la Administración Pública, ya que se tiene por objeto realizar una determinada función, que el Estado necesita ejecutar, para cumplir con su objetivo del bien común, pero lo efectúa por conducto de los particulares, mismos que no tienen el carácter de un servidor público, ni son sujetos de responsabilidad administrativa. Con relación a esto el maestro **Acosta Romero**, explica que el Estado para el cumplimiento de sus fines utiliza innumerables instrumentos jurídicos y no siempre actúa en forma *"imperativa sino que solicita de los particulares, ya sean personas físicas o jurídicas colectivas, que en forma consciente o voluntaria concurren a la realización de determinadas obras, a la producción de bienes o la prestación de servicios, ya sean personales o de servicios públicos, mediante el instrumento jurídico que constituyen los convenios y contratos, es decir, la Administración Pública y los particulares en forma consciente y voluntaria, mediante acuerdos contractuales ayudan a la satisfacción de las necesidades colectivas, al mismo tiempo que estimulan los intereses de la iniciativa privada a través de beneficios mutuos que armonizan el interés colectivo con el interés de los particulares."* (44)

(43) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto Ob. Cit. p 72.

Como se ha mencionado, el Estado a efecto de garantizar las mejores condiciones que le beneficien en precio, calidad y sobre todo transparencia en sus procesos, para contratar con los particulares, ha instaurado candados, por los cuales debe de seguir un riguroso procedimiento para adjudicar un contrato, a dicho proceso se le conoce como Licitación Pública. En nuestra Carta Magna, como ordenamiento superior contempla lo siguiente:

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que regulen, se adjudicarán o llevarán a cabo

a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución (45)

De dicho precepto Constitucional, se aprecia que el Estado, en lo concerniente a arrendamientos, enajenaciones, prestaciones de servicios y contratos de obra, debe de difundir al público en general, para que los particulares oferten y compitan libremente con otros, con el objeto de que se les otorguen el contrato de que se trate, siempre y cuando resulte ganador de un concurso público; así

(44)ACOSTA ROMERO, Miguel Derecho Administrativo parte especial Volumen I, tercera edición, Porrúa México, 1998 p.625

(45)DISCO COMPACTO SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN La Constitución y su interpretación por el poder Judicial de la Federación segunda versión Presentación 2000

mismo, de dicho artículo, queda visible la disposición, que en forma conjunta con los ordenamientos necesarios, se van asegurar los términos para llevar acabo la contratación, con la penalidad al servidor público de incurrir en responsabilidad si faltare a ello; claro que dicha apreciación es muy genérica de lo que es la Licitación Pública, pero para tener una exacta percepción de dicho concepto se invoca un criterio de la Suprema Corte referente a la licitación misma que contempla:

LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.

De acuerdo a lo que establece el artículo 134 constitucional, la celebración de los contratos de obra pública, está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servirá para seleccionar su contratante. A dicho procedimiento se le denomina "licitación", pues a través de él, la Administración Pública (Federal, Estatal o Municipal), otorga a la persona física o moral, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado y, para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación. En base a dicho precepto constitucional, en México las licitaciones son de tipo público. Según la doctrina, la licitación pública constituye un procedimiento mediante el cual la Administración Pública selecciona a una persona física o moral, para que realice la construcción, conservación, mantenimiento, reparación o demolición de un bien inmueble o mueble, en beneficio del interés general y, que consiste en una invitación dirigida a todos los interesados para que, sueléndose a las bases establecidas, presenten sus ofertas y de ellas, seleccionar a la más conveniente. Los principios que rigen a dicha licitación y las etapas que integran su procedimiento, de acuerdo a la doctrina, son los siguientes. Los principios a saber son cuatro: a) concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes; b) igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de los otros; c) publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, d) oposición o contradicción, que radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas. Las etapas que integran su procedimiento se dividen en siete: 1. La existencia de una partida presupuestaria por parte de la Administración Pública; 2. La elaboración de las bases o pliego de condiciones, en donde se detalle la contratación requerida; 3. Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la Administración Pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento licitatorio en sí, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual,

relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios. Además, las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que el órgano licitante no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas. Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y sirven, además, al adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de la licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la Administración y de sus contratistas, y por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio pacta sunt servanda. En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas. 3. La publicación de la convocatoria. Esta fase es de tal importancia, ya que a través de ella se hace la invitación a las personas físicas o morales que puedan estar interesadas en realizar la obra a licitar y debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se llevará a cabo la obra pública. 4. Presentación de ofertas. En esta fase los interesados que satisfagan los términos de la convocatoria respectiva tendrán derecho a presentar sus proposiciones y para ello deberán tener cuidado en su preparación, ya que de la redacción, confección y presentación de la oferta, depende que sea aceptada. Las ofertas deben reunir tres requisitos, a saber: a) subjetivos, que se refieren a la capacidad jurídica para contratar de la persona que presenta la oferta, b) objetivos, que se refieren al contenido de la oferta de acuerdo a la que establecen las bases, y, c) formales, que se refieren a la confección de la oferta, misma que debe ser en forma escrita, firmada, clara e incondicionada, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria. 5. Apertura de ofertas. En ella, como su nombre lo indica, se procederá a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los participantes y se darán a conocer las propuestas que se desechen por no cubrir con la documentación o requisitos exigidos en las bases de licitación, levantando al efecto un acta circunstanciada de lo que suceda en esta fase de la licitación, en la que se dará a conocer la fecha en que se conocerá el fallo respectivo. 6. Adjudicación, es el acto por el cual el órgano estatal licitante, determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la Administración Pública. Previa a la adjudicación, el órgano convocante, deberá realizar un dictamen técnico en donde deberá consultar los requisitos cuantitativos y cualitativos de los oferentes, a fin de determinar cuál de ellos reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y, 7. Perfeccionamiento del contrato, que es la última fase del procedimiento de licitación, en donde una vez que se conozca el nombre de la persona ganadora, el órgano licitante como el adjudicatario procederán a formalizar o perfeccionar el contrato respectivo. Luego de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de éste, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indicó en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la Administración Pública y de sus contratantes, y por ello sus reglas o cláusulas deben cumplirse estrictamente, de manera que su violación o modificación después de la presentación de las ofertas, implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deberá revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar, es decir, deberá verificar si los oferentes cubrieron con cada uno de los requisitos que se fijaron

en las bases y si dicho procedimiento fue seguido en todas sus etapas sin infracción alguna al mismo, pues sólo de esa manera se puede lograr que el contrato respectivo no esté viciado de origen, ya que de existir irregularidades en el procedimiento o incumplimiento de las bases de la licitación por otra parte de alguno de los oferentes, sin que el órgano convocante las tome en cuenta, no obstante su evidencia o trascendencia, y adjudique el contrato al oferente infactor, tanto el licitante como el oferente ganador intuirían el principio, no sólo ya de derecho administrativo derivado de la naturaleza de los contratos administrativos, consistentes en el pacto sunt servanda, sino también por acatamiento a la ley administrativa (Ley de Obras Públicas y su Reglamento), violando de esa forma el contrato respectivo, por tanto, el organismo convocante al adjudicar un contrato de obra pública, siempre debe verificar en principio los requisitos de forma para que después analice las propuestas en cuanto a su contenido o fondo, todo ello conforme a las reglas que se hayan fijado en las bases o pliego de condiciones de la licitación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1283/94 EMACO, S.A. de C.V. 14 de julio de 1994. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimental. Secretario: Jacinto Juárez Rosas (46)

Cabe aclarar que aún y cuando el criterio de la Corte, refiere al Contrato de Obra y su Ley reglamentaria, resulta aplicable por analogía o mayoría de razón a la Licitación de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, tanto a nivel federal como local, por existir un común denominador, que es el procedimiento de selección con que cuenta el Estado para contratar con un particular, considerando las salvedades que se aplican a cada materia.

Así mismo de la lectura de la interpretación de la Corte al artículo 134 Constitucional, en lo tocante a la Licitación Pública, se encuentran aspectos importantes en cuanto a las características del procedimiento licitatorio hasta su conclusión, que por supuesto complementa en gran medida lo que el Constituyente plasmó en dicho precepto.

En la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal, la figura de la Licitación Pública se encuentra definida de la siguiente forma:

Artículo 2.- ...Fracción XI.- Licitación pública. Procedimiento público por virtud del cual se adjudica a los licitantes los contratos relativos a adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

(46)Ibidem Octava Época, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Octubre de 1994, Tesis: I 3o. A. 572 A, Página: 318.

Resulta obvio, que los contratos que se otorgan con motivo de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, se llevarán a cabo, a través de Licitaciones Públicas mediante convocatoria pública, tal y como se establece en el numeral 26 del ordenamiento legal en comentario.

Artículo 26 .- Las Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de Servicios, se llevarán a cabo, por regla general, a través de Licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten propuestas solventes en sobre cerrado, que serán abiertos públicamente, a fin de asegurar al Gobierno del Distrito Federal las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

En dicho artículo establece una generalidad para realizar la Licitación Pública, pero por algunas razones se puede excepcionar esté procedimiento, siempre y cuando se esté en los supuestos que la propia norma contempla.

La forma de realizar una contratación con los particulares de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios en el Distrito Federal son tres: Licitación Pública, por Invitación Restringida a cuando menos tres Proveedores y la Adjudicación Directa (Artículo 27 Ley de Adquisiciones del Distrito Federal).

Artículo 27.- Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de Servicios, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

A. Licitación Pública;

B. Por Invitación Restringida a cuando menos tres proveedores; y

C. Adjudicación Directa.

1.6.1 ADJUDICACIÓN DIRECTA.

La Adjudicación Directa, es una de las excepciones a la regla general de la Licitación Pública, ya que tratándose del Gobierno del Distrito Federal, en materia de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios, se establece en la Ley de la Materia, los casos en que se puede aplicar dicha excepción, en el que se incluye la contratación de servicios profesionales

Artículo 54.- Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar Adquisiciones, Arrendamiento y prestación de

Servicios a través de un procedimiento de invitación a cuando menos tres Proveedores o por adjudicación directa cuando ...

...XII. Se trate de Servicios profesionales prestados por personas físicas

Cabe mencionar que la naturaleza contractual, en Licitación Pública, en específico el otorgado mediante una Adjudicación Directa, por la cual un individuo presta sus servicios al Estado, no cambia, por el hecho de ser un contrato de carácter civil, el cual reviste un procedimiento adjudicatorio que es uno de los requisitos de validez para otorgarse al particular, y/o con ello se establece una relación laboral en estricto sentido; pero a este respecto existen criterios en contrario por los estudiosos del Derecho, como lo es el caso del Maestro **Delgadillo Gutiérrez**, en su estudio de la incorporación del servicio público, hace el comentario respecto de los contratos por Licitación Pública, los cuales revisten características de no incorporar al contratante privado; "y en el caso del personal que bajo la denominación de contratos de honorarios ingresa al servicio del Estado, ya que no obstante que su investidura se produce de un contrato civil su existencia está prevista por normas administrativas, como el Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que en sus artículos 51 y 52 señala la erogación de gasto público por concepto de contratos de honorarios que celebren las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.(47)

(47)DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto Ob. Cit. p.79.

CAPITULO 2

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

- 2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.**
- 2.2 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 1940.**
- 2.3 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980.**
- 2.4 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982.**

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, como antecedente legislativo en el presente estudio, se refiere a una etapa histórica que marca al México moderno, así mismo se refiere al máximo ordenamiento legal vigente hasta nuestros días. No obstante se especifica que existen antecedentes legales e históricos que precedieron a nuestra Carta Magna, pero como menciona el Maestro **Rafael I. Morales**, que *"suelen estudiarse antecedentes del sistema de responsabilidades de la burocracia tanto del derecho romano como en los sistemas jurídicos que le siguieron en el continente europeo; también se citan disposiciones relativas a esta materia en náhuatl. Durante la época colonial, hay una permanente preocupación por esta cuestión, evidenciada principalmente mediante las normas relativas al juicio de residencia...En el México Independiente, se empieza a desarrollar un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba al juicio de residencia; Aún así se conservaban ciertos vestigios de este, hasta la segunda mitad de del siglo XX... Las constituciones políticas del siglo XIX hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, de manera no muy sistemática, pero es claro que el tema preocupaba a la sociedad mexicana"*; (48) por lo que se puede afirmar que no obstante que existen antecedentes nacionales e internacionales, del marco normativo de las responsabilidades de los servidores públicos que en su oportunidad influyeron en este rubro a nuestro país y por supuesto a nuestra sociedad mexicana, no contaba con una estructura sólida en el sistema de responsabilidades para servidores públicos, y fue hasta que el constituyente del 1917 plasmó *"las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos"* (49) que aún se aplica.

(48) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo segundo curso**, Ob. Cit. p. 389.

(49) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. p. 50.

Cabe aclarar que "el marco jurídico Constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos está determinado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que comprende a los artículos 108 al 114 de la misma" (50), de los cuales a continuación se transcriben de su texto original:

Artículo 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común.

Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Artículo 110. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deber procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inapelables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante aquel la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20

Artículo 112. *Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al rco la gracia de indulto.*

Artículo 113. *La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.*

Artículo 114. *En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público. (51)*

Cabe hacer mención que a la fecha ha sufrido varias modificaciones en el texto de este capítulo, y que por supuesto se ajusta a los cambios que en materia de responsabilidades se han suscitado; en específico la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982; pero la importancia de transcribir el texto original, radica en que es el precedente inmediato de 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 1940, que es la primera Ley que se expidió en la materia, en cumplimiento a la Constitución.

(51) DISCO COMPACTO. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La Constitución y su interpretación por el poder Judicial de la Federación. Ob. Cit.

2.2 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 1940.

Este ordenamiento se realizó en cumplimiento al artículo 111 párrafo 5° de la Constitución Federal de 1917; el Congreso de la Unión debía de expedir a la mayor brevedad una Ley de Responsabilidades y Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos a que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857; sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre cuando el breve término se cumplió con la elaboración de la ley en comento, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940 con vigencia a partir del día siguiente; la cual reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, se concedió la acción popular para denunciarlos, y la declaración de procedencia para desaforar a los funcionarios que cometieran algún delito del orden común, así mismo hizo una distinción entre funcionarios, altos funcionarios y empleados de la federación; así mismo hizo una distinción entre delitos y faltas oficiales, las cuales se definían por exclusión al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptuaban como faltas oficiales, y aunque no se definieron los delitos oficiales se realizó un listado de los imputables a los altos funcionarios y respecto a los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, se tipificaron conductas constitutivas de delitos y sus respectivas sanciones, de las cuales iban desde la destitución, la inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años, así mismo se contemplaron por exclusión cuando no fueren delitos y se determinó que las leyes y reglamentos respectivos establecieran las sanciones aplicables. Se establecieron dos procedimientos diferentes para los altos funcionarios, uno por delitos oficiales y otro por los de orden común; y para los demás funcionarios uno por delitos y faltas oficiales con el auxilio de un

jurado popular, otro para los funcionarios del poder judicial y otro por enriquecimiento inexplicable; para los altos funcionarios era necesario instaurar el juicio político y para los demás funcionarios era de forma ordinaria. (52)

De este ordenamiento se desprende que fue acorde al espíritu del constituyente del 1917, pero ello no implica que dicho ordenamiento fuese el correcto, pues el querer tipificar delitos de carácter oficial e imponer las sanciones por ello, no es mas que invadir la competencia del fuero penal, cuando en realidad hoy en día se hace la distinción muy clara de que no solo existe la responsabilidad penal o civil, sino la de carácter administrativo que pudiera ser el antecedente inmediato de las faltas oficiales, pero con un tinte más penal que administrativo; todo ello debido a la injerencia errónea de la hoy Procuraduría General de la República "quien contribuyó a la elaboración de importantes proyectos de ley, tales como: a) La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, de fecha 30 de diciembre de 1939, publicada en el Diario Oficial el 21 de febrero de 1940", siendo ésta la primer Ley reglamentaria en la materia de nuestra Constitución vigente"(53)

2.3 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980.

En dicho ordenamiento legal no resultó de gran trascendencia en materia de responsabilidades, pues como se ha comentado en la antecesora de 1940, se acogió a ésta, sin sufrir grandes modificaciones, y por consecuencia continuó con los mismos errores, mas grave aún, en lugar de cumplir su cometido, se convirtió prácticamente en una ley de admistía. En dicha legislación se abocó prácticamente a la responsabilidad penal que a la administrativa, civil o política.

(52)DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob Cit pp. 51-54.

(53)www.pgr.gob.mx/conmem/histoind.htm-Commemoración de los 100 Años VII Período del Presidente Lázaro Cárdenas.

esto debido a que el propio texto constitucional no había sufrido modificación alguna en materia de responsabilidades y, por tanto, se continuó en estricto apego a nuestra Carta Magna, advirtiéndose con ello la necesidad no sólo de modificar la ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos sino desde una reforma integral partiendo de nuestra base Constitucional, hasta la propia legislación penal.

Como muestra de este intento interinstitucional de sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos se cuenta con el antecedente de que *"en entre 1978 y 1979 la Procuraduría... junto con la Secretaría de Gobernación participaron en la elaboración del anteproyecto de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, así como de los altos funcionarios de los Estados...; de esto resultó que Junto con la Ley de Responsabilidades se modificó el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia del fuero federal. En el capítulo de peculado se tomó en cuenta que el bien jurídico que se tutela al sancionarlo no es ni única ni principalmente el patrimonio del Estado sino, sobre todo, la lealtad y patriotismo en el desempeño de la función pública. La opinión pública se había mostrado profundamente insatisfecha con el artículo 221 del Código Penal Federal, que reducía la sanción a los responsables de peculado "si dentro de los diez días siguientes a aquel en que se descubrió el delito devolviera el res lo sustraído". La devolución de lo sustraído no repara el daño ocasionado con el incumplimiento y por ello se suprimió esta disposición."* (54)

Pero a pesar del esfuerzo de regular en materia de responsabilidades, afortunadamente surgió la sucesora de la Ley en estudio, siendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, completamente con otra visión acerca de las responsabilidades.

(54) www.pgr.gob.mx/conmem/histoinde.htm Commemoración de los 100 Años XIV Período del Presidente José López Portillo.

2.4 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982.

De acuerdo "a la renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho, se sometió al Poder Constituyente la Iniciativa de Reformas al Título Cuarto Constitucional. Proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos".(55)

"El 28 de diciembre de 1982, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación ciertas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a otros ordenamientos con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el sector público"(56) tales como "las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".(57)

Uno de los ordenamientos de los cuales se renovaron y en orden jerárquico, el principal en materia de responsabilidades, después de la Constitución lo fue la naciente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; siendo la misma la que contempla los procedimientos de carácter político y administrativo, respetando en todo momento la esfera jurídica del fuero penal y civil, como comentario en este último, se instauró un procedimiento inmerso de carácter administrativo para reparar el daño causado por el servidor público y

(55)www.secdam.gob.mx/leyes/leyderesponsabilidades/exp-5.htm Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de Fecha 31 de diciembre de 1982

(56)ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit Ob Cit p 1

(57)www.secdam.gob.mx/leyes/leyderesponsabilidades/exp-5.htm Ob Cit

que afecten los intereses de la administración o de los particulares, sin necesidad de acudir a los Tribunales Civiles, todo ello implica diferentes causas que originan la responsabilidad, por lo que en la exposición de motivos de la Ley de estudio, se aprecian dichas causas, siendo la responsabilidad penal, la que responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

Para la responsabilidad Civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común.

La Ley de Responsabilidades que se propone, desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la Iniciativa del Título Cuarto.

En primer término, liquida la desafortunada confusión entre "*delitos y faltas oficiales*" y "*delitos comunes*", que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas: la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales." (58)

Por lo anterior se puede concluir que en materia de responsabilidad administrativa, en la Ley de 1982, en comparación con sus antecesoras, se tuvo un avance legislativo superior; ya que al tener una clara distinción de los tipos de responsabilidades perfectamente delimitados, y contemplados en las Leyes competentes, la Ley en comento, se abocó a la responsabilidad administrativa y la política; y aunque el carácter de servidor público en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en apariencia es equitativo, de hecho no lo es, ya que en

(58)Idem.

el propio texto Constitucional, en su artículo 108, hace una distinción entre los servidores públicos, siendo ésta la de funcionario y empleado, trayendo como consecuencia que aún y cuando ambos tengan la misma denominación de servidores, estos son diferentes y por lo tanto, se aplican procedimientos específicos para cada uno de ellos en la materia que se trate; un ejemplo de ello es que no a todos los servidores públicos se les puede aplicar la responsabilidad política, sino a los enumerados en el artículo 110 de nuestro máximo ordenamiento legal, aún en las líneas de dicho artículo, se reitera la denominación de servidor público, mismo que a la letra reza:

"Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público".

Cabe aclarar que las leyes son dinámicas, acordes con las necesidades de la propia sociedad, y en materia de responsabilidades no es la excepción; toda vez que durante la realización del presente estudio se realizaron cambios en este rubro, expidiéndose la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos, mediante decreto pronunciado por el C. Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente a partir del 13 de marzo del 2002, la cual en forma muy genérica se enuncia, aclarando que el resumen obedece antes de la entrada en vigor de esta ley, y recoge el espíritu que se le da a la misma, en nueve puntos:

- 1) El dictamen aprobado distingue responsabilidades administrativas y políticas ahora reguladas por diferentes ordenamientos legales.*
- 2) Identifica a las autoridades competentes para aplicar la ley.*
- 3) Consolida a las Contralorías Internas, para sancionar a servidores públicos en caso de incumplimiento a obligaciones*
- 4) Aumenta los plazos de prescripción.*

5) Incorpora el embargo precautorio, para garantizar el cobro de las sanciones económicas, ante el riesgo de desaparición de los presuntos responsables o dilapidación de bienes.

6) Otorga el carácter de público al registro de servidores sancionados y a la declaración de situación patrimonial de éstos.

7) Regula el conflicto de intereses.

8) Faculta a la SECODAM para solicitar información bancaria de servidores públicos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con el fin de dar seguimiento a la situación patrimonial y podrá investigar, verificar y auditar en esta materia.

9) Incluye la obligación para los servidores públicos, en materia de:

- Cumplimiento de sus responsabilidades con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- Cuidado sobre la documentación o información que tenga su responsabilidad, evitando su uso indebido, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización.
- Autorización por parte de SECODAM, para celebrar pedidos o contratos de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes.
- Impedimento para participar en cualquier encargo público de la administración en cuya elección se haya participado en la organización o en la calificación. (59)

Es importante resaltar que la legislación en comento no sustituye o en su caso abroga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, aplicable hasta el momento en el Distrito Federal, por contener en su artículo segundo y tercero transitorio lo siguiente:

Artículo Segundo.- Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

(59) <http://www.secodam.gob.mx/leyes/leyresp/exp-1htm> **Exposición de motivos**

Artículo Tercero.- Con la salvedad a que se refiere el transitorio que antecede, se derogan todas aquellas disposiciones federales que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento. (60)

Por lo tanto, las modificaciones actuales en la materia de estudio no afectan significativamente al presente trabajo, ya que independientemente de dichas adecuaciones legales, continúa la discrepancia en determinar el alcance y ámbito de aplicación a los denominados servidores públicos, ya que por su sola denominación, conlleva a la ardua tarea de precisar qué personas físicas, son sujetos responsables de sus acciones u omisiones frente al Estado mismo, quién en el ámbito de su competencia empleará y aplicará las medidas correctivas y disciplinarias; para sancionar primero a lo interior y posteriormente hacer del conocimiento a lo exterior, para que acuerde lo que en derecho corresponda en el marco de sus atribuciones. La definición de servidor público no ha variado sustancialmente en la nueva legislación, por lo que se hace la siguiente comparación:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

ARTICULO 2 .-Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. (61)

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

ARTÍCULO 2.-Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales. (62)

De lo anterior se puede confirmar que aún y cuando existen adecuaciones a la legislación en materia de responsabilidades, el concepto de servidor público,

(60)<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/> **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos** (PDF)

(61)http://www.secodam.gob.mx/leyes/leyresp/tit1_1-HTML **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

(62)<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/> Ob. Cit

sigue siendo el mismo, y por consecuencia, se continua con el criterio erróneo, de aseverar que las personas contratadas bajo un contrato de servicios profesionales son sujetos a una responsabilidad administrativa o de otra naturaleza, derivada de una sujeción o relación contractual con el Estado, en este caso con el Gobierno del Distrito Federal; además no se adecúa formalmente la figura del servidor público, y no se determina quiénes son sujetos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza, más aún en la iniciativa de Ley de creación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, realizada el 23 de enero de 2002, por el grupo parlamentario de Acción Nacional en la Asamblea Legislativa, I Legislatura en la cual proponen entre otras modificaciones y adecuaciones en materia de responsabilidades lo siguiente:

Artículo 2.- *Para los efectos de esta ley se consideraran servidores públicos a los servidores de elección popular; a los miembros del Órgano Judicial del Distrito Federal; a los miembros del Órgano Electoral del Distrito Federal; a los integrantes de la Comisión de los Derechos Humanos 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 del Distrito Federal así como en sus Organismos Descentralizado, Fideicomisos Públicos y empresas estatal mayoritarias, con independencia del acto jurídico que les dio origen. Quedan sujetos a esta Ley los servidores antes mencionados así como aquellas personas que manejen o administren recursos económicos del Distrito Federal, concertados o convenidos por el Distrito Federal con la Federación, con los Estados o con sus municipios; y aquellas que en los términos del artículo 83 de esta Ley se beneficien con adquisiciones, enajenamientos, arrendamientos, mantenimientos y construcciones de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos, y en general todos los servicios públicos del Distrito Federal independientemente del régimen bajo el cual se encuentren contratados. (63)*

Por lo anterior se puede apreciar en la iniciativa de la Ley en comento, que continúa con una anómala definición de servidor público o sujeto de responsabilidad por parte del Estado, para ser sancionado administrativamente por actos o omisiones que redunden en perjuicio de la Administración Pública, claro como parte integrante de esta, olvidándose que los ordenamientos legales

(63) http://www.members.tripod.com/~jmmnjares/ley_resp-servpub_df.html

Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal.

Ley de

no pueden ni deben extralimitarse, queriendo abarcar instituciones jurídicas bien definidas, pues como es posible que se pretenda aún cuando sea una iniciativa, sancionar a cualquier persona que sea contratada por el Estado, cuando por su naturaleza éste, necesita de personas físicas o morales para realizar el bien común a través de concesiones, contratos de adquisiciones de bienes, servicios, arrendamiento y obras, fideicomisos u otras, que, por consiguiente, no son parte de su estructura; y no existe el factor de incorporación por parte del particular derivado del servicio prestado por este último, no se puede aseverar que son sujetos de responsabilidad administrativa; el maestro **Rafael I. Morales**, en su estudio acerca de las clases de servicios personales prestados al Estado, indica, que *"la práctica administrativa en este caso dirigida a la procuración de servicios necesarios para el Estado de carácter eventual o especializado, y para los que éste no requiere sostener una relación de trabajo permanente con quienes lo presten. Por ello, decide captar profesionales libres con los cuales, establece una relación de carácter netamente civil; desvirtuando este sistema y en contra de la conveniencia administrativa, el mismo se ha utilizado para beneficiar a personas que por distintos motivos no puedan o no quieran someterse al régimen de los servidores públicos, no obstante que las tareas que les asignan puedan ser desempeñadas por el propio personal de las instituciones gubernamentales. Con la finalidad de evitar en nuestro medio esta irregularidad, en los últimos años el decreto que aprueba el presupuesto de egresos de la Federación ha venido restringiendo cada vez más este tipo de contrataciones, limitándolas exclusivamente a los casos estrictamente necesarios para el buen desempeño de la Administración Pública"*. (64)

Con las manifestaciones aquí plasmadas, del maestro **Rafael I Morales**, se visualiza más ampliamente, el factor preponderante, de encuadrar normativamente la figura jurídica del servidor público y el alcance que se debe

(64) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho administrativo segundo curso*. Ob. Cit p 321.

tener, para poder tener un control interno de las acciones de los denominados servidores públicos; al desempeñarse, en el presente estudio, como parte de la Administración Pública, ya que si bien es cierto al estar bajo un contrato de servicios profesionales con el Estado de ninguna forma, esparte de la administración y mucho menos sujeto a una responsabilidad adquirida, como la tienen los servidores públicos, y que en los ordenamientos de 1982 y 2002 en materia de responsabilidades de los servidores públicos, se define, sin que sea claro en este rubro, por lo que se continúa con una libre apreciación, irregular, de pretender sujetar al régimen de responsabilidades a personas ajenas a la Administración Pública.

CAPITULO 3

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1 TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1.1 LA RESPONSABILIDAD PENAL.

3.1.2 LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

3.1.3 LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

3.1.4 LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

3.2 EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

3.2.1 REGULACIÓN.

3.2.2 INVESTIGACIÓN

3.2.3 INSTRUCCIÓN.

3.2.4 DECISIÓN.

3.2.5 EJECUCIÓN.

3.3 PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL BAJO EL RÉGIMEN DE HONORARIOS

3.3.1 MARCO JURÍDICO DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES.

3.3.2 DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL PERSONAL DE HONORARIOS.

3.3.3 ACTIVIDADES DEL PERSONAL DE HONORARIOS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.

3.1 TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Existen varios tipos de responsabilidades en que puede incurrir un servidor público, que en ejercicio de sus funciones empleo cargo o comisión o con relación a estas funciones del servicio público, efectuó en contravención a las obligaciones que le han sido encomendadas. Para el maestro **Arroyo Herrera** *"el servidor público puede incurrir en cinco tipos de responsabilidades, a saber: la administrativa, laboral, penal, política y civil"*. (65). Es peculiar que dentro de esta clasificación, el maestro **Arroyo**, es el único que menciona la responsabilidad laboral, a comparación de otros estudiosos del Derecho, por mencionar algunos como ejemplo: **Martínez Morales**, quien menciona en su trabajo acerca de la *"Responsabilidad de los servidores públicos, sus responsabilidades penal, civil, administrativa y la política"*(66), de igual forma **Delgadillo Gutiérrez**, en su estudio de *"Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, menciona la penal, civil, administrativa y la política."*(67), y para terminar de ejemplificar el maestro **Galindo Camacho**, en su investigación de la *"Responsabilidad de los servidores públicos: federales, indica las responsabilidades administrativa, civil y penal, aclarando que cuando comenta el artículo 109 Constitucional habla acerca de la responsabilidad política."*(68); la explicación del maestro **Arroyo Herrera**, de adherir la responsabilidad laboral es la siguiente, que *"las obligaciones en el servicio público son las enumeradas en el artículo 47 de esta ley cuyo incumplimiento trae como consecuencia las sanciones contempladas en su artículo 53. Debemos hacer las obligaciones a que se refiere el comentario anterior, las contenidas en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las señaladas en el artículo 46 de la misma Ley, las cuales en todo caso dará lugar a la terminación de los efectos del nombramiento previa demanda ante el Tribunal Federal de Arbitraje:*

(65)ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen del Servidor Público segunda edición, Porrúa México, 1998. P. 3.

(66)MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Segundo Curso Ob. Cit pp 391-395.

(67)DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit pp. 23-42.

(68)GALINDO CAMACHO Miguel Ob. Cit pp 271, 288.

ahora bien, cabe la posibilidad de que una misma sanción esté considerada tanto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como en la Ley de Responsabilidades. En tal caso será optativo para el superior jerárquico intentar cualquiera de los dos procedimientos el laboral o el administrativo según la gravedad de la falta"(69). Cabe aclarar que al hacer referencia a la Ley se trata de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, que por supuesto sigue vigente en el Distrito Federal, y no así por la abrogación a nivel Federal por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002; misma que en el numeral 8 contempla las obligaciones de los servidores públicos. Es prudente mencionar que en la normatividad laboral aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, existe responsabilidad derivada de la relación laboral entre trabajador y patrón, ya que *"la relación de trabajo existente entre el Estado y sus servidores públicos no puede, en consecuencia, escapar al contenido de los preceptos constitucionales... y de sus leyes reglamentarias"* (70). Luego entonces, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, contempla en los artículos 46 y 46-Bis, tanto las causales por las cuales pueden cesar el nombramiento y designación de los trabajadores, como el procedimiento a seguir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando a consideración del Titular procede demandar la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador; es preciso hacer la diferencia entre la responsabilidad laboral y la ejecución de una sanción administrativa o penal, que afecta la relación laboral del trabajador y el Estado; para ello el maestro **Ortiz Soltero**, explica que en *"la imposición de las sanciones, como la destitución del empleo a los trabajadores de base, por parte de las autoridades penales o administrativas competentes, debe ser concordante con la naturaleza de la relación laboral y los procedimientos consecuentes; es decir, que la sentencia penal o la resolución administrativa debidamente motivada y fundada,*

(69)ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Ob. Cit. p. 4.

(70)GALINDO CAMACHO, Miguel Ob. Cit. p.253

por la que se aplique la sanción mencionada y el acta administrativa a que se refiere el artículo 46- Bis de la Ley Burocrática, deben de ser acompañadas, como documentos fundatorios, a la demanda laboral que se interponga ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a efecto de que sea esta autoridad quien resuelva conforme a Derecho "(71); en el entendido de que este procedimiento es aplicable a los trabajadores de base, y la diferencia de una sanción laboral y la aplicación de las sanciones administrativa o penal, versa en que la primera es un procedimiento independiente por faltas a sus obligaciones laborales, sin que ello pueda o deba de ser una responsabilidad administrativa o un delito, pero con los conductas y hechos si pueden ser causal de estas responsabilidades; y la aplicación de las sanciones como la destitución, resulta de la consecuencia de un procedimiento o proceso principal, según se trate, que necesita para su imposición y cumplimiento, una avenencia de las autoridades laborales, a efecto de no transgredir garantías de ese carácter.

Para efectos del presente estudio, se aplicará lo preceptuado en el texto Constitucional que contempla los tipos de responsabilidad, siendo estas, la política, la civil, penal y administrativa:

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

(71)ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat Ob. Cit p.15

imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Artículo 111.- párrafo 8° *En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.*

Al respecto parece sencillo determinar por la denominación cuales son las características de la responsabilidad que se trate, pero esto va más allá por encontrarse factores imprescindibles para comprender el tipo de responsabilidad, que en éste capítulo se detallarán.

El maestro **Delgadillo Gutiérrez**, en su estudio a las responsabilidades de los servidores públicos da una amplia explicación al tipo de responsabilidades indicando que *"de esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y procedimientos de esta naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.* (72) de esta explicación, aunque es muy amplia, ayuda a comprender someramente los tipos de responsabilidad que existen hasta el momento, pero ello no implica que sea la explicación más idónea, ya que existen factores específicos de quienes y cómo son sujetos a este tipo de responsabilidad, atendiendo por supuesto el puesto, cargo o comisión que desempeñen para el Estado en sus tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el maestro **Delgadillo Gutiérrez**, explica que *"la particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial*

(72)DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. p.23

en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidad a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento (73). Por todo ello resulta más complejo la explicación de tipos de responsabilidad siendo necesario estudiarlas por que posteriormente se analizará.

3.1.1 LA RESPONSABILIDAD PENAL.

Para comprender este tipo de responsabilidad, resulta como consecuencia lógica, partir desde el esquema penal, siendo la responsabilidad penal el "*deber jurídico de sufrir su pena que recaé sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable*"(74) esta nace en forma personal por "*quien ha cometido el delito; entendiéndose por tal a quien ha cabido en alguna de las formas de intervención punible previstas por la ley. En otras palabras, la responsabilidad penal, a diferencia de otras formas de responsabilidad jurídica, no trasciende a otras personas, por ello la muerte del delincuente extingue la acción penal y la pena impuesta, no contradice esta afirmación la reserva hecha por la ley respecto de la reparación del daño, pues a ella no quedan obligados los herederos en cuanto criminalmente responsables, sino en cuanto civilmente responsables.*" (75). En el entendido de que un servidor público es la persona física que realiza la función pública del Estado en su nombre y representación, esto lo explica detenidamente el

(73)Idem.

(74)DISCO COMPACTO. DESARROLLO JURÍDICO. INFORMÁTICA JURÍDICA PROFESIONAL. DJ2K - 2270

(75)Idem.

maestro **Galindo Camacho**, al decir que *"toda la actividad que realiza el Estado la lleva a cabo a través de sus órganos originarios y derivados, creadores y creados, fundamentales y secundarios, y a su vez dichos órganos la efectúan por medio del trabajo de sus titulares y de quienes colaboran con éstos en las tareas que tienen encomendadas y que forman la competencia de los órganos: es decir; son seres humanos los titulares de los mismos y quienes colaboran con éstos en la realización de las múltiples tareas que el Estado tiene encomendadas"* (76); y al cometer una conducta contraria a la legislación penal que se trate, por acciones u omisiones en ejercicio o con motivo de su empleo cargo o comisión, da lugar con independencia de otro tipo de responsabilidad a la penal, tal y como lo explica el maestro **Galindo Camacho** en su estudio a la responsabilidad de los servidores públicos; responsabilidad penal, al indicar que *"un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad penal cuando en ejercicio de sus funciones realiza un acto tipificado como delito, es decir, única y exclusivamente cuando lo realiza en ejercicio de la función pública. Los delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, son propiamente delitos oficiales, pues solamente se pueden cometer siendo el sujeto activo servidor público."* (77). Al ser el sujeto activo de un delito un servidor público, claro con los elementos necesarios para que se de esta conducta, se podría hablar no solo de delitos oficiales, sino del propio Derecho Administrativo Penal, denominado de esta forma por el maestro **Dromi**, explicando que *"trata de las contravenciones administrativas, que se diferencian de los delitos que son el derecho penal.."* agregando, que... *"el Derecho Administrativo Penal está integrado por normas administrativas que contienen sanciones contravencionales con carácter de penas, como medio de ejecución forzada para castigar transgresiones e ilícitos administrativos que permiten la aplicación de medidas de policía. El llamado Derecho Administrativo Penal es un capítulo del derecho administrativo. Aplica sanciones a las contravenciones, mientras que el derecho penal aplica sanciones a los*

(76) GALINDO CAMACHO Miguel, Ob. Cit. p. 237

(77) *Ibidem* p. 271

delitos"(78). No obstante lo anterior, que se habla de una "Derecho Administrativo Penal", va más allá de ello, por no ser solo una conducta punible, si no toda una Institución, que se crea para prevenir y corregir, este tipo de responsabilidad, la cual no solo esta dirigida exclusivamente a los servidores públicos sino a la población en general, pero comprende un capitulo en la legislación aplicable para sancionar tales conductas, siendo exclusiva la aplicación, investigación y persecución de los delitos al poder judicial, tal y como se establece en nuestra Carta Magna en el artículo 21, la que dispone:

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxilia con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

...La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Más sin embargo, existen algunos otros estudiosos del Derecho como **Carlos Eduardo Mejía Escobar**, Presidente de la Sala Penal, Corte Suprema de Justicia de Colombia en su estudio denominado "*Normatividad penal y corrupción*", que coincide con el criterio, de un sistema institucional administrativo de responsabilidad penal, al que denomina Política Criminal, en el que no sólo le compete a las autoridades administrativas conocer e investigar sino es una labor conjunta con los facultados legalmente para hacerlo y con la propia sociedad; al indicar que en la "Política criminal no se puede pensar del exclusivo resorte de un órgano del poder público, sino que debe obedecer a la participación del conjunto o de la globalidad de la sociedad, y ser el producto de un consenso social que de alguna manera se manifieste a través del órgano de decisión"; esta idea va ligada con "el fenómeno de corrupción no sea sólo el problema de las relaciones Estado o funcionario-individuo y sociedad, sino

(78) DROMI, José Roberto Ob, Cit. pp.124-125.

también el de las relaciones de los individuos dentro de la misma sociedad": así mismo da una definición del fenómeno de corrupción y diciendo lo siguiente: "el componente anímico de la conducta corrupta, es la deslealtad, entendida ésta como la actuación en contra de los intereses, cuya defensa nos viene confiada en virtud de un acto de voluntad de quien legítimamente es titular de esos intereses". Ya que "sociológicamente está detectado que el fenómeno de corrupción no es exclusivamente público, y que muchas de las conductas que repercuten después en lo público, están estimuladas desde el ámbito de las relaciones privadas. Eso a lo que apunta finalmente es a que las comunidades y las sociedades empiecen a pensar verdaderamente en la promoción de una ética social que como ética social cubra todos los espacios de las relaciones sociales. Que no exista esa dualidad y esa división social e ideológica en que una es la ética en lo público y otra, la ética en lo privado". (79) De dicho estudio, se determina que aún cuando es la competencia del Estado, regularla en materia penal o llámese criminal, corresponde a la sociedad mediante su participación abatir el fenómeno de la corrupción desde su raíz, o sea desde la relación social, por ser hechos individuales o particulares, que de alguna forma afecten o repercutan en lo colectivo; esta idea de Política Criminal o Derecho Administrativo Penal, resulta de una consecuencia lógica de querer erradicar las conductas corruptas del servicio público, empezando como una cultura general y culminando con la norma jurídica; la cual dada la gravedad y preocupación del Estado, realiza incluso tratados internacionales, por existir "En algunos casos, la fuga de corruptos hacia otro país con dineros o bienes que no le pertenecían y las dificultades que se presentaron para devolverlos o tomar acciones respecto de los bienes en su poder, lo que significó una complicación en las relaciones internacionales de los Estados involucrados, acelerando de ese modo la conveniencia de revisar las normas internacionales vigentes a fin de afrontar esa situación".(80) Aunado a que "las diferentes aproximaciones a la

(79)VARGAS RODRIGUEZ, Erika Ximena. Justicia, Derechos Humanos y Corrupción "Reflexiones para una Nueva Colombia" Editora Corporación Excelencia en la Justicia Bogotá, Colombia, 2002.

corrupción, plasmadas en documentos internacionales y nacionales, parecen tener un común denominador para definirla como el "uso y abuso del poder público en provecho propio" o "el aprovechamiento de los intereses públicos por los privados". Reducen lo público a lo estatal y, por ello, generalmente, concentran su atención en el accionar de los funcionarios públicos y en la actividad de los gobiernos y los Estados" (81)

En México, no se excluye de la aplicación de políticas y lineamientos tendientes, a castigar, erradicar y prevenir, en la medida de lo posible, primeramente a lo interior, las conductas delictivas de los servidores públicos. Resulta pertinente reiterar que en el presente estudio, se contempla la estructura federal, por estar íntimamente ligada, al nivel estatal, y en algunas cuestiones normativas se invoca la legislación federal, ya que los propios estudiosos del derecho lo hacen de una forma reiterada, entendiéndose como la generalidad y no la particularidad que puedan tener cada uno de los Estados que componen la federación; así mismo se trata de dar un enfoque particular al tema a tratar en cada uno de temas a desarrollar, y en este caso no es la excepción; por ello, y retomando las acciones que entorno a la responsabilidad penal de los servidores públicos, en el Distrito Federal, la Procuraduría General del Distrito Federal, aplica la política criminal o el derecho administrativo penal en acciones como:

- "Estrategias de persecución de la corrupción externa en el servicio público en general.
- Conjuntar las tareas y recursos de investigación de la Procuraduría y de la Contraloría, los de las contralorías internas de cada una de las dependencias y entidad del Gobierno de la ciudad y sus direcciones generales de Auditoría y legalidad y, la Dirección General de

(80) VARGAS CARREÑO, Edmundo, *Banco Interamericano de Desarrollo Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe la Convención Interamericana Contra La Corrupción*. Documento fue preparado para la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, organizada por el Departamento Legal con la colaboración de la División del Estado y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible Colombia 2000

(81) WWW HTTP //PALESTRA PUCP.EDU PE/7FILE=ANTICORRUPCION/VEGA HTM VEGA CARREAZO, Rudesindo *Corrupción Estructural, una Aproximación Diferente*

Responsabilidad de Servicios Públicos, de las oficinas de denuncia de responsabilidad, y los servicios de la Policía Judicial y Pericial de la Procuraduría.

- Abrir y facilitar los servicios de investigación de la Contraloría y Procuraduría a las quejas, denuncias y visitas de todas las dependencias y entidades del Gobierno de la ciudad.
- Abrir y facilitar los servicios de investigación de la Contraloría y Procuraduría a las quejas o denuncias que presente la población usuaria de los servicios de las dependencias de la Administración Pública.
- Desconcentrar los servicios de la Procuraduría y la Contraloría en cada una de las dieciséis fiscalías desconcentradas políticas de la ciudad, a través de las contralorías internas de cada delegación política y de las oficinas de denuncias de responsabilidades de servidores públicos de la Procuraduría en sus propias delegaciones.
- Desarrollar un programa conjunto de investigaciones por enriquecimiento ilícito que requiere de la acción conjunta de las instituciones para la persecución.
- Investigar y perseguir los delitos más perniciosos para la sociedad cometidos por servidores públicos.
- Perseguir conductas criminales no tipificadas como delitos cometidos por servidores públicos, pero que hacen probable la complicidad de servidores públicos (fraudes, falsificación de documentos, falsedad, etc.) En las organizaciones criminales consecuentes se han abierto líneas de investigación. También se está desarrollando un sistema de inteligencia policial que verifique la responsabilidad de los servidores públicos involucrados."(82)

En el entendido que no se establece legalmente la figura del Derecho Administrativo Penal o de Política Criminal como tal, pero si se puede afirmar que existen diversos mecanismos que en forma conjunta participan e involucran diversos poderes de la Unión, a nivel federal y por supuesto local, para abatir y combatir este tipo de responsabilidad, que dada su naturaleza, requiere de un trato especial, a efecto de restituir la credibilidad y por supuestos los daños derivados de una conducta ilícita por el servidor público, ya que es una *"preocupación constante del Estado... la de compensar al afectado por la conducta ilícita de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones. La gran solución queda ya plasmada en la fracción VI del Artículo 32. al estatuir*

(82)www.pgjdf.gob.mx/programa/persecu.html. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. ***Persecución de la Corrupción en el Servicio Público.***

que el Estado estará obligado solidariamente a la reparación del daño, con sus efectos restitutorios, indemnizatorios y resarcitorios por los delitos dolosos cometidos por sus servidores públicos, realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquellos fueran culpables" (83); cabe aclarar que en el Código Penal Federal además del artículo en comento, contiene un Título (Décimo) exclusivo para los Delitos cometidos por servidores públicos, con conductas punibles no solo para estos sino incluye las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate, para cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en dicho Título; los delitos que contempla en los capítulos que le corresponden, y son los siguientes:

Capítulo II Ejercicio indebido de servicio público; Capítulo III; Abuso de autoridad; Capítulo III Bis Desaparición forzada de personas; Capítulo IV Coalición de servidores públicos; Capítulo V Uso indebido de atribuciones y facultades; Capítulo VI Concusión; Capítulo VII Intimidación; Capítulo VIII Ejercicio abusivo de funciones; Capítulo IX Tráfico de Influencia; Capítulo X Cohecho; Capítulo XI Cohecho a servidores públicos extranjeros; Capítulo XII Peculado; Capítulo XIII Enriquecimiento ilícito.

Aún y cuando se emplea correctamente la denominación de servidor público, existe jurídicamente, diferencias, dependiendo la forma entre funcionarios y empleados derivado de la propia Constitución en su artículo 108; de dicho ordenamiento el maestro **Ortiz Soltero**, hace diversas clasificaciones de las categorías de los servidores públicos, pero la que se adecúa al presente estudio, es la que emana de nuestro máximo ordenamiento legales siendo la siguiente:

- **FUNCIONARIOS.** Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de

(83) www.pgr.gob.mx/conmem/historia/ind.html <HTML> <HEAD> <TITLE> Conmemoración de los 100 Años. **REFORMA JURÍDICA 1.2 Reformas al Código Penal Federal**

jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de distintas categorías:

- **FUNCIONARIOS ELECTOS.** *Son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que les son aplicables en cada caso...*
- **FUNCIONARIOS DESIGNADOS.** *Son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía o por otros miembros de otro poder público ...por lo que en el primer caso, su designación y remoción queda sujeta a la voluntad y arbitrio del funcionario de más poder y en el segundo, a la temporalidad del cargo señalado en la Constitución Federal.*
- **QUE GOZAN DE INMUNIDAD PROCESAL.** *Son aquéllos funcionarios que, mientras duren en su encargo, no pueden ser ejercida en su contra acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores esta solamente para el caso del Presidente de la Republica, declaren la procedencia de la querrela o denuncias penal que contenga hechos constitutivos de delito cometidos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mencionan aquellos funcionarios que gozan de esta prerrogativa.*
- **LOS QUE NO GOZAN DE INMUNIDAD PROCESAL.** *Son aquellos que carecen de dicha prerrogativa.*
- **EMPLEADOS.** *También existen diversidad de opiniones que pretenden señalar las diferencias entre el funcionario y empleado. Las diferencias principales que se han considerado entre ellos son la duración del empleo; la retribución; sus facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales.(84)*

(84)ORTÍZ SOLERO, Monserrit Sergio. Ob. Cit. pp. 6-8.

Dicha diferencia permite crear la pauta, para comprender porque no todos los servidores públicos se les sustancia un proceso uniformemente por infringir una norma penal, siendo el caso los servidores públicos que se menciona en el Artículo 111, de nuestra Carta Magna, mismo que indica el procedimiento que deba seguirse, el cual a la letra dice:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al 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 y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros 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 o no lugar a proceder contra el inculpaado

Si la resolución de la cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpaado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpaado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpaado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Del precepto constitucional, se considera comentar, que la declaratoria de procedencia, es únicamente el inicio, para que se pueda investigar un posible delito cometido por un servidor público de esta categoría, sin que ello implique o presuponga la comisión de un ilícito por parte del servidor público, que dada su naturaleza, relación con el Estado y al servicio que presta a este, se debe de seguir con el objeto de que las autoridades penales, pueden ejercer la acción que en derecho corresponda en su contra. Resulta en obvio comentar que por exclusión a los servidores públicos no enunciados en este precepto Constitucional, se le instruye un proceso penal, con las garantías Constitucionales que todo procesado debe tener.

3.1.2 LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

Para hablar de este tipo de responsabilidad es necesario retomar el tema de la personalidad del Estado, primeramente porque no obstante que se vive en un *"Estado de Derecho debería haberse superado el dogma de que el Estado no puede causar daño y, por lo tanto, ante los particulares afectados debería de responder el ente público, aunque internamente le exigiera al empleado causante del daño, que cubra las cantidades que el erario pagó"* (85); y en segundo término por la dualidad que tiene; y en ese orden de ideas es de tomarse en cuenta que el Estado deposita la estructura que tiene en hombres o personas físicas; y al igual que las personas físicas *"Jurídicamente el Estado es una "persona", con todos los atributos de personas físicas, y con goce de derechos similares a los de las personas físicas, e inclusive con un régimen*

(85) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto Ob. p. Cit. 30.

jurídico privilegiado." (86). Asimismo se dice que "la persona moral fue hecha a la semejanza del ser humano, por lo cual si el Estado es una persona moral, debe de tener en cierta medida "apariencia humana"(87); y como persona moral que es el Estado, tiene gran número de atributos de las personas físicas, tales como las siguientes:

A.- El Estado tiene nombre.- como toda persona, todo Estado tiene un nombre que lo va a distinguir de los demás Estados de la comunidad internacional.

B.- El Estado tiene un domicilio.- se debe estimar como domicilio el sitio en donde el robot desempeña sus funciones principales, y es el sitio que es el principal asiento de sus negocios.

C).- El Estado tiene patrimonio.- El Estado tiene un patrimonio pecuniario y un patrimonio moral el cual es regulado en la Ley General de Bienes Nacionales.(88)

Es pertinente aclarar el término de robot, el cual el maestro **Gutiérrez y González**, emplea para realizar el retrato hablado del Estado, ya que al ser una figura ficticia, no tiene movimiento propio, para lo cual debe adquirir su fuerza de una forma extraña, además de tener varias características, tales como ser fuerte, pesado, poderosos etc, el cual no tiene movimiento propio, por ello afirma que el Estado es un muñeco mecánico con forma humana, al cual le denomina robot; y como ya se había indicado anteriormente, el Estado como persona ficticia que es, como persona incorpórea, como persona que no se puede captar por medio de los sentidos, no puede actuar o moverse por sí mismo, si precisa y requiere, forzosa y necesariamente de personas físicas que realicen sus funciones.

(86)GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. **Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano** "Teoría del Derecho Administrativo y crítica a la forma en que se aplica ese Derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos" Porrúa. 1993. México. P. 20

(87)Ibidem p. 22

(88)Ibidem pp. 26-28.

De lo anterior se desprende, que aún cuando se tiene la figura jurídica y corpórea de Estado, existe una dualidad que lo hace, a pesar de la complejidad y estructura sofisticada, una persona, con derechos y obligaciones como todas, por lo tanto ante el virtual incumplimiento de sus obligaciones contractuales o en los caos que cause daños y perjuicios a los gobernados, esta obligado a responder. La cuestión es entonces, como debe de responder un ente o figura ficticia, ante la irresponsabilidad que genera un detrimento económico o en lo personal a particulares; el segundo supuesto en el que es materia del presente estudio, y que por consiguiente reffera a la responsabilidad civil. Para ello es necesario comprender la figura del daño, el cual proviene "*del latin, damnum, daño, deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa, o dolor que se provocan en la persona, cosas, o valores morales o sociales de alguien*"(89), el cual es un principio general del Derecho en el cual se establece que todo aquel que cause un daño a otro, tiene obligación de repararlo; ello se basa en la antigua Roma, "*en los comicios de la plebe y a propuesta del tribuno Aquilio el cual se dictó una ley que tenga por objeto regular la reparación del daño causado a otro. Su objeto era limitado: se refería a los hechos de matar o herir a un esclavo o animal, o destruir o deteriorar una cosa. Se la conoce como Lex Aquilia y consta de tres capítulos. Este cuerpo legal consagra el principio de que matar injustamente es matar sin derecho; por tanto, quien mata para escapar a un peligro que de otra forma no pudiese eludir, está exento de responsabilidad. Este concepto es el germen de la legítima defensa. La ley establece asimismo la eximente de caso fortuito: quien mata por casualidad, no merece castigo; en cuanto a la culpa, la asimila al dolo. El daño por deterioro, robo, incendio, etc., lo considera sólo con relación a los esclavos, animales que pasen en rebaños y objetos materiales, y determina su indemnización. Desde su antecedente remoto en el derecho romano, a través del Código Napoleón, la obligación de indemnizar el daño fue acogida por las legislaciones de los países del área latina y también por México*"(90).

(89)DISCO COMPACTO. DESARROLLO JURÍDICO. INFORMÁTICA JURÍDICA PROFESIONAL. Ob. Cit. DJ2K - 750.

(90)Idem.

Es pertinente aclarar que la figura del daño civil, tiene varias connotaciones, las cuales pueden "derivar de fuentes contractuales, de una declaración unilateral de voluntad, de figuras autónomas (enriquecimiento ilegítimo, gestión de negocios), de un hecho ilícito, de un delito, o de un mandato legal por causas objetivas"(91); por ello al existir varias consecuencias para cada caso específico, se tiene la diferente aplicación del daño; pero sin dejar de tomar en obligaciones que nacen de los actos ilícitos en el cual dispone en sus artículos 1910, 1917, 1927 y 1928, lo siguiente:

Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 1917.- Las personas que han causado en común un daño, son responsables solidariamente hacia la víctima por la reparación a que están obligadas de acuerdo con las disposiciones de este Capítulo.

Artículo 1918.- Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Artículo 1928.- El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

Conjuntado las ideas de responsabilidad, daño y la figura subjetiva del Estado, todo ello con relación a la responsabilidad civil, es de entenderse que sin

(91)Idem.

importar que: sea una persona física o moral, ubicándose en este rubro el Estado, están obligados a responder por el daño que hubiera causado, tomando en cuenta que el aparato burocrático llámese Estado, es un ente, al cual le sirven y representan personas físicas, las cuales al cometer en ejercicio de sus funciones o con relación de las mismas causen un daño, son responsables y tendrán que pagar los daños ocasionados por ser una persona moral, el Estado, el cual estaría obligado según lo establece el artículo 1918, pero como se ha venido diciendo el Estado tiene sus privilegios o diferencias, por lo que únicamente es responsable de los daños y perjuicios coaccionados por sus empleados o funcionarios solidaria en ilícitos y subsidiaria en los demás casos, siempre y cuando, el funcionario o empleado no tenga bienes o sean insuficientes para responder por el daño causado, a este respecto el maestro **Gutiérrez y González**, opina que *"se le aplica en principio, la ley al Estado por el hecho ilícito que se cometa materialmente por su funcionario, pero se autolimita en la aplicación normal de la misma que se haría de esa responsabilidad a otra persona, que no sea el mismo, pues en efecto si alguien comete un hecho ilícito responde de su conducta, con una responsabilidad compleja y sin limitación, mientras si es el Estado es el que comete el hecho ilícito por conducto de sus funcionarios, entonces se establece que responde de una forma subsidiaria."* (92), al respecto y como se comentó al principio de este tema el Estado tiene una dualidad, a diferencia de las personas, por lo que hace que dicha *"personalidad del Estado.. sea.. única y que no hay aplicación de un Derecho Público, o de un Derecho Privado, en donde el Estado, actué en ocasiones como soberano y en ocasiones como particular, por el sencillo hecho de que no lo necesita, si no que él mismo, al ir elaborando el Derecho, determina cómo ha de ser su conducta y su intervención en cada caso"* (93) y aunque opina el maestro **Gutiérrez y González**, que existe una dualidad en la personalidad del Estado, sino una especialización de normas para que actué; al respecto es muy honorable su opinión pero no se profundizará en este tema, ya

(92)GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Ob. Cit. p. 530

(93)Idem.

que parte del presente capítulo es para comprender la personalidad del Estado para poder clarificar la responsabilidad civil, afirmando que el Estado si es sujeto de esta obligación por conducto de las personas físicas que lo representan.

Una vez que se tiene un panorama amplio de la responsabilidad civil, resulta necesario abundar en los elementos que componen a este tipo de responsabilidad; la razón es que existe varias particularidades, de la cuales ya se ha hablado pero no se han desarrollado en forma conjunta, y que el maestro **Delgadillo Gutiérrez**, contempla como componentes de la misma, siendo:

"A) Los sujetos, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de sus funciones que le están encomendadas.

B) La acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una acción humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que halla sido dolosa o culposa, de tal suerte que en este caso nos encontramos una responsabilidad objetiva, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad en general, la cual será calificada de solidaria o subsidiaria, según sea el caso.

C) El daño, Es el elemento objetivo, esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta, porque no habría nada que resarcirse, así mismo este tiene dos acepciones 1) Que el daño sea cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no que pueda ser eventual, posible o hipotético, que a su vez puede ser presente o futuro, en el primer caso que se haya producido en el momento de haberse ejercido la acción indemnizatoria; en el segundo lo constituye la certidumbre del daño, más que su realización misma, es el hecho de haberse producido

las circunstancias que lo determinan 2) Que el daño sea personal del demandante. Lo cual implica que sólo la persona que ha sufrido el daño puede exigir su reparación.

D)Nexo causal, implica que el daño se produzca, precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor el daño no se produce." (94)

De los elementos que forman a la responsabilidad civil según el maestro **Delgadillo Gutiérrez**, se tiene como primer componente al sujeto activo de esta responsabilidad que es el servidor público, a este respecto, se encuentra la opinión del maestro **Ortiz Soltero**, que coincide que uno de los sujetos de responsabilidad es el servidor público, pero además contempla como sujeto al Estado, al indicar que *"El Código Civil establece la responsabilidad civil del Estado cuando sus servidores públicos, en ejercicio de sus atribuciones, ocasionen un daño o perjuicio a terceros, el daño debe de entenderse en sus dos variantes: la material y la moral (95)"*, esta apreciación es correcta, ya que como se desprende del propio ordenamiento legal invocado, la solidaridad o subsidiaridad que tiene el Estado para responder por el daño ocasionado por uno de sus empleados, para los subsiguientes elementos y dada la semejanza que se tiene el Derecho Mexicano con el Derecho Español, se cita al maestro **González Pérez**, quien realiza en su estudio a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimientos Administrativo *"De las Responsabilidad de las Administraciones Responsabilidad Públicas y de sus Autoridades y demás Personal a su Servicio"*, iniciando primeramente con el principio de responsabilidad indicando que *"los particulares tendrán derecho de ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo*

(94)DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto Ob. Cit. p. 32-34

(95)ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Ob. Cit. p. 264

en los caso de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servidores públicos"(96), la explicación a esto dice que queda visible en los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en la siguiente jurisprudencia:

- a) Que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos, real, real concreta y susceptible de evaluación económica;
- b) Que la lesión, sea antijurídica, en el sentido que el perjudicado no tenga la obligación soportarla, que la lesión sea imputable a la administración y consecuentemente del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y
- c) Que, por tanto, exista una relación de causa-efecto;
- d) Que entre el funcionamiento del servicio y la lesión, y no sea ésta consecuencia de un caso fortuito de fuerza mayor.(97)

A esto primeramente es de entenderse que en el Derecho Español las personas pueden acudir a solicitar ser indemnizados por una lesión en sus bienes, por un actuar de la Administración Pública, que en nuestra legislación civil contempla también este supuesto, como ya se ha Estado desarrollando en el presente tema, aunado a que los elementos a que aluden ambos autores, y que componen la responsabilidad civil o en su caso la responsabilidad patrimonial guardan semejanza, porque se requiera hacer una precisión más en lo referente a particulares que sufran una lesión, para lo cual en opinión del maestro **González Pérez**, indica que la expresión "*particulares debe ser objeto de interpretación integradora, de modo que no sólo comprende al ciudadano que en el Derecho Administrativo reciben la denominación de administrados, sino también a las distintas Administraciones Públicas cuando sufren lesión en sus bienes y derechos*"(98), este punto es importante, porque no solo el servidor

(96) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Justicia Administrativa "Legislación y Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional"*. Civitas Ediciones, S.L. España. 1999. p 253.

(97) *Ibidem* p. 255.

(98) *Ibidem* p. 254.

público al actuar o omitir, las obligaciones inherentes al empleo, cargo o comisión, puede incurrir en responsabilidad civil, esto es al lesionar la esfera jurídica patrimonial de los particulares, pero no solo a ellos les puede causar un daño si no al propio Estado, luego entonces la interrogante sería que al ser una persona moral el propio Estado, y como lo contempla el ya citado artículo 1928.- del Código Civil Federal, el Estado podría repetir lo que hubiere pagado por un daño o perjuicio ocasionado por uno de sus empleados, pero no resulta así, para ello el maestro **Delgadillo Gutiérrez**, en su estudio que hace acerca de la responsabilidad civil, indica que esta se *"rige por lo dispuesto en el Código Civil, y sólo éste establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, solidaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera entre los particulares, no entre el Estado y sus empleados, además de la cuestión planteada, es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo"*(99); de este tipo de responsabilidad, tiene el Estado el procedimiento administrativo para resarcirse de los daños y perjuicios causados por su actuar del servidor público, reiterando que no se encuadra la responsabilidad resarcitoria en el carácter civil aún cuando tiene la dualidad y personalidad sui generis el Estado, y como ejemplo del procedimiento administrativo es el contemplado en La Ley de Presupuesto de Contabilidad y Gasto Público Federal, mismo que contempla un capítulo denominado "De las responsabilidades" y en sus numerales 46 y 47, se desprende lo siguiente:

(99)DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto Ob. Cit. pp. 30-31.

Artículo 46.- Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Los responsables garantizarán a través de embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos preventivos a que se refiere el artículo anterior, en tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto determina la responsabilidad.

Artículo 47.- Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, o a las entidades de la Administración Pública paraestatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán por la Secretaría de Programación y Presupuesto en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra desde luego, sin perjuicio de que, en su caso, la Tesorería de la Federación o la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, las hagan efectivas a través del procedimiento de ejecución respectivo.

En estos artículos, se aprecia que el Estado puede proceder en contra de un servidor público, por la vía idónea, que es la administrativa, cuando resulten responsables de un daño cuantificable económicamente en contra de su patrimonio o fondos públicos, además, de tener la posibilidad de proceder no solo de quien cometió materialmente la irregularidad, si no además en contra de quienes por derecho están obligados a tener supervisión control y vigilancia del personal a su cargo, siendo este procedimiento administrativo de carácter ejecutivo en contra de bienes suficientes que garanticen el monto del daño en este caso cuantificado, los gastos de ejecución actualizaciones, posibles multas y recargos ello por tener el carácter de un crédito fiscal, siendo facultado la propia Secretaría de Programación y Presupuesto o la propia Tesorería, a este respecto se encuentra una opinión del maestro **Ortiz Soltoro** en su estudio de

la responsabilidad civil en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en el que indica que *"este procedimiento es aplicado en los casos de que los titulares de las dependencias, así como los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las empresas para estatales serán directamente responsables de que los presupuestos aprobados se ejecuten con oportunidad y eficiencia, y no deben contraer compromisos que rebasen el monto de los presupuestos autorizados o acordar erogaciones que no permitan el cumplimiento de sus metas, ni contraer obligaciones que impliquen comprometer recursos de los subsecuentes ejercicios fiscales, así como celebrar contratos, otorgar concesiones, permisos, licencias y autorizaciones que implique la posibilidad de algún gasto contingente o adquirir obligaciones futuras si no cuenta con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público"* (100), por lo tanto la responsabilidad civil-administrativa que tiene el Estado en la Ley en comento, es por cuestiones que afecten a la hacienda pública por el manejo de los recursos económicos, o sea solamente un daño en específico a la cuenta pública, ya que existen otros procedimientos administrativos para que los servidores públicos respondan por daños y perjuicios ocasionados a los particulares y al propio Estado. Todo ello sin perjuicio de otro tipo de responsabilidad que se pueda suscitar, como por citar alguna la penal, que al respecto el maestro **Ortiz Soltero**, en lo concerniente al análisis del origen de esta responsabilidad del servidor público, indica que tiene su origen en el *"enriquecimiento ilícito (lucro indebido), la causación de daños y perjuicios al Estado y la causación de daños y perjuicios a tercero, Estas última modalidad da lugar, a su vez, a la responsabilidad civil, solidaria o subsidiaria, del Estado"* (101), así mismo en este orden de ideas además indica que existe responsabilidad Civil en el Código Penal, como la multa que es el pago de una cantidad de dinero al Estado, la reparación del daño que comprende a su vez la restitución de la cosa obtenida por la comisión del delito, y si no fuera posible, el

(100)ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrti Ob. Cit. p 260-261.

(101)Ibidem p.262.

pago del precio de la misma, la indemnización del daño moral y material causado, y el resarcimiento de los perjuicios causados; el Estado está obligado a reparar el daño, en forma solidaria, por los delitos dolosos que cometan sus servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en forma subsidiaria cuando fuesen culposos la reparación del daño que provenga de delito y que deba ser hecha por el propio delincuente tiene el carácter de pena pública y se exigirá de oficio por el juez o por el Ministerio Público, de acuerdo con el Código Penal, cuando el daño deba exigirse a un tercero, tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma incidental; sin embargo, esta diferencia que hace la Legislación Penal es técnicamente inexplicable, ya que en ambos casos se trata de responsabilidad civil.

3.1.3 LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Para desarrollar el tema de responsabilidad política, es necesario retomar el tema de los servidores públicos, el cual ya se ha explicado en el presente estudio, en la concerniente a la distinción que impera entre los servidores públicos, ya que este tipo de responsabilidad es única y exclusiva a los altos funcionarios, que se mencionan en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, excluyéndose a los funcionarios y empleados del Estado, tal y como lo menciona el maestro **Delgadillo Gutiérrez**, al indicar que *"en razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad"*(102); en este entendido a diferencia de funcionarios y empleados, que al no cumplir con la máxima diligencia de su empleo cargo o comisión, de acuerdo al canon de sus obligaciones, se les atribuyen probables irregularidades administrativas; pero en la responsabilidad política solo opera en

(102) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto Ob Cit p 288

virtud de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, entendiéndose como buen despacho lo consignado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su numeral 7, que dispone:

Artículo 7.- *Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:*

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito

Cabe aclarar que son dos cuestiones distintas la declaratoria de procedencia y el Juicio político, siendo el primero una figura que ha servido únicamente para proteger a algunos funcionarios contra acusaciones penales; ya que la condición de que las asambleas legislativas autoricen o no, para proceder penalmente contra algún servidor público entorpecen la investigación de conductas delictuosas y en muchos casos se genera impunidad del funcionario en cuestión, es decir es el procedimiento ante el propio legislativo, para retirar el llamado fuero o escudo que le concede la Constitución (Artículo 61), para ser juzgado como mortal, y así poder ser sujeto del inicio de la acción penal, como se establece en Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 11 fracción 3.

3. *Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.*

y con lo que respecta al "el juicio político es un medio de castigo muy limitado, pues no está diseñado para condenar con penas de prisión a los altos

empleados parásitos o negligentes, ni tampoco a los ladrones o criminales; pero que puede ser muy útil para implantar una dictadura a través de la mayoría de los miembros de los órganos legislativos. "Si pensamos en algunas de las cosas terribles que han hecho y las que pueden hacer algunos individuos a quienes se les presta algo de poder, esos castigos son realmente infantiles, si un alto empleado al servicio de la sociedad es culpable de actos concretos graves contra la población, no sólo debe sacársele del juego, sino ponérsele en la cárcel". (103), ya que precisamente las sanciones que se imponen, en caso de ser procedente, son la destitución del puesto e inhabilitación, por lo que se puede afirmar que este juicio, efectivamente constituye prácticamente un procedimiento de impunidad, con la avenencia de la propia Constitución y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que en estos ordenamientos son los que prevén estos castigos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 109.... 1. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que reuñan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Artículo 110....Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 8.- Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

Así mismo para que exista la responsabilidad política debe de obrar denuncia debidamente fundada y contar con las pruebas pertinentes, esto quiere decir, que aunque se tutela el interés jurídico de la sociedad, no se le atribuye tal importancia, ya que pareciera que la persona que pronuncia una denuncia bajo

(103) <http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/jurisprudencial/10/principal.htm> **El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión**

su más estricta responsabilidad, persigue un interés particular y al no tener los elementos necesarios disponibles, o no contar con la preparación, experiencia e infraestructura, que si tiene y es creada por el Estado para la atención específica de estas conductas, esta simplemente no procede; por lo que se coincide con el criterio de Manuel Herrera y Lasso, de que "inmunidad es el género: fuero y juicio político las especies".(104) concluyendo que se "cree que en la actualidad nadie puede tener una idea clara de lo que es el juicio político y la declaración de procedencia penal (conocida comúnmente como desafuero), pues ambos son el resultado de un gran enredo de cómo deben de manejarse y castigarse las ineptitudes y conductas indebidas de los altos empleados públicos, y sobre los medios, las causas, los efectos y los propósitos de la destitución o el castigo"(105)

3.1.4 LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Este tipo de responsabilidad para el maestro **Galindo Camacho** tiene lugar cuando *"un funcionario o empleado público...comete una falta en el desempeño de sus funciones, cuando el acto u omisión que realiza tiene solamente efectos en el ámbito interno de la Administración Pública, y no afecta, en consecuencia, la esfera jurídica de los particulares...En el caso de que la acción u omisión que la sanción administrativa es concomitante con la responsabilidad civil o penal, y nunca puede excluir a estas"*. (106), en este orden de ideas se puede definir a este tipo de responsabilidad como *"aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativa"*; (107); por supuesto que la falta administrativa o responsabilidad administrativa, la debe cometer un servidor público, en ejercicio de sus funciones

(104)<http://www.larevista.com.mx/ed597/info4.htm> Pendientes las reformas a la Ley Federal de los Servidores Públicos

(105)<http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/jurisprudencial/ie/principal.htm> Ob. Cit.

(106)GALINDO CAMACHO, Miguel Ob. Cit. 271

(107)ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat. Ob. Cit. p 112.

o con motivo de estas, elementos básicos de todo tipo de responsabilidad, pero a demás debe de afectar el buen despacho de la Administración Pública, ello sin olvidar que existe un canon que todo servidor público debe de seguir, el cual emana del propio texto constitucional artículos 109 fracción III y 113, y que se recogió en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, lo cual quedo visible en la explosión motivos de dicha iniciativa de Ley, en la que se indica que *"En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se proponen, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público. Partiendo de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que se sujeta a todo servidor público"*, este canon de conductas se prevé en el artículo 47 de la legislación en comento; la cual va encaminada en todo momento a aplicar sanciones administrativas, hacia su interior de su estructura organizacional a los funcionarios y empleados del Gobierno, cuando afecten la imagen o el buen despacho de Administración.

3.2 EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Primeramente antes de hablar del procedimiento disciplinario es pertinente aclarar que este tiene lugar única y exclusivamente, por la responsabilidad administrativa, como establece el legislador en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al indicar "El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal", este procedimiento tiene su origen por diferentes medios que tenga coocimiento la autoridad, como lo es una queja, una denuncia, derivado de una auditoria financiera, operacional, programática, informática, de obras etc., de una declaración de situación patrimonial;

posteriormente antes de que se efectuó la denominada audiencia de Ley, se sigue una investigación, la cual a criterio del tesista, y sin ahondar en el tema, no cuenta con el sustento jurídico para llevarse a cabo, más sin embargo en la práctica es común que se integre el expediente previamente, con informes, comparecencias y en general todas y cada una de las actuaciones que se consideren pertinentes, finalizando con la consideración de encontrarse con o sin elementos constitutivos de una responsabilidad administrativa, aplicando las sanciones correspondientes; a continuación se desarrolla los puntos que conforman dicho procedimiento para una mayor comprensión.

3.2.1 REGULACIÓN.

El procedimiento disciplinario de responsabilidad administrativa, a groso modo es la garantía constitucional con la que cuenta todo individuo para ser oído y vencido en juicio, es decir, al servidor público que se imputen presuntas irregularidades administrativas, se le sigue un procedimiento legalmente establecido con anterioridad al hecho que dio origen a la conducta anómala y contraria al canon de sus obligaciones.

En el presente tema es pertinente indicar, que con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el 13 de marzo del 2002, y los procedimientos, que se inicien en contra de servidores públicos de la federación a partir de dicha fecha, se regirán por lo dispuesto en ese ordenamiento, a excepción de los procedimientos pendientes y los aplicables a servidores públicos del Distrito Federal, los cuales se sustanciarán conforme a lo establecido en el la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982; y toda vez que el tema de tesis es referente a las responsabilidades administrativas de las Personas Contratadas Bajo el Régimen de Honorarios en la Administración Central del Gobierno del Distrito Federal, es de entenderse que el enfoque del procedimiento disciplinario administrativo, se desarrollará conforme a la segunda legislación en cita.

3.2.2 INVESTIGACIÓN

Es pertinente hacer notar que esta etapa de investigación, como se acaba de mencionar en el presente capítulo no está regulado dentro de la legislación de la materia, más sin embargo, es común en la práctica que previamente al procedimiento administrativo disciplinario, se lleve todo un procedimiento de investigación, este contempla varias etapas como lo indica el maestro **ORTIZ SOLTERO**, "*Recepción de la Queja o Denuncia, Admisión de la Queja o Denuncia, Ratificación e Investigación de la Queja o Denuncia*"(108), el cual se desarrolla de la siguiente forma:

- a) Recepción de la queja o denuncia, se inicia con la presentación del escrito, que contenga los datos del quejoso-denunciante y su domicilio; los supuestos de responsabilidad en que incurrió el servidor público, el cargo de aquel y la adscripción, todo ello con una relación sucinta de los hechos, con circunstancias específicas de modo tiempo y lugar.
- b) Admisión de la Queja o Denuncia; no es forzoso que se realice la presentación por escrito de la queja o denuncia, ya que existen al menos en el Gobierno del Distrito Federal, en su Órgano Ejecutivo Central, área de Contraloría Interna, y con la sola presentación el quejoso-denunciante y una identificación oficial, se puede interponer una queja o denuncia en contra de un servidor público, asentando los datos del quejoso-denunciante; ya que son importantes porque dentro de los criterios de la Contraloría General contemplan, que en el supuesto de presentarse quejas anónimas, no se puede iniciar un procedimiento de investigación de carácter oficial, cuestión que unas líneas más adelante se ahondará un poco más en este tema; la supuesta responsabilidad en que incurrió el servidor público y el área de adscripción, su finalidad es determinar la competencia del Órgano de Control ya que debe de versar las imputaciones, primero en contra de una acción u omisión de un servidor(s) público(s), que pertenezcan en este caso al Gobierno del Distrito Federal, los cuales deben haber realizado una conducta contraria al canon de

(108)ORTIZ SOLTERO Sergio Monserril . Ob. Cit. Pp. 8-48

sus obligaciones, dentro del empleo cargo o comisión o con motivo de este, ya que en algunos casos se trata de cuestiones personales o laborales que no son competencia conocer y resolver por el órgano de control que se trate.

c) Ratificación y salvaguardas: la ratificación tiene su sustento en dos figuras jurídicas, primeramente dado que en materia de responsabilidades se ha seguido de una forma tradicional un combinación o vínculo con el derecho penal, se extrae la figura jurídica de ratificación de la querrela, aplicada a la queja o denuncia, que si bien en el procedimiento inexistente de investigación, cita al quejoso-denunciante, en el domicilio señalado para tales efectos a que comparezca de una forma personal y voluntaria con el objeto de que ratifique, amplíe y/o aporte elementos probatorios que sustenten su dicho; y en el segundo supuesto tiene su sustento en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Artículo 9.- que a la letra dice:

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7o. de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5o de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumar la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes
Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

En el que refiere a que cualquiera puede formular una queja o denuncia, aportando pruebas; y bajo ninguna circunstancia se admitirán quejas anónimas, por ello a los quejosos-denunciantes cuando hacen del conocimiento, presuntas irregularidades administrativas, ya sea por escrito o por comparecencia, deben de señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, para verificar que sea una persona cierta y determinada, para que ratifique su queja-denuncia, en el entendido de que sino lo hace, se procede a realizar el

acuerdo de improcedencia por falta de elementos o por falta de interés jurídico según sea el caso, sin que se investigue oficiosamente, partiendo desde el punto de vista que debería de ser de esta forma, por tutelarse un interés general que es el buen funcionamiento de la Administración Pública. Así mismo aún cuando el artículo de referencia, se ubica dentro de la normatividad en comento, en el capítulo referente al juicio político, este criterio se emplea en la práctica, sin sustentarse expresamente, pero apoyado en entendido que no se admiten quejas anónimas o que las mismas al no ser ratificadas se desechen. En lo referente a la salvaguarda es que al quejoso-denunciante, no se le debe de prohibir la formulación de sus quejas-denuncias o que con motivo de ellas se inhiba o se le cause molestia con el apercibimiento de que en caso de que lo hiciera algún servidor público, será causal de responsabilidad administrativa en términos del Artículo 50 de dicha Ley.

d) Investigación de la queja o denuncia, en esta fase el órgano de control integra la queja o denuncia, citando a los presuntos responsables a una diligencia de investigación, a efecto de que manifieste lo que en derecho corresponda con respecto a las imputaciones hechas en su contra, sin que ello implique que sea la audiencia constitucional, así mismo se giran oficios a diferentes áreas, se desahogan testimoniales y en general se trata de allegarse de elementos de prueba que permitan esclarecer los hechos motivos de la queja denuncia y estar en posibilidades de determinar si existen elementos de una presunta responsabilidad administrativa, y si este fuera el caso realizar una promoción de fincamiento de responsabilidad administrativa, dar inicio al procedimiento disciplinario o cualquier medida que considere pertinente la autoridad administrativa para solicitar a la Dirección General de Responsabilidades de la Contraloría General del Distrito Federal, o por tratarse se alguna Contraloría Interna inicie de acuerdo a sus facultades el procedimiento disciplinario de responsabilidad administrativa.

3.2.3 INSTRUCCIÓN

En esta fase formalmente se da el inicio procedimiento disciplinario de responsabilidad administrativa, dictándose en la practica primeramente el Acuerdo de Radicación, siendo este donde se establece que se registre ene el libro de gobierno se le asigne el número de expediente que le corresponda, facultando al personal del Órgano de Control para llevar acabo las diligencias correspondientes, posteriormente se dicta el acuerdo de inicio procedimiento disciplinario de responsabilidad administrativa, en el cual se determina que de conformidad a las constancias que obran en el expediente administrativo se presume la existencia de responsabilidad administrativa, imputable a servidor público cierto y determinado, describiendo la irregularidad y el supuesto jurídico que sustente la acción u omisión, del cumplimiento de las obligaciones con relación a su empleo cargo o comisión, señalando se cite al (los) presunto(s): a efecto de que comparezcan a manifestar lo que en derecho convenga, haciéndole saber del derecho a aportar pruebas mismas que en el momento de la audiencia, se admitirán las que en derecho proceda, desahogándose las que por su naturaleza así lo permitan, y las que no en su caso señalará día y hora; así mismo se indica que se le haga del conocimiento que puede acudir asistido abogado patrono o persona de sus confianza, el día y hora que se señale para el desahogo de la Audiencia de Ley; en este procedimiento además se contemplan las etapas de: "Citatorio, Notificación, Audiencia" como se establece en el artículo 64 de la Ley aplicable a la materia la cual dispone:

Artículo 64 -La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento

1.- Citará 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. También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe. 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.

a) Citación y Notificación; se inicia con el oficio citatorio, dirigido al (los) servidor(es) público(s), involucrados en cumplimiento al acuerdo de inicio procedimiento disciplinario de responsabilidad administrativa, anexándose copia del mismo, además de insertarse lo relativo a la irregularidad imputada, el fundamento del incumplimiento de la obligación, se señala el día y hora para la celebración la audiencia correspondiente, para el ofrecimiento, desahogo de pruebas y alegatos, así como el derecho de ser asistido por defensor, además de indicar que tiene a su disposición el expediente para su consulta dentro del Órgano de Control en el horario de labores del mismo; y posteriormente deberá ser notificado personalmente dicho citatorio, siguiendo las reglas de la notificaciones, dentro de un plazo no menor a 5 días ni mayor a 15 días hábiles, ello con la finalidad de no conculcar garantía alguna.

b) Audiencia, en esta etapa se desarrolla una vez hecha la notificación para la celebración de misma, en presencia del personal de actuaciones del Órgano de Control, el presunto acompañado de defensor, testigos si los hubiere y un representante de la dependencia de la adscripción del servidor público al momento de los hechos; desarrollándose la misma de la siguiente manera se procede a identificar al compareciente, se le protesta para que se conduzca con verdad durante el desarrollo de la diligencia a percibiéndose que en caso de declarar falsamente por tratarse de una autoridad distinta a al judicial se le aplicara lo establecido en el artículo 311 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, vigente, posteriormente, se toman sus generales, se hace costar si se encuentra asistido de su defensor, se le hace de nueva cuenta del conocimiento las presuntas irregularidades que se le imputan, y se le concede el uso de la palabra para manifieste por sí o por su abogado lo que en derecho le convenga con respecto de las imputaciones hechas en su contra, hecho lo anterior se procede a realizar preguntas por el personal de actuaciones a efecto de crearse un mayor juicio de convicción al momento de emitir la resolución, posteriormente se le indica al compareciente el derecho de ofrecer pruebas, recibiendo, acordándose y reservándose su admisión de las pruebas que ofrezca, así mismo las que por su naturaleza no se puedan desahogar en ese

momento con independencia de su admisión se señala día y hora para que tenga verificativo la audiencia de desahogo de esas probanzas, o si lo considera y estando presente los testigos a algún tercero se procede a que se rinda el testimonio correspondiente; hecho lo anterior se le concede de nueva cuenta el uso de la palabra al compareciente para que alegue a lo que a su derecho convenga, ello con independencia que en ese momento se le puede hacer sabedor de nuevas irregularidades administrativas que se le imputen o que se determine que como medida cautelar se le suspenda en sueldo y funciones del empleo cargo o comisión; así mismo se procede al cierre del acta firmando los que en su levantamiento intervinieron, primero el compareciente y su representante si fuere el caso, el personal de actuaciones testigos, no sin antes acordar de cierre de instrucción y solo en el caso de que no exista diligencia pendiente o prueba por desahogar se proceda a dictar la resolución que corresponda.

3.2.4 DECISIÓN

En esta etapa se contempla que el órgano de conocimiento al haberse cerrado la instrucción, y al considerarse que se han desahogado todas las diligencias suficientes y allegados de los elementos probatorios suficientes y pertinentes, se procede a determinar sobre la responsabilidad administrativa que se trate, con independencia en que en cualquier momento y por no ser el órgano competente, al percatarse de conductas que pudieran constituirse en ilícitos, esta obligada a dar vista a las autoridades del fuero penal.

Las determinaciones que pueden dictar para resolver el asunto en cuestión, son la inexistencia de responsabilidad, abstención de sanción, condenatoria, aclarando que con lo cambiante que es la Administración Pública, existen diferentes criterios unos con sustento jurídico y otros no tanto para denominar las resoluciones que emiten como las ya mencionadas, mismas que en esencia contemplan la estructura similar de acuerdo a los criterios, experiencia e

interpretación de la Ley de la materia y sustantiva; las resoluciones que se hacen referencia son:

1) Inexistencia de responsabilidad o absolutoria.- se refiere a que después de hacer un análisis a las constancias que integran el expediente, no se aprecian irregularidades administrativas atribuibles a servidor público alguno, o en su defecto al servidor público que se le imputa directamente una irregularidad administrativa, osea propiamente no se detectó incumplimiento al cano de obligaciones que debe seguir un servidor público, exonerándolo de toda responsabilidad, ello con fundamento en el artículo 64.- fracción II de la ley de mérito.

2) Abstención de sanción.- Consiste en que aún y cuando el servidor público incurrió en una conducta contraria a sus obligaciones y esta no reviste de gravedad, no constituya delito y no exceda de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal; entonces el órgano de control, por una sola vez, puede determinar no aplicar sanción alguna, pero por supuesto sustentando y fundamentando dicha causa.

3) Condenatoria o sancionadora.- En este tipo de resolución se llega a la determinación de que un vez valoradas las constancias del expediente; articuladas y concatenadas las pruebas, tanto de cargo como de descargo, el servidor público no acreditó o aportó prueba idónea que lo eximiera la conducta irregular que se le imputa, el Órgano de Control determina y confirma, que si cometió en perjuicio del buen despacho de la Administración Pública, con su acción u omisión, una conducta contraria a su investidura de servidor público haciéndose en consecuencia acreedor a la sanción que le corresponda.

3.2.5 EJECUCIÓN

Es de entenderse que en esta última etapa del Procedimiento Disciplinario de Responsabilidad Administrativa, se ejecuta el cumplimiento estricto de la resolución por la cual el Órgano de Control determinó que el servidor público involucrado, incumplió a sus obligaciones que en Derecho le corresponden, por lo que no basta la emisión de una determinación, ya que esta primeramente puede ser recurrida por los medios de defensa que la Ley de la materia prevé, siendo el recurso de revocación establecido en los artículos 70,71 y 72, del mismo ordenamiento legal, mediante el cual el servidor público involucrado, deberá presentar por escrito, dentro del término de 15 días contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución, en dicho escrito deberá expresar los agravios que le causa la resolución, acompañada de copia de la constancia de notificación y las pruebas que considere pertinentes, posteriormente la autoridad acuerda la procedencia de la admisión del recurso, así como de las pruebas, mismas que serán desahogadas para después estar en posibilidades de emitir la determinación correspondiente ello dentro de un plazo no mayor de 30 días hábiles, la cual será notificada dentro de un plazo no mayor de 62 horas, aclarando que durante el proceso de este recurso ante el Órgano de Control emisor, se puede ejecutar la sanción, si no solicita el recurrente, para lo cual si se trata de sanciones económicas, garantizar el pago de las mismas ello conforme lo normado en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 141 el cual dispone:

Artículo 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

I Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A

II Prenda o hipoteca

III Franza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

IV Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia

V Embargo en la vía administrativa.

VI Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante

cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este periodo y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes.

El Reglamento de este Código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro o embargo de otros bienes.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía.

La garantía deberá constituirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado por la autoridad fiscal correspondiente la resolución sobre la cual se deba garantizar el interés fiscal, salvo en los casos en que se indique un plazo diferente en otros preceptos de este Código.

y con lo que respecta a las sanciones no económicas, se puede otorgar la suspensión de la ejecución siempre y cuando, se admita a trámite el recurso; la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, y la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

El procedimiento anterior es optativo para el servidor público sancionado por el Órgano de Control, ya que si lo considera puede acudir ante el Tribunal de alzada, siendo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para lo servidores públicos del Distrito Federal del Gobierno del Distrito Federal y para los servidores públicos Federales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que por supuesto se ajustará a lo establecido en la Legislación de la materia, a los requisitos, términos y procedimientos, para hacer valer lo que en derecho le corresponda; haciendo valer sus agravios y aportando las pruebas que considere pertinente para que a su vez el Tribunal, resuelva en el sentido de confirmar la sentencia emitida por el Órgano Administrativo, la nulidad para efectos que se otorga por vicios en el procedimiento y únicamente obliga a la autoridad a reponer las actuaciones pendientes o valorar alguna prueba, o reconsiderando el sentido de la misma, estando en consecuencia el

Órgano de Control obligada a emitir una nueva resolución sin que ello implique que sea en el sentido de absolución; y por último la nulidad absoluta, siendo en consecuencia la emisión de esta resolución la que exime de toda responsabilidad al servidor público; más sin embargo, cuando no resulta favorable la resolución del Tribunal, a los intereses del servidor público, le otorga la Ley respectiva recursos para hacerlos valer, y por último tendrá el juicio de garantías como el final de las opciones para poder estar en posibilidades de que la autoridad ejecute la sanción al servidor público responsable.

Ahora bien, si cuando una resolución ya ha quedado firme, esto cuando no existe recurso alguno que la ley de la materia prevé para que el servidor público, tenga el derecho de interponerlo o estos se hayan agotado, así mismo haya acudido al juicio de Garantías Constitucionales y se le haya negado el Amparo y Protección de la Justicia Federal, entonces se habla que la sentencia a causado Estado y se esta en posibilidad de aplicarla, existiendo diferentes medios para imponerlas, así mismo dependiendo del carácter de alto funcionario, funcionario y empleado público, si se encuentra activo o a causada baja etc.; pero general generalmente se aplican de la siguiente forma:

1) Cuando se trata de sanciones de carácter económicas, procedimiento de responsabilidad resarcitoria instaurado a servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal por la autoridad administrativa hacendaria Tesoreria, Procuraduria Fiscal, para que esta a su vez inicie dicho procedimiento coactivo de ejecución en contra del sancionado, o en su defecto de igual forma se puede dar inicio al Procedimiento Administrativo de Ejecución que igualmente tiene la finalidad de obligar al sancionado mediante un procedimiento que pague por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública y particulares.

2) Cuando se trata de sanciones no económicas, se aplicaran de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 56 de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

Artículo 56.-Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las Leyes respectivas.

III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.

IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad

Por lo anterior se puede concluir que todo el procedimiento que se lleva a cabo, estar en posibilidades de poder fincar responsabilidad administrativa a un servidor público, se esta ante un sistema engorroso, tardio, anómalo y falto de poder de actuación, para imponer las medidas correctivas a lo interior de la Administración Pública, por tratar de otorgarle las Garantiza Constitucionales que en Derecho le corresponde a todo ciudadano; y esto solo en los casos que se incoa un procedimiento administrativo, ya que en otros queda impune por desconocimiento de la propia autoridad, otros más por una falta de adecuación de las propias leyes para poder "tipificar" los elementos constitutivos de un responsabilidad administrativa, y otros tantos por la falta de denuncia de la ciudadanía por la incredulidad ganada a pulso por las autoridades administrativas que le corresponde conocer y sancionar las irregularidades cometidas en ejercicio de sus funciones por quienes ejercen el servicio publico.

3.3 PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL BAJO EL RÉGIMEN DE HONORARIOS.

Para ser específicos se hablará únicamente de aquellos profesores (109) que prestan sus Servicios Profesionales en la Administración Pública Central del Distrito Federal, ya que cada existe diferentes supuestos que se pueden dar con relación a estos prestadores en los diferentes ámbitos de la administración, como el desconcentrado y paraestatal, que se encontrarían peculiaridades, que incluso fueran motivo de otro análisis y estudio, que por solo mencionarlo se encuentran los fideicomisos, las empresas estatales y de la participación mayoritaria, junta de asistencia privada etc., además de desviarse considerablemente del tema de responsabilidades por pretender abarcar todos y cada uno de los supuestos de responsabilidad de los profesionales en la Administración Pública.

Dentro de la Administración Pública, como ya es sabido, se desarrollan diversas y variadas actividades tendientes a satisfacer el bien común, dotando de los bienes y servicios a la población del Distrito Federal, como lo es entre muchos más, el derecho a una vivienda, una planeación adecuada de los establecimientos mercantiles mediante el otorgamiento de licencias de uso de suelo, apoyo y exenciones fiscales a los comerciantes, a vigilar la calidad del aire y de medio ambiente, dictando las medidas conducente vigilando el estricto apego a las normas nacionales e internacionales, de calidad y emisión de contaminantes, proporcionando obras y servicios a favor de la ciudadanía, proporcionar los servicios de salud de primer nivel, servicios de emergencia medica, servicios de salud ambulatoria, control epidemiológico, canino, dictar las medidas tendientes para agilizar de una forma clara los impuestos, derechos y contribuciones a cargo de la ciudadanía, otorgar el transporte y planear en

(109) El término de profesor obedece a que en el Código Civil para el Distrito Federal, en los artículos Artículo 2606 al 2615, lo emplea como sinónimo de profesionista o prestador de servicios profesionales, por lo que en sentido estricto en el estudio en cuestión se aplica de igual forma indistintamente esta expresión.

forma conjunta con varias instituciones, las redes viales y las posibles afectaciones que pudieran realizarse para realizar más y mejores vialidades, expedición de licencias de conducir en todas sus categorías y tramites relacionados con el auto-transporte, educación de nivel primaria a profesional, espacios culturales y recreativos, seguridad en el patrimonio y persona, así como la procuración de justicia de una forma pronta gratuita y expedita, todo ello entre otros servicios que presta el Gobierno del Distrito Federal, claro que alguno de ellos tienen un costo directo y otros son solventados vía recaudación tributaria, y por consiguiente el propio gobierno, que es un ente público dotado de autonomía y patrimonio, requiere de las personas para realizar o llevar a cabo todas las tareas a él encomendadas, necesitando del factor humano, quien es el que representa al ente inanimado del Gobierno, llevando a cabo desde las funciones de dirección y de mando, hasta las ejecución y porque no de sumisión, siendo estas de carácter permanente y continua, por un sector de población específica denominada servidores públicos, quienes ingresan con ese carácter siguiendo el esquema piramidal, primero al ser nombrado electo el Jefe de Gobierno, mediante Elección Popular Libre, Secreta, Representativa y Democrática, al tomar posesión de su cargo, nombra al equipo de colaboradores para que ocupen los cargos de Secretario de Gobierno; Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretario de Desarrollo Económico; Secretario del Medio Ambiente; Secretario de Obras y Servicios; Secretario de Desarrollo Social; Secretario de Salud; Secretario de Finanzas; Secretario de Transportes y Vialidad; Secretario de Seguridad Pública; Secretario de Turismo; Secretario de Cultura; un Procurador General de Justicia del Distrito Federal; un Oficialía Mayor; un Contraloría General del Distrito Federal, y un Consejero Jurídico y de Servicios Legales, los cuales en algunos caso pueden ser nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno y otros caso se necesita la aprobación correspondiente, así mismo se auxilian en su caso, por los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior de la

dependencia, con ello no significa que se re-estructure, todo el personal de las dependencias, sino algunos de mandos medios y superiores permanecen por su experiencia y capacidad, a los embates de los cambios, así mismo existe empleados que por su inamovilidad de su empleo y gracias a los sindicatos que pertenecen le ayuda a ser sedentario en su plaza que a ocupado por tiempos inmemoriales, limitándose a labores establecida en su contrato, código de plaza y catalogo del mismo, con la amenaza constante de que si algún funcionario le encomendara realizar cuestiones propias de las actividades del área de adscripción, pero no estipuladas en su contrato motivo suficiente para que acuda su representación sindical a exigir y conminar la funcionario a que respete sus derechos de su agremiado, pero eso es materia de otro tema; más sin embargo en ambos casos, los servidores públicos ingresan a las filas de la Administración Pública mediante un contrato ya sea individual de trabajo o en su caso colectivo de trabajo; sin que ello implique que por realizar esta labor titánica los servidores públicos se les este concesionado o delegando atribuciones que no les corresponden, ya que estos son parte de su estructura y los que materialmente llevan a cabo todas las actividades del Estado, más sin embargo al ser practicante un ejercito al servicio del Estado, existen tantas actividades a desarrollar, que no es posible llevarlas a cabo cabalmente, y en consecuencia al necesitar forzosamente cumplir con la función publica; busca los mecanismos legales, siendo las concesiones en las cuales a autoridad otorga al particular (llamado concesionario) o a una empresa (entonces concesionaria) determinado derecho o privilegio para la explotación de un territorio o de una fuente de riqueza, la prestación de un servicio o la ejecución de las obras convenidas, en este orden de ideas el otorgamiento administrativo, ante la oferta privada o por ofrecimiento público, que se hacen a los particulares o empresas, para la apropiación o aprovechamiento de bienes de dominio público, como aguas, minas o montes, para construir obras de interés público o para explotar servicios generales o locales. Las concesiones se otorgan por contratación directa y, con mayor frecuencias, mediante licitación o subasta al mejor postor, que habrá de sujetarse al pliego de condiciones, el concesionario

deberá ajustarse al presupuesto y plan de la obra, cuando se trate de una construcción o reparación; más sin embargo jurídicamente existen limitantes en cuanto a las concesiones, ya que no todo es sujeto a explotación o realización de los actos de administración. luego entonces, a ello asociado el problema histórico dentro del marco laboral burocrático, con una política engorrosa en cuestión de suplir plazas o cargos, que con el tiempo se van disminuyendo, ya sea por muerte, baja voluntaria o forzosa, jubilación, enfermedad, prisión etc., así como la política de promover bajas voluntarias, aunado a ello, lo referente a la compatibilidad de empleo y compactación de horario, con el objeto de que gradualmente en la medida de lo posible se concrete el adelgazamiento del aparato burocrático, todo lo anterior se infiere por los constantes conflictos sindicales, el sostenimiento de la fuerza laboral con sueldos, prestaciones, pensiones, lo cual merma en gran medida el presupuesto asignado para realizar sus objetivos, ya que la mayor parte de los recursos se destinan a estos objetivos, otra al arrendamiento, mantenimiento, suministros, muebles consumibles, pagos de servicios y en consecuencia una mínima parte se regresa a la población en servicios, razón por la cual se inició masivamente una campaña para emplear a fuerza de trabajo con carácter eventual o temporal, pero la misma resultaba insuficiente, pero necesaria para continuar con los objetivos y metas del gobierno, razón por lo cual se empezó a contratar personas bajo el régimen de honorarios, pero asimilados a salarios, los cuales no son de carácter temporal e inclusive pasan años devengando bajo este sistema irregular laboral las percepciones económicas, contando con un mínimo de prestaciones, con una jornada de trabajo, vacaciones e incluso gratificaciones económicas por una sola ocasión, simulando el pago de aguinaldo, pero ello por una razón lógica se tradujo en constantes demandas laborales para obtener el reconocimiento de trabajadores y se les retribuía las prestaciones no otorgadas con efecto retroactivo; por lo que hoy en día se aprecia que si es necesaria la fuerza de trabajo dentro del Sector Central del Gobierno del Distrito Federal, no se permite crear plazas ocupar las existentes en muchos casos por encontrarse congeladas, y contratar a alguien que pudiera

crear derechos y obligaciones laborales, cuando la política es adelgazar el aparato burocrático, se estimó pertinente una falsa salida al problema, permitiendo la contratación de personas, por Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, siendo entonces que los profesionistas, prestan sus servicios por una retribución económica llámese pago, pero independientemente de la relación laboral, surge con ello una problemática que va en asenso como lo es el pretender fincar responsabilidad administrativa a estas personas por el virtual incumplimiento a las obligaciones como servidor público, cuando en realidad no lo son, ya que existe todo un esquema jurídico que avala esta hipótesis, siendo luego entonces, necesario conocer el marco juridico, bajo el cual se contratan a estos profesionales.

3.3.1. MARCO JURÍDICO DEL CONTRATO DE PRESENTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES.

Como ya se hizo manifiesto, mediante un contrato de prestación de servicios, ingresan a las filas del sector Central de la Administración Pública del Distrito Federal, grupos de personas que desarrollan, no precisamente servicios profesionales, pero si diversas actividades al igual que los servidores públicos, sin embargo no se rigen bajo la misma legislación, por lo que el contrato de prestación de servicios profesionales en el presente estudio, se enfoca al sistema normativo que regulan los contratos de esta especie, celebrados por los profesionistas con la Administración Pública Central.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar el

Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Primeramente, dada la naturaleza y condiciones de ente público del Distrito Federal, Constitucionalmente, existe la disposición de que los contratos que se celebren entre la Administración Pública con los particulares, en aras de la transparencia deberán otorgarse por regla general mediante un procedimiento de licitación pública, con el objeto de se obtengan las mejores condiciones de lo que se va adquirir ya sea un bien, servicio obra o trabajos relacionados con la misma, pero también dicho precepto constitucional en su tercer párrafo dispone lo siguiente:

Quando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado

Por consiguiente la regla general es la licitación pública y en algunos casos excepcionales conforme a las normatividad de la materia se podrá optar por procedimientos, para agilizar y permitir con legalidad, la celebración de contratos con los particulares.

La base legal para realizar el procedimiento de Licitación Pública se establecen en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y Ley de Obras Públicas del Distrito Federal con sus respectivos Reglamentos, siendo la primera de dichas normatividades que en su artículo 1° contempla lo siguiente:

La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que adquieran el Gobierno del Distrito Federal, sus Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades.

Y el segundo ordenamiento en el artículo 1° primer párrafo:

La presente Ley es de orden público e interés general, y tiene por objeto normar las acciones referentes a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de la obra pública y de los servicios relacionados con ésta, que realicen las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal

Por consiguiente se desprende de lo anterior que existe una normatividad de obras y servicios relacionadas con la misma y otra para regular adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, en esta última se ubican los contratos de servicios profesionales.

Los procedimientos que contempla dicha Ley de Adquisiciones son los citados en el numeral 27 que dice:

Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de Servicios, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

- A. *Licitación Pública;*
- B. *Por Invitación Restringida a cuando menos tres Proveedores, y*
- C. *Adjudicación Directa*

Procede cada uno de los procedimientos de la siguiente forma de manera general, se desarrolla el procedimiento de licitación pública, pero la propia ley de la materia contempla las excepciones que se invocan en la constitución y que el legislador recogió, siendo la invitación a cuando menos tres y la adjudicación directa; en estas excepciones a la licitación pública en condiciones normales; en el caso en particular las dependencias pueden desarrollar uno de estos procedimientos para formalizar los contratos de servicios profesionales como se establece en los numerales 54 y 55 de la ley en comento:

Artículo 54.- *Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar Adquisiciones, Arrendamiento y prestación de Servicios a través de un procedimiento de invitación a cuando menos tres Proveedores o por adjudicación directa cuando:*

XII. Se trate de Servicios profesionales prestados por personas físicas.

Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades preferentemente, invitarán a cuando menos tres Proveedores, salvo que ello a su juicio no resulte

conviniere, en cuyo caso se procederá a adquirir a través del procedimiento de adjudicación directa, a las personas cuyas actividades comerciales estén relacionadas con el objeto del contrato a celebrarse, y cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que les sean requeridos.

Artículo 55 *Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo Adquisiciones, Arrendamiento y prestación de Servicios, a través del procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres Proveedores o por adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda de los montos de actuación que al efecto se establecerán en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal correspondiente al ejercicio fiscal respectivo, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en este supuesto de excepción a la Licitación pública.*

Por consiguiente la opción por desarrollar estos procedimientos es atendiendo al monto del contrato a adjudicar el cual no es al libre arbitrio de la dependencia si no atendiendo a lo establecido en el Decreto de Egresos del Distrito Federal, siendo el procedimiento a cuando menos tres proveedores el siguiente:

El procedimiento de invitación a cuando menos tres Proveedores, a que se refieren los artículos 54 y 55 de esta Ley, se realizarán atendiendo a lo previsto en la presente Ley. Para tal efecto se deberá observar lo siguiente:

I. La apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante de la Contraloría:

II. Para llevar a cabo la evaluación se debe contar con un mínimo de tres propuestas;

III. En las solicitudes de cotización, se indicarán, como mínimo la cantidad y descripción de los bienes o Servicios requeridos y los aspectos que correspondan del artículo 33, y

IV. Los plazos para la presentación de las propuestas se fijarán en cada operación atendiendo al tipo de bienes o Servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la propuesta y llevar a cabo su evaluación.

Luego entonces encontramos que pueden haber contratos de prestación de servicios profesionales los cuales de acuerdo a los montos que se fijen sean menores a los requeridos para la licitación pública y que además se encuentren en el supuesto del artículo 54 y 55 de la multicitada normatividad, pero también puede ser el caso, que pueden existir dependiendo de la complejidad y los casos en específico, que los servicios de un profesionista puedan rebasar los montos

autorizados para que sea una invitación a cuando menos tres proveedores, pero por encontrarse en los supuestos de los numerales en comentario se excepcionan, realizándose este último procedimiento, el cual sustancialmente difiere de la licitación pública por la publicidad, ya que la convocante elige de acuerdo a las ofertas del mercado a cuando menos tres personas físicas que realicen las actividades que piden, sin que esto excluya a que puedan ser "n" de licitantes que sean invitados a concursar, únicamente es a no publicar la convocatoria tanto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y/o en el Diario Oficial de la Federación, así como cubrir el costos de las bases, esto es optativo; desarrollándose el procedimiento considerablemente en la forma que la licitación pública, pero con la opción de que pueden estar presentes o no los licitantes pero invariablemente si el Órgano de Control; con lo que respecta a la adjudicación directa, en la practica el subcomité de adquisiciones de la Dependencia, es el que determina en una sesión ordinaria o extraordinaria que se otorguen directamente contratos a "profesionistas";

Es pertinente comentar que para que previamente se realice un procedimiento de excepción, es necesario que la dependencia cuente con partida presupuestal autorizada, y que en solo casos excepcionales previa autorización podrá iniciar el procedimiento licitatorio sin contar con ello, así mismo existe un marco jurídico especial cuando se refiere a contratar servicios profesionales, como queda visible en los siguientes ordenamientos:

Lejy Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 33.- A la Oficialía Mayor corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal, al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna del Distrito Federal.

XV. Autorizar los tabuladores para el pago de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal centralizada y desconcentrada, así como la normatividad y la política de sueldos y salarios del personal de la Administración Pública del Distrito Federal, así como determinar las políticas, normas y lineamientos administrativos respecto a la contratación de la prestación

de servicios profesionales que lleve a cabo la Administración Pública del Distrito Federal

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Artículo 98.- Corresponde a la Dirección General de Administración de Personal:

VI. Opinar y dictaminar sobre los programas de contratación de los prestadores de servicios profesionales de la Administración Pública;

Artículo 29.- El titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales tiene las siguientes atribuciones.

XVII. Formalizar, salvo que el Jefe de Gobierno establezca disposición distinta, la contratación conforme a la Ley de Adquisiciones y Ley de Obras Públicas, para la adecuada operación de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo a su cargo, con apoyo de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo encargadas de la administración.

Artículo 114.- Corresponde a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.

X. Coadyuvar con la Oficialía Mayor, en el ámbito de su competencia, en la elaboración y expedición de los lineamientos generales para la suscripción de convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos, de los que deriven derechos y obligaciones para la Administración Pública.

De la legislación invocada, que las dependencias encargadas de estructurar la política en materia de prestación de servicios profesionales a la Administración Pública Del Distrito Federal, los son la Oficialía Mayor y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, siendo la primera que además de otras atribuciones encomendadas, tales como la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario, se encuentran las de determinar las políticas, normas y lineamientos administrativos respecto a la contratación de la prestación de servicios profesionales, ello obedece que la Oficialía es la que administra los recursos humanos y materiales del gobierno del Distrito Federal, y como se ha venido planteando a crecido el número de personas que ingresan a al Administración Pública y lejos de resolver o detener el desarrollo de prestadores de servicios que desarrollan actividades y funciones publicas, se regula y se justifica así mismo su actuar; con lo que respecta a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, es claro que como abogado del Gobierno del DF, es quien revisa, sanciona y registra los contratos de los

profesores, y del aspecto normativo contribuye a asesorar opinar y dar el tinte jurídico los lineamientos de la forma y términos en los cuales se va a obligar el Gobierno para con los particulares, recordando que esta dependencia es quien representa en juicios contenciosos incluidos los labores, al gobierno, y por lo tanto es quien debe asesorar y opinar al respecto para cuidar y proteger los intereses de su representado para que no se generen relaciones labores que puedan resultar en controversias en esta materia.

El otro aspecto que se debe de considerar es la celebración del instrumento contractual, el cual se apega a la legislación común, es decir al Código Civil del Distrito Federal, por ser uno de los contratos nominados y que se establece en el Título Décimo "Del Contrato de Prestación de Servicios", además por regularse las obligaciones que las partes se sujetan a cumplir, y que el gobierno por ser una de ellas no se exime de su responsabilidad contractual, ya que en ese sentido el estado deja su potestad de imperio para estar en facultad de obligarse en la forma y términos que más le convenga.

3.3.2 DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL PERSONAL DE HONORARIOS.

Los derechos y obligaciones del personal mal nombrado personal de honorarios dentro de la Administración Central del Gobierno del Distrito Federal, estiba en el contrato adjudicado al profesor, mismo que debe de cumplir con los elementos de validez, que se establecen en el Código Civil Federal en el numeral 1794, que a la letra reza:

Para la existencia del contrato se requiere:

I. Consentimiento,

II. Objeto que pueda ser materia del contrato.

Artículo 1795. El contrato puede ser invalidado:

I. Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas;

II. Por vicios del consentimiento,

III. Por su objeto, o su motivo o fin sea ilícito;

IV. Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece.

De igual forma en el Código en comento, como parte de la reglamentación de los contratos, se establecen las generalidades y características de estos

instrumentos, incluyendo el contrato de servicios profesionales, por lo a continuación se transcribe:

Artículo 2606.- El que presta y el que recibe los servicios profesionales; pueden fijar, de común acuerdo, retribución debida por ellos. Cuando se trate de profesionistas que estuvieren sindicalizados, se observarán las disposiciones relativas establecidas en el respectivo contrato colectivo de trabajo

Artículo 2607.- Cuando no hubiere habido convenio, los honorarios se regularán atendiendo juntamente a las costumbre del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarías del que recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que lo ha prestado. Si los servicios prestados estuvieren regulados por arancel, éste servirá de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados.

Artículo 2608.- Los que sin tener el título correspondiente ejerzan profesiones para cuyo ejercicio la ley exija título, además de incurrir en las penas respectivas, no tendrán derecho de cobrar retribución por los servicios profesionales que hayan prestado

Artículo 2609.- En la prestación de servicios profesionales pueden incluirse las expensas que hayan de hacerse en el negocio en que aquéllos se presten. A falta de convenio sobre su reembolso, los anticipos serán pagados en los términos del artículo siguiente, con el rédito legal, desde el día en que fueren hechos, sin perjuicio de la responsabilidad por daños y perjuicios cuando hubiere lugar a ella

Artículo 2610.- El pago de los honorarios y de las expensas, cuando las haya, se harán en el lugar de la residencia del que ha prestado los servicios profesionales, inmediatamente que preste cada servicio o al fin de todos, cuando se separe el profesor o haya Concluido el negocio o trabajo que se le confió

Artículo 2611.- Si varias personas encomendaren un negocio, todas ellas serán solidariamente responsables de los honorarios del profesor y de los anticipos que hubiere hecho

Artículo 2612.- Cuando varios profesores en la misma ciencia presten sus servicios en un negocio o asunto, podrán cobrar los servicios que individualmente haya prestado cada uno

Artículo 2613.- Los profesores tienen derecho de exigir sus honorarios, cualquiera que sea el éxito del negocio o trabajo que se les encomiende, salvo convenio en contrario

Artículo 2614.- Siempre que un profesor no pueda continuar prestando sus servicios, deberá avisar oportunamente a la persona que lo ocupe, quedando obligado a satisfacer los daños y perjuicios que se causen, cuando no diere este aviso con oportunidad.

Respecto de los abogados se observará, además, lo dispuesto en el artículo 2589.

Artículo 2615.- El que preste servicios profesionales, sólo es responsable, hacia las personas a quienes sirve, por negligencia, impericia o dolo, sin perjuicio de las penas que merezca en caso de delito.

Habida cuenta de lo anterior, se refleja que dentro de la Administración Pública se hace un indebido uso de los contratos a profesores, ya que estos en ningún momento forman ni son parte de la administración pública, pero efectúan y realizan labores como tales, pero queda muy claro que están obligados al cumplimiento de lo establecido en el contrato y a lo estipulado en el Código Civil, aunado a ello por ser la contraparte una dependencia, el profesor esta sujeto, además a responder de vicios ocultos, mala calidad y/o deficiencia del servicio, y se incluye una penalización dentro del clausulado del contrato, se le puede exigir, ello con fundamento en los numerales 69 y 70 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, que disponen lo siguiente:

Artículo 69.- Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán pactar penas convencionales a cargo de los proveedores por incumplimiento a los contratos. Cuando se pacte ajuste de precios la penalización se calculará sobre el precio ajustado.

Una vez concluido el plazo para el cobro de las penas convencionales y, en su caso, habiéndose dado la rescisión del contrato correspondiente, el Proveedor deberá reintegrar los anticipos más los intereses correspondientes, conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos del Distrito Federal para los casos de próroga para el pago de créditos fiscales. Los cargos se calcularán, sobre el monto del anticipo no amortizado y se computarán por días calendario desde la fecha de su entrega hasta la fecha en que se paguen efectivamente las cantidades a la Dependencia, Órgano Descentralizado y Entidad.

Artículo 70.- Los proveedores quedarán obligados ante las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, a responder de los defectos y vicios ocultos y deficiencia en la calidad de los bienes o servicios y arrendamientos, así como de cualquier otra responsabilidad en que hubieren incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en el Código Civil para el Distrito Federal.

Con lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones estipuladas en los contratos y su interpretación a los mismos, administrativamente lo será la contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y Judicialmente el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal conforme a los siguientes numerales de la legislación en materia de adquisiciones:

Artículo 12.- En lo no previsto por esta Ley, serán aplicables el Código Civil para el Distrito Federal y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Artículo 13.- Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación en el ámbito administrativo de la Ley serán resueltas por la Contraloría.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En lo relativo a las controversias en la interpretación y aplicación de los contratos, convenios y actos que de estos se deriven y que hayan sido celebrados con base en esta Ley, serán resueltas por los Tribunales competentes del Distrito Federal, salvo que se haya estipulado cláusula arbitral.

Cabe aclarar que la propia norma de la materia contempla las sanciones que se pueden hacer acreedores los proveedores, en este caso los prestadores de servicios profesionales, por el virtual incumplimiento a sus obligaciones contractuales siendo ello principalmente un impedimento para poder celebrar contratos dentro de un plazo de plazo de uno a tres años, tal y como se establece en los siguientes numerales:

Artículo 39.- *Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contratos, en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, con las personas físicas o morales, que se encuadren en cualesquiera de las circunstancias siguientes:*

III.- Las que por causas imputables a ellas, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles les hubieren rescindido administrativamente algún contrato.

IV.- Las que por causas imputables a ellas no hubieron cumplido sus obligaciones contractuales derivadas de un contrato anterior y que, como consecuencia de ello las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades respectivas, hayan sufrido un detrimento en su patrimonio, según se establezca en la sentencia o resolución definitiva.

Artículo 80. - Los licitantes o proveedores que se encuadren en las hipótesis del artículo 39 de la Ley, no podrán presentar propuestas o celebrar contratos en un plazo de uno a tres años a juicio de la Contraloría, contados a partir de la fecha en que la Contraloría lo haga del conocimiento de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades mediante publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, previo desahogo del procedimiento administrativo para declarar la procedencia de impedimento para participar en licitaciones públicas, invitaciones restringidas, adjudicaciones directas y celebración de contratos.

Pero para poder ser sujeto de sanción los profesores, y no conculcar sus garantías Constitucionales, se les sigue un procedimiento administrativo instaurado por la Contraloría a petición de la Dependencias afectadas, ello también para eximirse de responsabilidad administrativa.

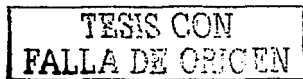
Con todo ello se concluye que las obligaciones que tiene un profesor para con la Administración Pública, son las estipuladas en el contrato, las que se emana de

la Legislación Civil (Anexo1), y por su naturaleza la de las Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Los derechos con lo que cuenta una persona contratada bajo el mal nombrado régimen de honorarios en la Administración Pública Central del Gobierno del Distrito Federal, son prácticamente nulos, ya que aún y cuando realiza funciones iguales que cualquier otro trabajador, no es retribuido económicamente en la misma proporción, no se le otorgan las mínimas contraprestaciones que por Ley le corresponden, no se cuenta con un fondo de retiro, no se antigüedad, en cualquier momento se le puede rescindir su contrato sin que se otorgue indemnización alguna, no se cuenta con el servicio médico que a los trabajadores al servicio del Estado se les otorga o cualquier otro; por lo lejos de mejorar las condiciones por las cuales prestan sus servicios y modificar la obsoleta política de adelgazamiento de la masa burocrática, se pretende regularla a su entero beneficio, aplicando sanciones arbitrariamente de carácter administrativo cuando no son sujetos de responsabilidad.

3.3.3 ACTIVIDADES DEL PERSONAL DE HONORARIOS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Los prestadores de servicios profesionales mal denominados (personal de honorarios), han y siguen prestando sus servicios, a la Administración Pública Central, en diversa labores que se les encomiendan, es decir prácticamente desarrollan o llevan a cabo, las actividades y funciones inherentes a las encomendadas a estos servidores públicos, a excepción de los Altos Funcionarios, siendo el del Jefe de Gobierno, y Secretarios de las Dependencias, la razón resulta de las características y forma por la cual estos servidores públicos ingresan a ser parte de la administración pública, además de la estructura orgánico funcional perfectamente delimitada, la expedición del nombramiento a cargo del servidor facultado para ello, entre otras, las cuales no dejan abierta la puerta para que se establezca con claridad que estos funcionarios no son contratados bajo el régimen de honorarios, por consiguiente



si efectúan o llevan actividades propias a de los funcionarios tales como Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores, Coordinadores y Jefes de Unidad Departamental, y demás puestos similares u homologados, además también desarrollan actividades propias de los empleados o denominados técnicos administrativos, desde actividades administrativas, como secretarías, analistas, capturistas hasta las de chóferes actividades de intendencia y mantenimiento, es decir que no existe a simple vista diferencia alguna entre las labores de un prestador de servicios profesionales y un servidor público, es más si se acude a realizar algún tramite o servicio, a una dependencia, a realizar alguna aclaración de un cobro indebido, a solicitar asesoría legal, a ver el estado que guarda una queja o denuncia, a comparecer para un procedimiento administrativo por virtud de un citatorio, etc.; posiblemente se trata de prestador de servicios profesionales él quien nos atienda, nos oriente o canalice, el que emitió un acto de molestia, al igual en sentido contrario puede ser la persona quien se niegue a proporcionar el servicio, quien lo realice de forma deficiente o quien cometa o pretenda dar un acto de corrupción, es decir como gobernados no podemos distinguir cuando se trata de un servidor público o un prestador de servicios profesionales (personal de honorarios), esto se debe a que aún y cuando la contratación de un profesor, se realiza conforme a la normatividad aplicable para ello, se efectúa una simulación por parte de la Administración Pública, es decir un prestador de servicios profesionales, quien como todo mexicano en el libre ejercicio de su profesión, arte u oficio, efectúa con recursos propios sus actividades para lo cual fue contratado, empleando la técnica, pericia, ciencia y experiencia, en el tiempo estimado y una vez hecho lo anterior queda liberado de la obligación, más sin embargo este esquema se rompe dependiendo de las necesidades del servicio y la forma y términos en que se proporcione, pero dentro de La Administración Pública Central del Gobierno de Distrito Federal, al cual se le da otra connotación al personal de honorarios, primeramente se la asigna a un área específica, se le proporciona todos los recursos materiales e incluso humanos y económicos, se le concede un espacio físico dentro de las instalaciones con la que cuenta la dependencia, así

como el acceso a áreas restringidas al público en general, uso de infraestructura de la misma; y para los recursos humanos y económicos se transfieren por medio del acta entrega recepción, y los materiales están incluidos en la misma dependiendo del cargo, de lo contrario se efectúa el vale de resguardo que es el medio por el cual un mueble es cargado a un servidor público, para su guarda y custodia e incluso bajo su responsabilidad del mal uso o la pérdida del mismo, se le asignan credenciales o identificaciones, que lo acreditan como parte de la dependencia, cuenta con un horario, con un superior jerárquico e incluso subalternos, recibe instrucciones y da las mismas, se le otorgan días de descanso con si fueran vacaciones, recibe retribución por una sola ocasión como si fuera equiparado al aguinaldo, en fin es un servidor público de hecho pero no de derecho, ya que existen fundamentos y razonamientos lógico jurídicos, de los cuales se analizaran para emitir la opinión debidamente sustentada de que los prestadores de servicios profesionales no son servidores públicos y por consecuencia no son sujetos de responsabilidad administrativa, más sin embargo si existe responsabilidad a determinar (Política, civil, penal, y/o administrativa) por parte de los servidores públicos que efectúan esta practicas tan cotidianas en la Administración Pública para llevar a cabo las tareas que se les encomiendan, para todo esto se ha creado toda una estructura y regulación normativa, tendiente a acrecentar este tipo de contratación, con los efectos de no otorgar los derechos mínimos laborales a los legítimos trabajadores, así como en cualquier momento estar en posibilidades de despedir al personal argumentando el vencimiento del contrato o negando incluso la relación laboral, aludiéndola el contrato de naturaleza civil; pero con todo ello no se soluciona el problema de tener que responder ante los administrados por el virtual incumplimiento o deficiente servicio público, imputable a un servidor público o prestador de servicios profesionales, pero que como administrados debemos de tener la garantía de seguridad jurídica, por parte de nuestro Gobierno, no cumpliéndose al efectuar simulaciones con fines bien intencionados pero de forma irregular.

CAPITULO 4

ANÁLISIS TEÓRICO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS PERSONAS FÍSICAS CONTRATADAS BAJO EL RÉGIMEN DE HONORARIOS EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1 LA NO RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS PERSONAS QUE PRESTAN SUS SERVICIOS PROFESIONALES A LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1.2 SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

- 4.2 CRITERIOS QUE APLICA LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA FINCAR RESPONSABILIDAD AL PERSONAL DE HONORARIOS.
- 4.3 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO SEGUNDO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARA DESLINDAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA AL PERSONAL CONTRATADO BAJO EL RÉGIMEN DE HONORARIOS.
- 4.4 PROPUESTA DE ADICCIÓN AL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1 LA NO RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LAS PERSONAS QUE PRESTAN SUS SERVICIOS PROFESIONALES A LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

En la compleja ciencia del Derecho es sabido que las normas que regulan la vida del hombre en sociedad, se enlazan unas con otras, a efecto de implementar todo un esquema jurídico, el cual permite clarificar y emplear la exacta aplicación de la Ley a un caso en particular; razón por la cual en el presente estudio se aplica el razonamiento lógico jurídico, para afirmar que no es aplicable el régimen de responsabilidades administrativas a los prestadores de servicios profesionales, partiendo como parámetro el indicar que se ha hecho una incorrecta interpretación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente en el Distrito Federal, primeramente por que en dicho ordenamiento no determina claramente quienes son los sujetos de responsabilidad, y que por tal motivo se tiene la idea errónea que por recibir una retribución económica (honorarios por servicios profesionales) los profesores son y tienen el carácter de servidores públicos; aunado a lo anterior no se estudia el orden de ideas concatenadas y articuladas, para escudriñar en la legislación del Distrito Federal y demás aplicable y relacionada con la misma a nivel Federal, para llegar a la convicción de que dada la forma y procedimiento para contratar con los particulares, las labores profesionales que realizan, las diferencias abismales en cuestión laboral, la toma de decisiones, etc., en conjunto crea la firme convicción de que no se puede ser sujeto de responsabilidad un prestador de servicios profesionales, que en ejercicio de la libre profesión y en virtud de una relación contractual en este caso con una Dependencia de la Administración Pública Central, se le pretenda atribuir responsabilidad administrativa, por el solo hecho de que la contraparte es el Estado, mismo que cuenta con un sistema de control interno perfectamente establecido y delimitado para vigilar, fiscalizar clarificar, transparentar su actuar, imponiendo medidas preventivas y correctivas a los infractores a lo interior de su estructura, razón que no justifica pretender fincar responsabilidad

administrativa a un profesionalista; la otra cuestión se refiere a hacer oídos sordos a una realidad que por costumbre de administraciones pasadas y un rezago en modernización administrativa, aunado a la gran necesidad de la fuerza motora de toda actividad, el factor humano, se contrata simuladamente a profesionalista en diversas ramas de las ciencias y arte, para desarrollar actividades que le competen a la Administración Pública, por conducto de sus empleados, funcionarios y altos funcionarios desarrollar, posteriormente al crecer las necesidades de esa fuerza de trabajo, y lejos de incrementar la plantilla laboral o buscar una solución mediata, continúan con la práctica de contratar profesionalistas bajo el mal nombrado régimen de honorarios, con ello solventando aparentemente una necesidad de la Administración Pública, pero dejando al descubierto una problemática grave, que se traduce en una impunidad o en un quebrantamiento al estado de Derecho que no debe imperar entre el Gobierno y los particulares, al tratar de someter unilateral y arbitrariamente un sistema de responsabilidad a un particular cuando éste únicamente opera a lo interior de su Administración.

En el presente estudio, para afirmar la no responsabilidad de los mal llamados personal de honorarios (Prestadores de Servicios Profesionales) que desempeñan sus labores profesionales a la Administración Centralizada del Gobierno del Distrito Federal, es medular determinar que no tienen el carácter de servidor público, es decir que por su carácter, naturaleza y peculiaridad, es de carácter civil y ajena al servicio público, resulta pertinente analizarlo desde varios puntos de vista, siendo los siguientes:

- 1) La forma de ingresar al Servicio Público.
- 2) Respecto a la expedición del nombramiento
- 3) En cuanto a la calidad de trabajador.
- 4) Con relación a la Estructura Orgánica y Funcional.
- 5) En cuanto a la sujeción de mando, control y vigilancia.
- 6) Referente a la obligatoriedad de rendir protesta Constitucional.
- 7) La obligatoriedad de rendir declaración de situación patrimonial.

- 8) En cuanto a la forma y términos de las obligaciones pactadas en el contrato de prestación de servicios profesionales.
 - 9) Referente al procedimiento administrativo de responsabilidades.
- 1) La forma de ingresar al servicio público.

En este punto se hace un esquema comparativo entre el servidor público y el prestador de servicios, ya que existen diferencias, perfectamente definidas, que permiten distinguir quien es un servidor público y quien no lo es, ya que un profesor presta sus servicios profesionales sin pretender ingresar a ser parte de la Administración Pública, y el servidor por el solo hecho de desarrollar algún empleo cargo o comisión, forma parte de la Administración Pública, en este caso a la central.

Por principio se debe de tomar en consideración al pilar de la Administración Pública, y seguir con el orden descendente, ya que estos servidores revisten una característica muy específica en cuestión de la naturaleza a la inserción de las filas de la Administración Pública, la cual es la siguiente atendiendo a la normatividad aplicable:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 122.-... *El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.*

BASE SEGUNDA - Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal
1. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral. Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterumpidos para los nacidos en otra entidad, tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 52.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la Administración Pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica De La Administración Pública Del Distrito Federal.

Artículo 12.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, será electo y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

De los ordenamientos legales invocados, se aprecia que el Jefe de Gobierno titular de la Administración Pública en el Distrito Federal, ingresa a formar parte del Sector Público, por medio del voto directo, desempeñando un puesto de elección popular, claro que atendiendo previamente a los requisitos de legalidad y forma que se establecen para este cargo, por consiguiente resulta lógico, que el puesto de Jefe de Gobierno, no es, ni puede darse bajo un contrato de prestación de servicios, dada la naturaleza y requisitos de elegibilidad, además de ser el representante directo del Poder Ejecutivo a nivel local, y que por ende el servicio público al no ser sujeto de concesiones, razonablemente no se le puede otorgar a un particular o grupo de particulares dicho puesto, motivo por el cual en el presente estudio se excluye al Jefe de Gobierno, dentro de las personas que prestan sus servicios profesionales (honorarios) en la Administración Pública Central, de igual forma lo serán los funcionarios de alto nivel en dicho sector, como lo son los Secretarios, ya que estos, aun y cuando no ingresan a formar parte de la Administración Pública por un cargo de elección popular, este ingreso se realiza por nombramiento directo del titular del ejecutivo, a excepción del Secretario de Seguridad Pública, tal y como se establece en los siguientes preceptos legales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 122.- II El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes

...d) *Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;*

...e) *En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.*

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

ARTICULO 67.- *Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:*

V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto;

La excepción del nombramiento, obedece a ser una facultad, reservada al Presidente de la República, incluyendo la remisión del mismo, pero sin que ello implique invariablemente que es un cargo otorgado mediante nombramiento, es decir también su ingreso a la Administración Pública Central del Distrito Federal, al igual que los Secretarios de la Dependencias se hace mediante una designación.

Continuando, este orden de ideas, y en forma descendente, los titulares de las Secretarías, también hacen lo propio al nombrar a los funcionarios y empleados de la Dependencia, por consecuencia la forma de ingresar de estos servidores públicos es por designación directa tal y como se establece en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal:

Artículo 5°.- *Además de las facultades que establece la Ley, los titulares de las Dependencias tienen las siguientes facultades:*

IV. Nombrar y remover libremente a los Directores Ejecutivos, Directores de Área y demás personal de las Unidades Administrativas y de Apoyo Técnico-operativo dependiente de las áreas adscritos a ellos.

Por lo anterior se puede afirmar que jurídicamente, la manera de ingresar a las filas de la Administración Pública por parte de los servidores públicos es por designación directa del superior jerárquico, es decir es nombrado por este, a excepción del propio Jefe de Gobierno y del Secretario de Seguridad Pública, siendo el primero por elección popular y el segundo por nombramiento del Ejecutivo Federal, y a su vez los titulares de las Dependencias continúan con esta práctica, caso contrario que sucede con los prestadores de servicios profesionales (personal de honorarios), primeramente por que estos no cuentan o tienen un superior jerárquico que pueda nombrarlos, además que estos prestadores, desempeñan sus servicios, mediante un contrato de servicios profesionales adjudicado por un procedimiento de excepción a la licitación pública y regulado mediante la legislación común (Código Civil para el Distrito Federal), por consecuencia ellos no ingresan a formar, ni son parte del servicio público, nunca pierden su carácter de particulares, esto es, que independientemente que presten sus servicios al Estado, es como si lo hicieran a cualquier otro cliente más, siendo el caso, por citar un ejemplo, un ingeniero en mantenimiento es contratado para asesorar a varios plomeros para reparar una fuga de agua de las oficinas administrativas de la empresa "Consortio SA. de CV.", la cual "Patito SA. de CV.", es quien a su vez administra ese y varios inmuebles más, luego entonces, el profesionista cumple con las labores a él previamente encomendadas, pero la empresa "Consortio SA. de CV." se inconforma y pretende demandar a la empresa "Patito SA. de CV.", porque en reiteradas ocasiones incumple en proporcionar oportunamente el servicio preventivo y correctivo de sus instalaciones, en este caso, a todas luces queda visible que el profesionista no tiene nada que ver con el conflicto que tienen ambas empresas, ya que él es ajeno a cualquier relación contractual que hubieren pactado, porque simplemente esta persona cumplió en tiempo y forma con lo que se requirió, y no puede ser lógico que la empresa "Consortio SA. de CV.", pretendiera demandar al profesionista por el atraso reiterado de la "Patito SA. de CV.", cuestión que no procedería, por ser la empresa "Patito SA. de CV.", quien sería responsable directamente por el mal servicio proporcionado

en reiteradas ocasiones, por ello se afirma que en la Administración Pública Central, es causal de responsabilidad administrativa el incumplimiento de sus obligaciones de los servidores públicos a lo interior, ya que se sanciona como si fuera una empresa que tiene políticas y lineamientos que su personal debe de cumplir, las cuales no son aplicables a quienes no sean o formen parte de la empresa, otro ejemplo sería el caso de un extranjero que es contratado por la Administración Pública Central, o en el mejor de los casos son los particulares quienes pagan al profesionista para planear una estrategia de combatir y abatir los grandes índices de delincuencia en la capital mexicana, interviniendo en forma conjunta con la Secretaría de Seguridad Pública, dirigiendo e interviniendo en diversos aspectos exclusivos de dicha dependencia, y sucede que después de haber cobrado sus honorarios por su servicio, regresa a su país de origen, sin que se haya resuelto el problema de la delincuencia en esta urbe, luego entonces, es evidente que de acuerdo al sistema de responsabilidades, habría incumplido con la máxima diligencia el servicio, empleo, cargo o comisión encomendadas al titular de la dependencia, no así a la persona ajena a dicha institución pública, como es el caso aplicable a los prestadores de servicios profesionales en la Administración Pública Central del Gobierno del Distrito Federal.

2) Respecto a la expedición del nombramiento.

Esta característica de la expedición del nombramiento por supuesto esta entrelazada con la manera de ingresar a la Administración Pública Central, es decir para los altos funcionarios, funcionarios y empleados, no solo basta la designación que realiza el superior jerárquico (Con excepción del Secretario de Seguridad Pública), sino es necesario que se expida el nombramiento respectivo, la cual es y se otorga de dos formas, para los altos funcionarios la Secretaría de Gobierno y para los funcionarios y empleados la Oficialía Mayor de acuerdo a los siguientes ordenamientos:

Ley Orgánica de la admón. Pública

Artículo 23.- A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno, relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana, trabajo y previsión social, seguimiento de funciones descentralizadas de las Delegaciones del Distrito Federal, reclusorios y centros de readaptación social, protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

VIII. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, ratificaciones, renuncias, renunciaciones y licencias de los titulares de las dependencias, de las Delegaciones y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,

Artículo 33.- A la Oficialía Mayor corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal, al servicio público de carrera, a la modernización y simplificación administrativa, los recursos materiales, los servicios generales, el patrimonio inmobiliario, y, en general, la administración interna del Distrito Federal.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

XVII. Expedir los nombramientos del personal de la Administración Pública del Distrito Federal, previo acuerdo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades competentes.

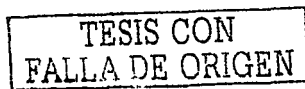
Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 27.- Corresponden al titular de la Oficialía Mayor, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Ley, las siguientes:

VIII. Determinar la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores de la Administración Pública.

Artículo 98 - Corresponde a la Dirección General de Administración de Personal, IV. Tramitar, cuando proceda, la terminación de los nombramientos de los trabajadores de base y confianza para la resolución del Oficial Mayor.

Cabe aclarar que los efectos del nombramiento incorporan al servidor público a la Administración Pública, en este caso a la Central, cuestión que no sucede con los prestadores de servicios profesionales, ya que a estos no se les otorga nombramiento alguno, ni son incorporados, primeramente por no ser ni tener el carácter de servidor público, ya que únicamente se expiden los mismos a los altos funcionarios, funcionarios y empleados, por ser trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal; estos nombramientos contienen características específicas, tales como lo establece en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria al apartado "B" del artículo 123 Constitucional:



Artículo 15.- Los nombramientos deberán contener:

- I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II.- Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;
- III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV.- La duración de la jornada de trabajo;
- V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y
- VI.- El lugar en que prestará sus servicios

Dichas características del nombramiento, tiene varias connotaciones, una de ellas, reiterando, no deja duda alguna, que se refiere a darle al servidor público el carácter de trabajador al servicio del Estado, lo que lo obliga a cumplir con lo establecido en el mismo y con todas las repercusiones que ello implica como lo establece en el Ordenamiento Legal anteriormente invocado que dispone:

Artículo 18.- El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe.

Así como en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entiende:

I. Por dependencias, las unidades administrativas de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal; al igual que las de los estados y municipios que se incorporen al régimen de seguridad social de esta Ley.

III Por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.

De lo anterior se estima, que es razonable que no exista un vínculo jurídico-laboral con el prestador de servicios profesionales, dada la naturaleza legal por la cual se presta el servicio profesional, otorgado a un profesionista, el cual es para realizar de acuerdo a las necesidades específicas requeridas, una labor temporal y la cual no pueda ser solventada o desarrollada por personal de la misma dependencia, siendo completamente ajeno a la Administración Pública, y obligado sólo a lo pactado, quedando claro en consecuencia que no es un trabajador como lo es un servidor público, amén de que incluso es una causal

de responsabilidad administrativa como se contempla en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente para el Distrito Federal.

3) En cuanto a la calidad de trabajador.

Únicamente se reputan como servidores públicos atendiendo al carácter de trabajador, a los que en virtud de la designación por un superior jerárquico se les expide un nombramiento por el facultado conforme a la ley para ello, quedando excluido el prestador de servicios profesionales, ya que este no ingresa por medio de designación, y por consecuencia no se expide nombramiento, por ser dicho documento, otorgado a los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal, a los cuales les son aplicables en este rubro el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo establece en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su numeral 13, el cual dispone:

Artículo 13.- Las relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia.

Al regularse la relación de trabajo entre los servidores públicos y el Gobierno del Distrito Federal, por Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria al apartado "B" del artículo 123 Constitucional, le son aplicable las disposiciones contenidas en el mismo, y en este orden de ideas, en dicho ordenamiento se confirma la relación trabajador-Administración Pública, que se establece al expedirle al servidor público su nombramiento, para adquirir éste el carácter de trabajador, como se aprecia en los artículos 3 y 12, que a la letra dicen:

Artículo 3.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Artículo 12.- Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Así mismo en la propia legislación en materia de los trabajadores al servicio del Estado, es clara al excluir de este régimen a los prestadores de servicios profesionales contratados por la legislación civil u honorarios que para el caso en que nos ocupa se está en estos supuestos conforme al siguiente precepto de la Ley en comento:

Artículo 8.- *Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.*

De igual forma se aprecia en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo 5º que dispone:

Artículo 5.-*Para los efectos de esta Ley, se entiende*

III. Por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.

La razón de la exclusión del régimen laboral obedece a que no se consideran servidores públicos a los prestadores de servicios profesionales (Personal de honorarios), ya que la forma de contratación refiere a una de carácter civil y no laboral, que por consiguiente no se les otorga los beneficios sociales que emanan de dicha legislación, y más sin embargo, si se les pretende fincar responsabilidad administrativa al incluirlos como sujetos de responsabilidad, y que por razón de la propia normatividad, se aprecia sin lugar a duda que este concepto resulta impreciso y falto de sustento jurídico.

4) Con relación a la Estructura Orgánica y Funcional.

Continuando con la inexistencia de responsabilidad en que incurrir un profesor contratado en la Administración Pública Central, se desarrolla como se encuentra estructurada dicha Administración, desde el punto de vista jurídico, y

de igual forma, tomando como base a sus titulares, sirviendo para ello los siguientes ordenamientos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 122.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta

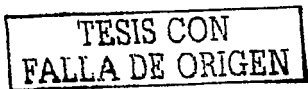
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la Administración Pública Centralizada.

Ley Orgánica De La Administración Pública Del Distrito Federal.

*Artículo 2º.- La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal
...La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.*

De lo anterior se desprende que existe un Jefe de Gobierno, como titular de Órgano Ejecutivo a nivel local (Distrito Federal) quien siguiendo la estructura descendente, se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de las Dependencias que conforman el órgano central, siendo la Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Salud; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Transportes y Vialidad; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Turismo; Secretaría de Cultura; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Oficialía Mayor; Contraloría General del Distrito Federal, y Consejería Jurídica y de Servicios Legales.



Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 17.- Al frente de cada Secretaría, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales habrá un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará en su caso, por los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior y los manuales administrativos.

Una vez que se ha visualizado en sentido amplio como se encuentra la estructura del Sector Central del Gobierno del Distrito Federal, resulta pertinente indicar, que este modelo de organización emanado de la normatividad aplicable, comprende un esquema perfectamente delimitado, con facultades y atribuciones, de un ente público encomendado a una persona, quien es que a su vez asume la responsabilidad directa del Estado, ésto es que existe una división del poder de mando, y para que estos servidores públicos puedan desempeñar el cargo que se le encomienda se establece de una forma innegable, que los altos funcionarios, funcionarios y empleados, son parte integral de la Administración Pública Central, es decir que dichos funcionarios son nombrados directamente por el Jefe de Gobierno como parte de la de la Administración Pública de la misma entidad, a los cuales se les delegan funciones y atribuciones, siguiendo una organización piramidal como queda visible en la siguiente normatividad:

Ley Orgánica de Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 5o.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Artículo 15.- Los titulares de las Dependencias, de las Unidades Administrativas, de los Organos Político-Administrativos y de los Organos Desconcentrados pueden encomendar el ejercicio de sus funciones a servidores públicos de nivel jerárquico inferior adscritos a ellos, previo acuerdo del Jefe de Gobierno, debiendo

publicarse el mismo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, sin que pierdan por ello la facultad de su ejercicio directo cuando lo juzguen necesario.

Con ello se aprecia que la estructura del Gobierno del Distrito Federal, en su carácter de ente público, le es atribuido a la persona denominada Jefe de Gobierno, quien a su vez tiene a su cargo la Administración Pública en el Distrito Federal, y por ley a todo lo que le corresponde a ese ente, le es concedido al titular del mismo; ello resulta que la figura de orgánica y estructural del Estado, es una institución jurídica que recae en personas físicas, las cuales al ingresar a la Administración Pública, y quienes asumen las facultades y atribuciones de la dependencia que se trate, ello de igual forma en orden descendente y en la medida del puesto, cargo o comisión que le corresponda, cuestión que no sucede con los prestadores de servicios profesionales (personal de honorarios), ya que estos no ingresan a la Administración Pública, no son nombrados para ser parte de la estructura orgánica y funcional, ni mucho menos se les delega atribuciones encomendadas al ente público que se trate, ni jurídicamente cuenta con atribuciones, ya que esto es exclusivo y dirigido al servicio público, y no contratos con particulares netamente de carácter civil.

5) En cuanto a la sujeción de mando, control y vigilancia.

La sujeción de mando, control y vigilancia, corresponden a atribuciones conferidas a los superiores jerárquicos de los servidores públicos, ya que en estos se depositan las facultades y atribuciones inherentes a la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, y por razón de ello los altos funcionarios, no pueden dejar a los funcionarios y empleados a su libre arbitrio, que se conduzcan con libertad o en toma de decisiones que puedan redundar un perjuicio a la Administración Pública, toda vez que el servidor público es el representante del Estado, al cual se le ha asignado una labor específica de acuerdo a la normatividad aplicable; esto es mediante la delegación de funciones, que se le atribuyen a la dependencia de que se trate, y ésta es conferida a su vez, a las personas que forman parte de misma, y solo en los casos que no esté contenida en un ordenamiento legal, se debe de fundamentar

la delegación de funciones en manuales administrativos, que deben de cumplir los requisitos correspondientes para que cause los efectos jurídicos deseados, tal y como se aprecia en los siguientes ordenamientos:

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 1º.- Las disposiciones contenidas en este ordenamiento tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas y a los Organos Político-Administrativos y demás Organos Desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central y Desconcentrada, atendiendo a los principios estratégicos que rigen la organización administrativa del Distrito Federal. Las atribuciones establecidas en este Reglamento para las Unidades Administrativas, Organos Político-Administrativos, Organos Desconcentrados y demás Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, hasta el nivel de Dirección de Área, se entenderán delegadas para todos los efectos legales. Las atribuciones de aquellas Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo que no se establezcan en este Reglamento deberán señalarse en los Manuales Administrativos correspondientes, entendiéndose dichas atribuciones, como delegadas.

Artículo 3º.- Además de los conceptos que expresamente señala el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para efectos de este Reglamento, se entiende por I. Unidades Administrativas Las dotadas de atribuciones de decisión y ejecución, que además de las Dependencias, son las Subsecretarías, la Tesorería del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, las Subprocuradurías, las Subtesorerías, los órganos desconcentrados, las Direcciones Ejecutivas, las Contralorías Internas previstas en este Reglamento.

II Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo: Las que asisten técnica y operativamente a las Unidades Administrativas, a los Organos Político-Administrativos, a los Organos Desconcentrados y que son las Direcciones de Área, las Subdirecciones, las Jefaturas de Unidad Departamental, las Jefaturas de Oficina, las Jefaturas de Sección y las Jefaturas de Mesa, de acuerdo a las necesidades del servicio, siempre que estén autorizadas en el presupuesto y con funciones determinadas en los manuales administrativos de cada Unidad Administrativa.

Artículo 26.- Corresponden a los titulares de las Secretarías, además de las atribuciones que expresamente les confiere la Ley las siguientes:
V Dictar las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo a ellos adscritas y proponer al Jefe de Gobierno, la delegación de atribuciones distintas a las delegadas a través de este Reglamento y el Manual Administrativo correspondiente, en servidores públicos subalternos;

La delegación de funciones implica una relación de mando ante el superior que la otorga de acuerdo a la estructura orgánica y funcional de la dependencia, dicha relación es incluso prevista en casos de ausencia del servidor público, la cual se sújeta a encomendar el despacho de los asuntos al inferior jerárquico de acuerdo al criterio contemplado en Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal:

Artículo 24.- En el despacho y resolución de los asuntos de su competencia, los servidores públicos de la Administración Pública Centralizada, serán suplidos en sus ausencias temporales...

Con lo anterior se demuestra una vez más que el profesor no puede ni tiene el carácter de servidor público, que de acuerdo a este punto, los servidores públicos establecen una relación de mando, hacia el inferior jerárquico con referencia a una estructura jurídica con la que cuenta el Gobierno Central del Distrito Federal, misma que está sancionada legalmente, por los diferentes ordenamientos que regulan su Administración Pública, ya que al celebrar un contrato de prestación de servicios profesionales de naturaleza civil con el Gobierno, está automáticamente excluido de formar parte de la Administración, no tiene injerencia en la toma de decisiones en las dependencia, ni tampoco se le otorgan atribuciones, ni mucho menos se le delega, ni actúa a nombre y representación del Gobierno, ya que incluso es causal de responsabilidad administrativa no observa subordinación ante los superiores tal y como se establece en la legislación aplicable a la materia de responsabilidades:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos

Artículo 64.- VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones

Por lo que se observa que el mando, control y vigilancia corresponde a los superiores jerárquicos aplicaría en el esquema de la delegación de funciones, esto es que al existir la relación laboral, transmite a otros servidores públicos de confianza, estas atribuciones, a efecto de continuar con la estructura orgánica funcional con la que tiene la dependencia, tal y como se desprende de la Ley aplicable en materia laboral que dispone:

Artículo 4.- Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Artículo 5.- Son trabajadores de confianza:

...II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) - Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b) - Inspección, vigilancia y fiscalización, exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

Aclarando que no todos los trabajadores al servicio del Estado (en el Gobierno Central del Distrito Federal) ejercen este mando, control y vigilancia, a ellos se les denomina trabajadores de base los cuales son inamovibles y efectúan labores de índole administrativo.

Los profesionistas no tienen la característica de mando, control y vigilancia en la Administración Pública Central del Gobierno del Distrito Federal, ya que estos practican el libre ejercicio de su profesión, y no tienen injerencia en la toma de decisiones, en la delegación de funciones que la propia Ley establece para regular en este aspecto, un ejemplo de esto se aprecia en la propia normatividad, que establece la contratación de personas físicas o morales, para realizar trabajos de auditoría gubernamental dichos auditores son externos, ya que no forman parte de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría, sino únicamente desarrollan la actividad encomendada, sin que se ejerza control y vigilancia, propias de los órganos de la Administración Pública sirviendo para ello el siguiente precepto jurídico:

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 34.- *A la Contraloría General del Distrito Federal corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.*

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

XVII. Normar, controlar y contratar los servicios de auditores externos que resulten necesarios para cumplir las funciones de revisión y fiscalización;

XIX. Aprobar, en caso de que se requiera conforme a las normas y objetivos que establezca, la contratación de profesionistas independientes, personas físicas o morales, para realizar trabajos en materia de control y evaluación de la gestión pública en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal;

6) Referente a la obligatoriedad de rendir protesta Constitucional.

Dentro de nuestro máximo ordenamiento legal contempla la figura de rendir protesta, ello refiere a que cuando un servidor público, para tomar posesión de su empleo, cargo, o comisión debe jurar guardar y hacer guardar la Constitución y Leyes que se le desprendan, tal y como se dispone en nuestra Carta Magna:

Artículo 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Esta característica, es propia de un servidor público, el cual está obligado, por así disponerlo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a rendir esta protesta; no apreciándose en dicho precepto que se refiera a todos los particulares que realicen o tengan alguna relación contractual con el servicio público, por lo que es de entenderse que el prestador de servicios profesionales (Personal de Honorarios), no cuenta con ese carácter, ya que se toma posesión de su encargo, este únicamente cumple con las obligaciones pactadas en el contrato Civil celebrado con la Administración Pública Central, dentro de la vigencia del mismo y para los fines determinados, sin que se anexe o disponga en la normatividad Civil o en la propia Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Distrito Federal.

7) La obligatoriedad de rendir declaración de situación patrimonial.

Una de las características que tienen los servidores públicos, es la obligatoriedad presentar, en este caso, ante la Contraloría General del

Gobierno del Distrito Federal, la declaración de situación patrimonial conforme a los siguientes artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

Artículo 80.-Tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 79, bajo protesta de decir verdad, en los términos que esta Ley señala:

IV.- En el Departamento del Distrito Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel al que se refiere la fracción II hasta el de jefe de Departamento del Distrito Federal, incluyendo Delegados Políticos, Subdelegados y jefes de departamento de las Delegaciones;

V.- En la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel mencionado en la fracción II hasta los de Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, incluyendo a Agentes del Ministerio Público y policías judiciales.

Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3o., que determine el Secretario de la Contraloría General de la Federación, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

Aunque se establece que se encuentran obligados a rendir declaración de situación patrimonial, los altos funcionarios y funcionarios, ello obedece a que son los trabajadores de confianza, excluyendo a los de base; por consiguiente una vez más se aprecia que en la legislación contempla en conjunto diversas directrices tendientes a regular el servicio público prestado por sus miembros que la integran, es decir, dirigido a las personas físicas que son parte de la estructura orgánica y funcional de la Administración Central del Gobierno del Distrito Federal en el presente estudio; obligación que no adquiere el profesionista, ya que en normatividad aplicable (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Civil para el Distrito Federal y Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Distrito Federal) no se contempla dicha figura, aunado a lo anterior en la Ley en comento establece, que el incumplimiento de la disposición de presentar en tiempo y forma la declaración en cuestión da lugar a dejar sin efectos el nombramiento respectivo conforme al siguiente precepto:

ARTÍCULO 81.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I.- Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;

II.- Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo, y

III.- Durante el mes de mayo de cada año deberá presentarse la declaración de situación patrimonial, acompañada de una copia de la declaración anual presentada por personas físicas para los efectos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la fracción I.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

El dejar sin efectos el nombramiento de un servidor público, es de entenderse, que para que se de este supuesto, previamente se tuvo que haber extendido un nombramiento, y claro, ser servidor público, y como ya se ha hablado de este tema, no se le otorga este a las personas contratadas por servicios profesionales (personal de honorarios), ya que implica el nombramiento tener los derechos y obligaciones, correspondientes a los trabajadores al servicio del Estado, además que se trata de tener un control a lo interior, y en cierta forma vigilar que no exista un enriquecimiento ilícito por parte de los servidores públicos, o un desvío de recursos para los familiares directos, que ello no implica un candado para que sea impedimento de que se lleve a cabo dicha conducta, es más que nada darle un tinte de transparencia y credibilidad a las personas que manejan recursos públicos; aclarando que jurídicamente no existe fundamento legal para obligar a un profesor para presentar dicha declaración, pero sin embargo hay criterios erróneos y arbitrarios para persuadir sin llegar a la coacción como lo es el caso de la normatividad, para que se presente la misma.

8) En cuanto a la forma y términos de las obligaciones pactadas en el contrato de prestación de servicios profesionales.

Es sabido que para otorgar un contrato de prestación de servicios profesionales, a un particular y por existir la obligación legal por parte de las autoridades, se realiza el procedimiento de licitación pública nacional, o en su

caso, las excepciones a la misma para llegar a seleccionar a la contraparte, de ello ya sean de las bases o de acuerdo a los lineamientos aplicables a este rubro, se realizan los términos y condiciones contractuales, a los cuales se obligan a cumplir las partes, en este caso la Administración Central del Gobierno del Distrito Federal y el prestador de servicios profesionales, y toda vez que dentro de la Administración Pública se fijan normas para regular su actuar, como lo es en el Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, se aprecia los requisitos mínimos que debe de contener un contrato de esta índole siendo el siguiente:

Artículo 56.- Los contratos que celebren las Dependencias, Órganos Desconcentrados o Entidades, contendrán como mínimo los siguientes requisitos:

I. El objeto mismo;

II. Las declaraciones de las partes en el sentido de que cuentan con plena capacidad legal, técnica y económica para contratar;

III. La autorización específica de suficiencia presupuestal para cubrir el compromiso derivado del contrato, así como la partida a afectar;

IV. La indicación del procedimiento y el fundamento legal conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;

V. La descripción pormenorizada de los bienes o servicios objeto de contrato, incluyendo en su caso la marca y modelos de los bienes;

VI. El precio unitario y el importe total a pagar por los bienes o servicios;

VII. En caso de haber anticipos, su porcentaje y su forma de amortización;

VIII. La fecha, lugar y condiciones de entrega;

IX. La forma y términos para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato;

X. Las condiciones de pago del precio de los bienes o servicios contratados;

XI. La fijación y monto de las penas convencionales;

XII. La precisión de si el precio es fijo o variable y en este último caso, la fórmula en que se realizarán los ajustes;

XIII. Salvo que exista impeditivo, la estipulación de que los derechos de autor o otros derechos exclusivos, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor del Gobierno del Distrito Federal o de la Dependencia, del Órgano Desconcentrado o Entidad, según corresponda;

XIV. En caso de terminación anticipada del contrato, ya sea por mutuo consentimiento, caso fortuito o fuerza mayor, será sin responsabilidad para la convocante.

XV. La circunstancia de que en caso de existir pago en exceso, el proveedor estará obligado a reintegrarlo a la convocante con sus respectivos intereses, así como la parte proporcional del anticipo amortizado con los intereses que genere, a partir del momento en que se hagan exigibles los mismos;

XVI. Para el caso de la rescisión por causas imputables al proveedor, éste deberá reintegrar los anticipos no amortizados con sus respectivos intereses, y

XVII. El señalamiento de que para la interpretación de los contratos, así como para dirimir las controversias que susciten con motivo de su incumplimiento, las partes deberán someterse a los Tribunales del Distrito Federal.

En el caso de los contratos abiertos adicionales a los requisitos antes mencionados, se deberán considerar los señalados en el Artículo 63 de la Ley.

Se aclara que estos requisitos son el modelo a seguir, para formalizar los contratos de referencia, más sin embargo ello no implica que se está o se es sujeto del reglamento invocado, es decir a lo interior de la Administración Pública se establecen, lineamientos que las dependencias por conducto de los servidores públicos, que deben de cumplir, ya que una omisión de los mismos no conlleva a una nulidad del acto, por no contener los elementos de validez, ya que los mismos son de naturaleza Civil, regidos por el Código Civil del Distrito Federal, luego entonces al ser un contrato de prestación de servicio profesionales existe un apartado que regula además de las obligaciones contraídas las generalidades, para el cabal cumplimiento de sus obligaciones, observándose que en ambos ordenamientos, no existe una obligación a responder administrativamente a los profesores, ya que éste es solo atribuible a los servidores públicos, luego entonces si no está estipulado en un contrato, ni en la ley que regula este tipo de contratos tal obligación, luego entonces resulta ilógico que se pretenda atribuir responsabilidad a un profesionista cuando no es sujeto del régimen de responsabilidades, más aun se le fija penas convencionales por el virtual incumplimiento de su servicio prestado, la pérdida de garantías fijadas para ello y en su caso la rescisión administrativa del contrato (que por cierto resulta incongruente con lo pactado ya que para ello se tendría que acudir ante los tribunales del orden civil para dejar sin efectos el mismo conforme a la fracción XVII de la legislación anteriormente mencionada), caso contrario a los servidores públicos de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, no se les solicita, que para desempeñar su empleo cargo o comisión tengan que previamente otorgar una garantía para el desempeño correcto de sus labores, mucho menos se les establece penas convencionales en sus contratos, ni tampoco que se cuente con los recursos técnicos y financieros propios, tal y como se establece en el Reglamento en cita para los prestadores de servicios:

Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal

Artículo 49.-Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades en los casos de excepción que establece el Artículo 54 de la Ley, deberán de manera

preferente contratar a través del procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres proveedores.

Artículo 50.- *En el procedimiento señalado en el artículo anterior, las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades deberán invitar a las personas físicas o morales cuyas actividades comerciales estén relacionadas con el objeto del contrato a celebrarse y cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como los recursos técnicos, financieros y demás requisitos que sean establecidos.*

Por lo que no queda lugar a dudas que en virtud de las obligaciones pactadas no existe responsabilidad administrativa imputable a una prestador de servicio profesionales, además si existiere alguna, seria de carácter civil, respondiendo de los daños causados; así mismo se aprecia que existe una clara distinción de la forma de responder ante el virtual incumplimiento de las obligaciones de un profesor y un servidor público, por las diferentes normas que son aplicables para cada uno.

9) Referente al procedimiento administrativo de responsabilidades.

Categoricamente resulta imposible jurídicamente fincar responsabilidad administrativa a un prestador de servicios profesionales (personal de honorarios), la razón es obvia, primeramente por que al servidor público se le atribuye responsabilidad, por acciones u omisiones por obligaciones que en ejercicio de su empleo, cargo o comisión, deben de cumplir conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dispone:

ARTÍCULO 47. *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas*

De lo anterior se desprende dos cuestiones importantísimas el empleo, ello tiene una connotación laboral, confirmado con la parte referente a los derechos laborales, ello es que los empleados son trabajadores de base y la segunda es el cargo, el cual es desempeñado por el personal de confianza, pero ambos tienen netamente la connotación de trabajadores, cuestión que no es aplicable

a los prestadores de servicios profesionales, más aún en el artículo de referencia, en las fracciones que le preceden se establecen diversas disposiciones, que tienen un tinte laboral, ésto es dirigido a regular las obligaciones que en general deben de cumplir sus trabajadores para con la Administración Pública, ya que en el nombramiento no se estipulan las obligaciones a que son sujetos los servidores públicos siendo un ejemplo de ello las siguientes fracciones:

- III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.
- IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
- V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.
- IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.
- XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.
- XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito

sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interposición persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley;

XIX - Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX - Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo, y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XXII - Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII - Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV - Las demás que le impongan las Leyes y Reglamentos.
Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

Para confirmar esta aseveración, y aplicar al caso concreto se analizan algunas de estas fracciones, como utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, recordando que una de las características de la prestación de servicios profesionales, salvo pacto en contrario, es la de emplear los recursos propios, ya que cuando se está en proceso de licitación y/o sus excepciones se le requiere que el licitante cuente con capacidad técnica y financiera para poder realizar el servicio solicitado, siendo incongruente que a los trabajadores se les otorgue los recursos materiales y económicos, hasta con la disposición de los mismos para cumplir con sus metas, y a los profesionistas no cuenten con estos y ambos tengan el carácter de servidores públicos, ya que esto obedece a que el primero es parte integral de la Administración Pública y el segundo es completamente ajeno a la misma; otro ejemplo es el de observar respeto tanto a inferiores jerárquicos como superiores inmediatos o mediatos, cuestión que no es aplicable a los profesores, por ser una característica de orden y subordinación, estructura y funcionalidad, que es exclusiva a los trabajadores al servicio del Estado en este caso a la Administración Pública Central del Gobierno del Distrito Federal, aunado a ello que no existe elementos que pudieran tipificar o encuadrar a las irregularidades administrativas, es decir únicamente se indican las obligaciones de los servidores públicos y en sentido contrario lo son las irregularidades como tales.

Habida cuenta de lo anterior, se estima que las personas contratadas por servicios profesionales en la Administración Pública Central de Gobierno del Distrito Federal (personal de honorarios), no tienen el carácter de servidores públicos, ya que no se encuentran en la estructura orgánica de una dependencia, razón lógica, ya que las personas que pueden ejercer el servicio público, son los servidores públicos que de acuerdo a una estructura piramidal tomando como punta de la misma al propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretarios, Directores Generales, Directores de Área, Jefes de Unidad, y demás personal técnico administrativo que sirva de apoyo a las dependencias, existe delegación de funciones para ejercer el mando y control

de los subalternos, las características del nombramiento etc., que en su conjunto permiten comprender, para el caso que nos ocupa, que no son sujetos de responsabilidad los profesionistas que desarrollan sus actividades en la Administración Central del Gobierno del Distrito Federal: ya que siempre se debe estar consciente que la Administración Pública requiere de los consejos, de las consultas o de la opinión técnica, de profesionistas que están dedicados al ejercicio de su profesión y que, por diversos motivos, no quieren ser funcionarios o empleados públicos, entonces, la Administración Pública para obtener sus servicios profesionales, los contrata bajo la forma de un convenio de prestación de servicios profesionales, sujeto eminentemente a las normas de Derecho Civil".(110)

4.1.2 SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS

Hablar de responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos, con motivo de acciones u omisiones en ejercicio de su empleo, cargo o comisión, resulta todo un hecho histórico jurídico, el cual se ha venido desarrollando y ajustando a las necesidades sociales, con el objeto de que en aras de la transparencia, democracia y el buen manejo de los recursos públicos, se llevan a cabo las medidas correctivas correspondientes, hacia el mal servidor público que quebrante con el canon de sus obligaciones contempladas en los ordenamientos legales correspondientes, para ello este sistema ha tenido aciertos y desatinos, en buscar la forma de no dejar impune una conducta contraria a los valores entendidos de la Administración Pública, pero para ello no se puede ni deben las autoridades encargadas de ejercer el sistema de Control Interno en la Administración Pública, pretender darle una interpretación arbitraria a las leyes en su entero perjuicio de los administrados, al darle la connotación de servidor público al prestador de servicios profesionales (Personal de honorarios) ya que representa un grave peligro aseverar, que los particulares pueden ser parte de la Administración Pública,

(110)ACOSTA ROMERO, Miguel Ob. Cit. pp. 628-629.

luego entonces se estaría en el supuesto de que cualquier persona física o moral, pudiera ejercer actos del servicio público, por el simple hecho de haber celebrado un contrato de prestación de servicios profesionales con una contraparte, que es la Administración Pública, además sería el patrón solidario de las empresas de bienes y servicios, o del despacho particular de un profesionalista, además que la propia Administración sería socio de los negocios del particular e incorporaría dentro de su patrimonio los bienes del particular a la Administración Pública, pero por supuesto esto no sucede ya que tendría que incorporar los bienes y después desincorporarlos, cada término de contrato, pero la razón real obedece a que al contratar a personas por honorarios, se tiene el dilema de sancionarlos como si fueren servidores públicos, ya que la mayoría de los contratos a personas físicas otorgados mediante la excepciones a la licitación pública, son simulados, esto es que los prestadores de servicios, ejercen diversas actividades propias del servicio público, desde cargos de Dirección General hasta empleados de apoyo técnico, administrativo y mantenimiento, prácticamente en todos los campos y niveles, los cuales eventualmente incumplen con las labores encomendadas e incluso se ven inmiscuidos en prácticas desleales y de corrupción, por lo que se fija el criterio de que se les de a estos profesores la connotación de servidores públicos, y aplicarles una Ley a la que no son sujetos, no siendo la salida que se le debe dar al problema que la propia Administración Central del Gobierno del Distrito Federal ha creado con la consigna de contar con profesionistas que no generen derechos labores, conculcando las garantías sociales que emanan de nuestro máximo ordenamiento legal en nuestro país, un ejemplo de ello es el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal:

Artículo 33.- A la Oficialía Mayor corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna del Distrito Federal.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

XV. Autorizar los tabuladores para el pago de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal centralizada y desconcentrada, así como la normatividad y la política de sueldos y salarios del personal de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Administración Pública del Distrito Federal, así como determinar las políticas, normas y lineamientos administrativos respecto a la contratación de la prestación de servicios profesionales que lleve a cabo la Administración Pública del Distrito Federal:

Ésto se relaciona con la política de austeridad, que conlleva al adelgazamiento del aparato burocrático, y a la simulación por parte de la Administración Pública, para no otorgar las prestaciones mínimas laborables, como ya se ha venido haciendo, quedando visible ésto en el Decreto de presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2003.

Artículo 44.- Los titulares de las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados y entidades, serán conjuntamente responsables con los servidores públicos encargados de la administración de los recursos asignados, de las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican, los cuales se sujetarán a los siguientes criterios de racionalidad, disciplina y austeridad y podrán efectuarse solamente cuando se cuente con suficiencia presupuestal. Criterios de racionalidad, disciplina y austeridad
VI. Asesorías.- Las contrataciones se llevarán a cabo en los términos de lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y demás disposiciones aplicables en la materia. Los servicios profesionales que se contraten deberán ser indispensables para el cumplimiento de los programas autorizados.

Artículo 49.- Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, sólo podrán crear nuevas plazas o en su caso categorías, así como conversiones de plazas y reinvenciones de puestos, cuando realicen adecuaciones con movimientos de plazas a costos compensados, que no incrementen el presupuesto regularizable para servicios personales del ejercicio fiscal inmediato siguiente, siempre que:

I. Las plazas se cubran con recursos del capítulo de servicios personales, y
II. Los economías o ahorros del presupuesto de servicios personales no se apliquen a la creación de nuevas plazas.

Artículo 50.- Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, al realizar pagos por concepto de remuneraciones, prestaciones laborales, aportaciones de seguridad social y demás erogaciones relacionadas con servicios personales, deberán:

III. Dar prioridad a los traspasos de plazas y de recursos asignados a sus presupuestos en las acciones de descentralización, entre sus unidades responsables y programas, sin que ello implique la creación de nuevas plazas.

Esta directriz de emplear prestadores de servicios profesionales en la Administración Pública, trae mayores consecuencias de las que nos imaginamos ya que entre los derechos con los que cuenta todo gobernado es el derecho a la protección de las Leyes y demás normatividad además de ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos conforme a Estatuto de Gobierno en su Artículo 17.- que dispone:

Artículo 17.- Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

I. La protección de las Leyes, Reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo;

IV. Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo anterior se aprecia que se violan garantías de seguridad a favor de la población del Distrito Federal, ya que aún y cuando se lleva un procedimiento anómalo para fincar responsabilidades a profesionistas, se venden falsas esperanzas, ya que se tiene la firme convicción que no es procedente pretender sancionar a particulares, por no ser sujetos de la Ley aplicable al régimen de responsabilidades, amén de que se conculcan garantías Constitucionales, a los prestadores de servicios profesionales, como la de Legalidad y previa audiencia, pasando por alto la Constitución, Código Civil para el Distrito Federal, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Distrito Federal, así como su Reglamento, entre otras; así mismo, ello se traduce en una impunidad que es la que se ha pretendido abatir con todas y cada una de practicas desleales y corruptas del servicio público, sin que se cumpla con dicho objetivo por parte de las autoridades que por Ley están obligadas a ello.

4.2 CRITERIOS QUE APLICA LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA FINCAR RESPONSABILIDAD AL PERSONAL DE HONORARIOS.

En el presente estudio se ha hecho un análisis histórico-jurídico, de la evolución que ha tenido el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, los cuales en algún momento no han sido tan acertados para cumplir con sus fines, más sin embargo, se han establecido las reglas, plasmadas en la Ley en materia de responsabilidades, fijando el aspecto normativo que regula la relación entre servidores públicos y el Estado, con sus consecuencias jurídicas, apoyadas con la estructura órgano-funcional, facultada para conocer y resolver lo que en Derecho proceda, sobre la responsabilidad de sus altos funcionarios,

funcionarios y empleados, en este caso lo es el Órgano de Control, denominado Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, quien en una forma poco convencional, y pasando por alto el análisis lógico jurídico que emana de la legislación aplicable al actuar del Gobierno del Distrito Federal, y siguiendo con los criterios heredados de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aplica el juicio erróneo de que a los prestadores de servicios profesionales, deben de homologarse o ser tratados, únicamente en materia de responsabilidades, como servidores públicos, solicitando incluso presenten la declaración de situación patrimonial;(Anexo 2) existiendo en consecuencia incongruencias, en el trato que se les da a los demás proveedores de servicios, ya que en estricto sentido el profesor es un proveedor de un servicio especializado, y a este no se le finca responsabilidad administrativa, por el incumplimiento de sus obligaciones contractuales o deficiencia en el servicio prestado como se establece en la Ley Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Distrito Federal:

Artículo 39.- *Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contratos, en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, con las personas físicas o morales, que se encuadren en cualesquiera de las circunstancias siguientes.*

III - Las que por causas imputables a ellas no hubieren cumplido sus obligaciones contractuales derivadas de un contrato anterior y que, como consecuencia de ello las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades respectivas, hayan sufrido un detrimento en su patrimonio, según se establezca en la sentencia o resolución definitiva.

VII - Las que se encuentren en situación de atraso en la entrega de bienes o servicios por causas imputables a ellas debidamente fundadas y motivadas, respecto al cumplimiento de otro u otros contratos y hayan afectado con ello a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad.

Artículo 79. - *Los servidores públicos que infrinjan las disposiciones contenidas en esta Ley serán sancionados de conformidad con el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.*

La responsabilidad a que se refiere la presente Ley será independiente de las de orden civil o penal que pudieran derivar de los actos irregulares.

Artículo 80. - *Los licitantes o proveedores que se encuadren en las hipótesis del artículo 39 de la Ley, no podrán presentar propuestas o celebrar contratos en un plazo de uno a tres años a juicio de la Contraloría, contados a partir de la fecha en que la Contraloría lo haga del conocimiento de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades mediante publicación en la Gaceta*

Oficial del Distrito Federal, previo desahogo del procedimiento administrativo para declarar la procedencia de impedimento para participar en licitaciones públicas, invitaciones restringidas, adjudicaciones directas y celebración de contratos.

Artículo 81. - Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, remitirán a la Contraloría, la información y documentación comprobatoria relativa a las personas físicas o morales que incurran en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 39, a fin de que esta determine el plazo para el impedimento previsto en el artículo anterior.

Para la declaratoria de impedimento para participar en licitaciones públicas, invitaciones restringidas o cuando menos tres proveedores, adjudicaciones directas y celebración de contratos, la Contraloría deberá emitir el procedimiento administrativo respectivo, otorgando el derecho de audiencia al interesado para que exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que estime pertinentes.

El procedimiento para emitir la declaratoria de impedimento a que se refiere este capítulo, se desarrollará conforme a lo siguiente:

I. Se citará a la persona física o moral a una audiencia, haciéndole saber la presunta irregularidad que se le impute, 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 apoderado.

Entre la fecha de la notificación y la de la audiencia deberá mediar un plazo de diez días hábiles, durante el cual estará a disposición de la persona física o moral el expediente para su revisión y consulta en días y horas hábiles.

II. En la audiencia se recibirán por escrito, o por comparecencia personal, las manifestaciones que a su derecho convenga, se presentarán, admitirán, en su caso, y desahogarán las pruebas que se hubieren admitido y se formularán alegatos; una vez concluida la audiencia, la Contraloría resolverá dentro de los diez días hábiles siguientes, sobre la presunta irregularidad, determinando, en su caso, el plazo de impedimento que se encuentra previsto en esta Ley, notificándose a la persona física o moral la resolución que se emita.

III. Si en la audiencia la Contraloría encontrará que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierte elementos que impliquen nuevas presuntas irregularidades a cargo de la persona física o moral, podrá requerir mayor información y documentación, así como disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, difundiéndose los plazos previstos para la emisión de la resolución; y

IV. La resolución que emita la Contraloría deberá estar debidamente fundada y motivada, para lo cual tomara en consideración para su individualización:

- a) La afectación que hubiere producido o pueda producir el acto irregular a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad;
- b) El carácter intencional de la acción u omisión constitutiva de la irregularidad;
- c) La gravedad de la irregularidad;
- d) La reincidencia de la persona física o moral; y

e). *Las condiciones económicas de la persona física o moral.*

Emitted la resolución, deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, así como en medios electrónicos, la circular respectiva en la que se haga del conocimiento general el plazo de impedimento decretado y el nombre o denominación de la persona física o moral.

Los contratos que se hayan formalizado antes de la publicación de la declaratoria de impedimento correspondiente, no quedan comprendidos dentro de los efectos de la misma.

Como se aprecia en estos preceptos legales, el incumplimiento de obligaciones pactadas o incumplimiento en el servicio proporcionado, da lugar a que las dependencias remitan a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, las constancias que acrediten estas omisiones; para que previo procedimiento administrativo, se imponga las sanciones al proveedor, las cuales consisten en que no podrán presentar propuestas o celebrar contratos en un plazo de uno a tres años a juicio de la Contraloría, amén que este procedimiento es contrario a las obligaciones pactadas, ya que la interpretación así como para dirimir las controversias que susciten con motivo de su incumplimiento, se debe acudir en estricto Derecho a los Tribunales del Distrito Federal, pero no obstante ello se excede la Contraloría en sus atribuciones, ya que se le pretende dar la espada del justiciero, actuando con las facultades conferidas y los criterios no muy claros y fundamentados (Anexo 3), para pretender fincar responsabilidad administrativa, a los prestadores de servicios profesionales (personal de honorarios), a sabiendas que existe un procedimiento especial (aunque anómalo) para los proveedores, cuando incumplan con sus obligaciones contractuales.

4.3 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO SEGUNDO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARA DESLINDAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA AL PERSONAL CONTRATADO BAJO EL RÉGIMEN DE HONORARIOS.

Esta propuesta de reforma al artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos a un vigente para el Distrito Federal, tiene su origen en que los prestadores de servicios profesionales (personal de honorarios) no son ni tienen el carácter de servidores públicos; tal y como se ha hecho manifiesto en el presente estudio, esto con fundamento en la normatividad aplicable a la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, la cual después de haber realizado un análisis lógico jurídico a ésta, además del esquema comparativo, que rige a los trabajadores al servicio del Estado en su actuar ante la Administración Pública, es por lo que se llegó a esta firme convicción de que no son sujetos de responsabilidad estos profesionistas, y toda vez que en la exposición de motivos del Ley en comento, se indica que se "Proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917", y "El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho", por lo que hay que atender este espíritu del Legislador, en el sentido amplio, actualizando los supuestos que de acuerdo a la evolución de nuestra sociedad deban modificarse, respetando la armonía que impera en nuestra comunidad de acuerdo a la seguridad jurídica que otorga las Leyes que regulan la relación entre Administración y administrados, por ello resulta necesario a efecto de no quebrantar garantía alguna a favor de los prestadores profesionales, quien al final de cuentas es un ciudadano con derechos y obligaciones, y toda vez que no le es aplicable categóricamente el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, no debe dejar lugar a duda en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente en el Distrito Federal, la exclusión de estas personas, al igual que en Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, la razón obedece, a que en este último ordenamiento regula propiamente la relación laboral del Gobierno con sus trabajadores, y la Ley en materia de responsabilidades, pretende controlar y vigilar a sus trabajadores en

su actuar y desempeño del servicio público ya que "En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere", por lo anterior se sugiere que el artículo en comento dispone actualmente dispone:

Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Y que se reforme de la siguiente manera:

Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Quedan excluidas de la aplicación de ésta Ley, aquellas personas que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Con ello se beneficiaría el sistema actual de responsabilidades, ya que no dejaría el libre criterio de un gobierno transitorio o una dependencia, el determinar quienes son los sujetos de responsabilidad, toda vez que un prestador de servicios profesionales en el actual régimen de responsabilidades, cuando convienen a los intereses de los Órganos de Control, es solo un proveedor y en otras un servidor público, razón que no debe de imperar por encima de nuestra legislación, ya debe aplicarse exactamente la Ley, y como se ha manifestado de esta forma no violatoria a garantías Constitucionales de los gobernados, así mismo cumpliría con su fin para lo cual fue creada la Ley en estudio, que es entre otros, reglamentar en materia de los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones en el servicio público y las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, y no porque simplemente se recibe emolumentos por parte de la administración pública por la prestación de un servicio profesional, se es servidor público, luego entonces se estaría a merced de que el Jefe de Gobierno o las dependencias que conforman la Administración Pública Centralizada, puedan

sancionar a proveedores de servicios, arrendamientos, bienes o incluso obras o trabajos relacionadas con las mismas, personas que reciban becas, o en programas de ayuda, por el simple hecho de recibir recursos del erario público, sin importar fin, pero debe de imperar la razón, toda vez que se refiere exclusivamente a las personas que ejercen el servicio público; más sin embargo existe responsabilidad por parte de los servidores públicos que celebren contratos simulados en materia de Arrendamientos, Adquisiciones y Servicios, ya que no se ha creado toda una infraestructura en vano, sino es precisamente para vigilar que se cumplan con las obligaciones que implica el formar parte del servicio público, cuestión que no se cumple con los proveedores que son necesarios e indispensables para que el Gobierno cumpla con sus fines.

4.4 PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La política que actualmente se implanta en la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Distrito Federal, en materia laboral, para contratar a personas que desarrollen en poca o gran medida la Administración Pública, mediante contratos simulados de carácter Civil, no es una práctica nueva, mas bien es común, y lejos de modificarlas para atender los requerimientos propios de las Dependencias, realizan este tipo de contratos, aprovechando la legalidad que emana de las propias normas jurídicas, en materia de contratación de servicios, creando todo una parte sombría en la administración, ya que si bien es cierto cumple diferentes fines, otorgando los servicios que por Ley le corresponde realizar sin asignar concesión alguna a los particulares, genera fuente de empleos, también lo es que es el primero en violentar los derechos laborales, trayendo como consecuencia de su propio actuar, al no incorporar legalmente a los prestadores de servicios profesionales, genera impunidad en cuanto a imponer sanciones, cuando estas personas desarrollan con ineficiencia, ilegalidad, falta de honradez, deslealtad y parcialmente, no con lo pactado en el contrato, si no con funciones propias de

un puesto, cargo o comisión encomendadas a un servidor público, se está en un verdadero dilema ya que al no tener el carácter de servidores públicos no pueden ni deben ser sancionados como tales, más sin embargo como se ha planteado en el presente estudio es que se establezca legalmente que estas personas son ajenas al servicio público y a su sistema de control interno, más sin embargo, existen en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conductas que deben de cumplir los servidores públicos y el incumplimiento es el que da lugar a la responsabilidad de que se trate, luego entonces si son sujetos de responsabilidad los servidores públicos, a ellos si se les puede penalizar, por permitir, contratar o consentir que se destinen recursos de una dependencia para efectuar contratos simulados, a favor de particulares, los cuales sin contar con nombramiento alguno, realicen actos de administración pública, los cuales por Ley no se puedan concesionar o en su caso otorgar a un particular para la realización del servicio exclusivo a un ente público, por lo tanto, se propone que al canon de obligaciones que actualmente tienen los servidores públicos en el artículo 47 de la Ley en materia de responsabilidades se adicione lo siguiente:

XXIV.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración contratos relacionados con prestación de servicios de cualquier naturaleza, que tengan por objeto, que personas ajenas a la administración pública, desarrollen actividades inherentes y exclusivas a los servidores públicos que por ley no se puedan concesionar y/o otorgar a un particular, incluyéndose en este rubro cualquier relación contractual que simule la prestación de servicios profesionales, con los mismos fines.

Con la adición de esta fracción, se pretende no coartar el derecho que tienen los particulares a realizar el libre ejercicio de su profesión para la Administración Pública, sin que ello implique que se cometa una simulación de actos jurídicos para realizarlo, además que no se afecta los objetivos del Gobierno, en el sentido que cuando necesite para cumplir con sus metas, requiera de los particulares para realizar una labor específica sin que ello implique la adición de los mismos a las filas de la Administración Pública.

además de que se pretende prevenir, que los servidores públicos no realicen contratos con fines de cubrir las necesidades o carencias de recursos humanos, con fuerza de trabajo ajena al servicio público, ya que al hacer esto crean una impunidad y conflictos laborales, penales, y por supuesto que civiles, tal y como se contempla en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 113 párrafo segundo aún no vigente si no hasta el 01 de enero de 2004 el cual indica:

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que se establezcan en las leyes.

Con ello se estaría en armonía con nuestro máximo ordenamiento legal, ya que se garantiza que el Gobierno responda por su actuar y no por acciones de personas ajenas a la Administración Pública, además de garantizar ante los gobernados que en todo momento el Estado responde por su actividad administrativa, sin que ello replique a los prestadores de servicios profesionales, por realizar un fragmento de una actividad, que por ley le corresponde al Gobierno realizar, por conducto de su estructura orgánica y funcional, en lo que no son parte los profesores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

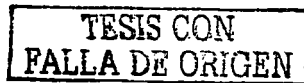
CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Con las Leyes en Materia de Responsabilidades de los servidores públicos, desde su origen en el Estado jurídico moderno Mexicano, se ha pretendido incluir cuestiones que no le corresponden conocer a las autoridades administrativas, mezclando el aspecto administrativo con el penal, civil, político y laboral traduciéndose en una ineficiencia e incongruencia, la cual genera impunidad a quienes se benefician de un puesto público por obedecer a un interés personal y no general.

SEGUNDA.- Aún y cuando se implanta categóricamente la denominación de servidor público, para quienes desempeñan un empleo cargo o comisión en la Administración Pública, se establecen diferencias normativas que hacen una clara distinción entre estos, dependiendo el nivel que detenten en la estructura piramidal de la propia Administración, para los que se aplican procedimientos y sanciones distintas.

TERCERA.- Resulta necesaria una reforma integral, en el sistema de responsabilidades administrativas en el Gobierno del Distrito Federal, ya que con el nacimiento a la vida jurídica de éste Gobierno, aún a la fecha se regula por una Ley derogada a nivel Federal, asimismo no se adecua a las necesidades actuales de la sociedad.

CUARTA.- El deficiente manejo en aspecto laboral de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, con sus trabajadores, conlleva a realizar



acciones al margen de la Ley; para contratar personas que realicen funciones inherentes al servicio público sin que tengan el carácter de servidor público.

QUINTA.- La característica principal de los trabajadores al servicio del Estado, es la expedición del nombramiento por la autoridad competente para ello, estableciéndose en consecuencia la relación laboral.

SEXTA.- Es indispensable, la intervención del sector privado en las actividades estatales, para coadyuvar a cumplir con sus fines mediatos, en los cuales no cuenta con la infraestructura, técnica y/o especializada para hacerlo.

SÉPTIMA.- El órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, faculta a la Contraloría General, para imponer al interior de su Administración Pública, las sanciones que se hacen acreedores sus trabajadores, por lo tanto no debe excederse del marco de sus atribuciones, al pretender abarcar más de lo que por Ley le corresponde conocer.

OCTAVA.- El establecer un sistema integral de responsabilidades, otorgando al servidor público, las garantías de legalidad y previa audiencia, no son suficientes para ser oídos y vencidos en juicio, ya que impera auto composición, en donde se es juez y parte.

NOVENA.- El Gobierno del Distrito Federal, al celebrar contratos con los particulares, fija unilateralmente las condiciones y términos de las obligaciones

pactadas; y cuando se suscitan controversias con motivo de aplicación e interpretación de las obligaciones contractuales, deben de dirimirse ante los Tribunales Civiles, pasa por alto la dualidad con la que cuenta en su carácter de persona moral e impone en contra de las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal, y su Código procesal, rescisiones y sanciones mediante un procedimiento administrativo.

DÉCIMA.- Las personas contratadas para prestar sus servicios profesionales en la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Distrito Federal, deben ser sujetos a las normas establecidas para ello, sin pretender aplicarles una Ley que regula, controla y sanciona a una administración pública a la cual no son parte.

DÉCIMA PRIMERA.-La adecuación en el sistema de responsabilidades en el Gobierno del Distrito Federal, debe de prever la exclusión de las personas contratadas por la prestación de servicios profesionales (personal de honorarios), a efecto de delimitar quienes son los sujetos de responsabilidad administrativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

I. BIBLIOGRAFÍA.

- 1) ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo parte especial. Volumen I. Tercera edición. Porrúa. México. 1998.
- 2) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo. Décimo segunda edición. Porrúa. México. 1995
- 3) ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen del Servidor Público. Segunda edición, Porrúa. México. 1998.
- 4) CASTÁN TOBEÑAS, José. Derecho Civil Español, común y foral. "Derecho de obligaciones, la obligación y el Contrato en General". Tomo 3. Décimo sexta edición. Reus. España 1992.
- 5) CHÁVEZ GARCÍA, José Ramón. Los Derechos de los ciudadanos ante las administraciones públicas. Ediciones Trea, S. L. España. 1999.
- 6) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1994.
- 7) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1994.
- 8) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 2001.
- 9) DROMI, José Roberto. Derecho administrativo. Tomo I Astrea Argentina. 1992.
- 10) FRAGA, Gabino Derecho administrativo Cuadragésima edición. Porrúa. México. 2000.
- 11) GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho administrativo. Segunda edición. Porrúa. México. 1997.
- 12) GARCÍA MAYNES, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Quincuagésima segunda edición. Porrúa. México 2001.

- 13) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Justicia Administrativa "Legislación y Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional"*. Civitas Ediciones, S.L. España. 1999.
- 14) GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano "Teoría del Derecho Administrativo y crítica a la forma en que se aplica ese Derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos"* Porrúa. 1993. México.
- 15) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO, I.I.JUNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Décimo tercera edición. Tomo PZ. Porrúa. México 1999.
- 16) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Tomos I; A-B, II C y III D-E. Porrúa. México 2002.
- 17) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Biblioteca Diccionarios jurídicos temáticos "Derecho administrativo"*. Volumen 3. Harla. México.
- 18) MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho administrativo segundo curso*. Harla. México 1994
- 19) MOTO SALAZAR, Efraín y José Miguel Moto Salazar. *Elementos de Derecho*. Cuadragésimo segunda edición, Porrúa. México. 1994.
- 20) ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. Porrúa. México. 1999.
- 21) SERRANO DE TRIANA, Adolfo. *Derecho administrativo II parte especial. "Curso resumido"*. Complutense. España. 1995.
- 22) VARGAS CARREÑO, Edmundo. *Banco Interamericano de Desarrollo Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe la Convención Interamericana Contra La Corrupción*. Documento fue preparado para la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, organizada por el Departamento Legal con la colaboración de la División del Estado y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible. Colombia. 2000.
- 23) VARGAS RODRÍGUEZ, Erika Ximena. *Justicia, Derechos Humanos y Corrupción*. "Reflexiones para una Nueva Colombia" Editora Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá, Colombia. 2002.

II. LEGISLACIÓN.

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- 2) Código Civil Federal. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- 3) Código de Conducta de los Servidores Públicos de la SECODAM.
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- 4) Código Fiscal de la Federación. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- 5) Código Penal Federal. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- 6) Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- 7) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- 8) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- 9) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- 10) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- 11) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- 12) Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. <http://www.asambleadf.gob.mx/>
- 13) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. <http://www.asambleadf.gob.mx/>
- 14) Código Civil para el Distrito Federal. <http://www.asambleadf.gob.mx/>
- 15) Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.
<http://www.asambleadf.gob.mx/>
- 16) Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.
<http://www.asambleadf.gob.mx/>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 17) Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito federal.
<http://www.asambleadf.gob.mx/>
- 18) Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.
<http://www.asambleadf.gob.mx/>
- 19) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
<http://www.asambleadf.gob.mx/>
- 20) Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.
<http://www.asambleadf.gob.mx/>
- 21) Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
<http://www.asambleadf.gob.mx/>
- 22) Decreto de presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2003. <http://www.asambleadf.gob.mx/>
- 23) Acuerdo Parlamentario Relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la Cámara De Diputados.
<http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/jurisdiccional/ie/principal.htm>

**III. OTRAS FUENTES.
DISCOS COMPACTOS.**

- 1) DISCO COMPACTO. DESARROLLO JURÍDICO. INFORMÁTICA JURÍDICA PROFESIONAL Diccionario Jurídico 2000.
- 2) DISCO COMPACTO. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN IUS 9 "Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-1999."
- 3) DISCO COMPACTO. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La Constitución y su interpretación por el poder Judicial de la Federación segunda versión. Presentación 2000.
- 4) DISCO COMPACTO. ENTERPRISE. Compila 2001. "Compilación de Leyes del Distrito Federal."
- 5) DISCO COMPACTO. ENTERPRISE. Compila 2001. "Legislación Federal."

MEDIOS ELECTRÓNICOS.

- 1) <http://www.asambleadf.gob.mx/>
- 2) <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- 3) <http://www.consejeria.df.gob.mx/consejeria/index.html>
- 4) <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/index.php>
- 5) <http://www.df.gob.mx/>
- 6) http://www.members.tripod.com/~jmminjares/ley_resp-servpub_df.html
- 7) WWW.HTTP://PALESTRA.PUCP.EDU.PE/?FILE=ANTICORRUPCION/V
EGA.HTM.
- 8) www.pgjdf.gob.mx/programa/persecu.htm.
- 9) www.pgr.gob.mx/conmem/histoind.htm

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- 10) www.pgr.gob.mx/conmem/histoind.htm.
- 11) <http://www.secodam.gob.mx/leyes/leyresp/exp-1.htm>
- 12) www.secodam.gob.mx/leyes/leyderesponsabilidades/exp-5.htm.
- 13) http://www.secodam.gob.mx/leyes/leyresp/lit1_I-Html.
- 14) <http://www.senado.gob.mx/sp/index.htm>
- 15) <http://www.tff.gob.mx/Tribunal.htm>

ANEXO 1.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES QUE CELEBRAN POR UNA PARTE, EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARÁ "EL G.D.F.", REPRESENTADO POR EL LIC. JUAN ZUÑIGA ORTIZ, EN SU CARÁCTER DE DIRECTOR GENERAL DE LEGALIDAD Y RESPONSABILIDADES, CON LA INTERVENCIÓN DEL ING. RAFAEL MORALES VARGAS, COORDINADOR ADMINISTRATIVO DE LA CONTRALORIA GENERAL, Y POR LA OTRA PADILLA HERNANDEZ VICENTE A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARÁ "EL PRESTADOR", AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLÁUSULAS:

DECLARACIONES

- I. "EL G.D.F." DECLARA A TRAVÉS DE SU REPRESENTANTE.
- I.1. QUE ES UNA ENTIDAD FEDERATIVA, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 8º, FRACCIÓN II, 52, DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2º, 5º, 8º Y 12, DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.
- I.2. QUE SU REPRESENTANTE INTERVIENE CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN XIV DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, 7º, FRACCIÓN XIV, PUNTO 2, Y 33, FRACCIÓN XV, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL; EL CUAL FUE DESIGNADO DIRECTOR GENERAL DE LEGALIDAD Y RESPONSABILIDADES DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL, POR LA LIC. ROSARIO ROBLES BERLANGA, JEFA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, EL 16 DE NOVIEMBRE DE 1999, TENIENDO CAPACIDAD LEGAL PARA SUSCRIBIR EN REPRESENTACIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES.
- I.3. QUE ENTRE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL, SE ENCUENTRA LA DIRECCIÓN GENERAL DE LEGALIDAD Y RESPONSABILIDADES, QUE FORMA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, TAL COMO LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 7º, FRACCIÓN XIV, PUNTO 2, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, LA CUAL REQUIERE DE LOS SERVICIOS OBJETO DEL PRESENTE INSTRUMENTO.
- I.4.- QUE CONFORME A LOS OFICIOS NÚMERO DGSPSPJDS/1396/00 DE FECHA 20/06/00 EMITIDOS POR LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y LA SUBSECRETARÍA DE EGRESOS, LA CELEBRACIÓN DE ESTE CONTRATO, CUENTA CON SUFICIENCIA PRESUPUESTAL EN LA PARTIDA 3301 PARA CUMPLIR CON EL PAGO DEL MONTO SEÑALADO EN LA CLÁUSULA SEGUNDA.

10

TESIS CON
FALLA DE LICENCIEN

- 1.5. QUE DENTRO DE SU PROGRAMA ANUAL DE CONTRATOS DE SERVICIOS PROFESIONALES, SE AUTORIZÓ LA ADJUDICACIÓN DEL PRESENTE INSTRUMENTO EN LA **1RA. SESION EXTRAORDINARIA** DE FECHA **8/06/00** DEL SUBCOMITE DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN XII DE LA LEY DE ADQUISICIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- 1.6. QUE EL PRESENTE CONTRATO ESTÁ EXENTO DE LA PRESENTACIÓN DE FIANZA POR PARTE DEL PRESTADOR, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 74 DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ADQUISICIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1998.
- 1.7. QUE TIENE SU DOMICILIO EN AVENIDA JUÁREZ NÚMERO 92, COL. CENTRO, DELEGACIÓN CUAUHTÉMOC, CÓDIGO POSTAL 06040, MISMO QUE SEÑALA PARA TODOS LOS FINES Y EFECTOS LEGALES DE ESTE CONTRATO.
- II. **"EL PRESTADOR" DECLARA**
- II.1. QUE TIENE CAPACIDAD JURÍDICA PARA CONTRATAR Y OBLIGARSE A LA EJECUCIÓN DE LOS SERVICIOS OBJETO DE ESTE CONTRATO Y DISPONE DE LA ORGANIZACIÓN, ELEMENTOS, CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIA SUFICIENTE PARA ELLO.
- II.2. QUE ES DE NACIONALIDAD MEXICANA, Y SE IDENTIFICA CON CREDENCIAL DE ELECTOR FOLIO No. **010338548**
- II.3. QUE SU REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES ES **PAHV70060551A** Y QUE TIENE ESTUDIOS DE **PASANTE EN DERECHO** COMO LO ACREDITA CON **CONSTANCIA** EMITIDO POR **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO** CUYAS COPIAS SE ANEXAN AL PRESENTE.
- II.4. QUE MANIFIESTA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, QUE NO SE ENCUENTRA INHABILITADO PARA DESEMPEÑAR LOS SERVICIOS OBJETO DE ESTE CONTRATO, NI EN LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 47, FRACCIONES XI Y XXIII DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y 39, FRACCIÓN II DE LA LEY DE ADQUISICIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- II.5. QUE DESEA PRESTAR LOS SERVICIOS QUE LE SON REQUERIDOS POR "EL G.D.F." Y QUE SON MATERIA DEL PRESENTE CONTRATO, EN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES QUE EN ÉL SE ESTIPULAN.
- II.6. QUE CONOCE LA LEY DE ADQUISICIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO.
- II.7. QUE TIENE SU DOMICILIO EN CALLE **PUERTO LA PAZ NO. 44**, COLONIA **CASAS ALEMAN**, DELEGACIÓN **GUSTAVO A. MADERO**, CÓDIGO POSTAL **07580**; MISMO QUE SEÑALA PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES DE ESTE CONTRATO.

15

11

147

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

EXPUESTO LO ANTERIOR, LAS PARTES SE SOMETEN DE CONFORMIDAD CON LAS SIGUIENTES:

CLÁUSULAS

PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO: "EL G.D.F." ENCOMIENDA A "EL PRESTADOR", LA REALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS CONSISTENTES EN APOYO AL PERSONAL PARA LA TRAMITACION Y RESOLUCION DE QUEJAS Y DENUNCIAS

LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS SE SUJETARÁ A LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS POR "EL G.D.F." OBLIGÁNDOSE "EL PRESTADOR" A REALIZARLOS CONFORME A LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA ESTABLECIDOS EN EL ANEXO QUE FORMAN PARTE DE ESTE INSTRUMENTO, ACATANDO PARA ELLO LO PREVISTO EN LA NORMATIVIDAD CORRESPONDIENTE.

SEGUNDA.- MONTO DEL CONTRATO: "EL G.D.F." PAGARÁ A "EL PRESTADOR" COMO IMPORTE TOTAL DE LOS SERVICIOS CONTRATADOS, LA CANTIDAD DE \$52,850.00 (CINCUENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS 00 /100 M.N.), MENOS LAS RETENCIONES PREVISTAS EN LA LEY CORRESPONDIENTE, MÁS EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, QUE SERÁ CUBIERTO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

"EL G.D.F." PAGARÁ A "EL PRESTADOR", DENTRO DE LOS PRIMEROS CINCO DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL VENCIMIENTO DE CADA PARCIALIDAD QUINCENAL.

TERCERA.- FORMA DE PAGO: "EL G.D.F." SE OBLIGA A PAGAR A "EL PRESTADOR" EL IMPORTE ESTIPULADO EN LA CLÁUSULA ANTERIOR EN 14 QUINCENAS VENCIDAS CORRESPONDIENDO A CADA UNA DE ELLAS \$3,775.00 (TRES MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS 00 /100 M.N.) MENOS LAS RETENCIONES PREVISTAS EN LA LEY CORRESPONDIENTE, MÁS EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, QUE SERÁ CUBIERTO EN LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, CUBRIENDOSE CONTRA LA ENTREGA DE LOS RECIBOS QUE AMPAREN EL PAGO DE TALES ACTIVIDADES, SIEMPRE Y CUANDO SE ESTÉ CUMPLIENDO CON LA PRESTACION DEL SERVICIO PROFESIONAL A PLENA SATISFACCIÓN DE "EL G.D.F."

CUARTA.- VIGENCIA O PLAZO DE EJECUCIÓN: "EL PRESTADOR" SE OBLIGA A INICIAR LOS SERVICIOS OBJETO DE ESTE CONTRATO EL DÍA 1/08/00, Y A TERMINARLOS EL DÍA 31/12/00, PUDIENDO DARLO POR TERMINADO "EL G.D.F.", POR CAUSAS DE INTERÉS GENERAL O PÚBLICO, O CASO FORTUITO O DE FUERZA MAYOR.

QUINTA.- OBLIGACIONES DE "EL PRESTADOR": "EL PRESTADOR" SE OBLIGA A PRESTAR LOS SERVICIOS MATERIA DEL PRESENTE CONTRATO CONFORME A LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA ESTABLECIDOS EN EL ANEXO QUE FORMA PARTE DEL MISMO, Y A QUE DICHOS SERVICIOS SE EFECTUEN A SATISFACCIÓN DE "EL G.D.F.", ASÍ COMO A RESPONDER POR SU CUENTA Y RIESGO EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 2615 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

SEXTA.- CESIÓN DE DERECHOS: "EL PRESTADOR" SE OBLIGA A NO CEDER A TERCERAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES LOS DERECHOS U OBLIGACIONES DERIVADOS DE ESTE CONTRATO; ASÍ COMO LOS DERECHOS DE COBRO POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS REALIZADOS QUE AMPARE ESTE CONTRATO, SIN PREVIA APROBACIÓN EXPRESA Y POR ESCRITO DE "EL G.D.F."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SÉPTIMA.- PROPIEDAD DE LOS TRABAJOS: "EL PRESTADOR" SE OBLIGA A NO DIVULGAR POR MEDIO DE PUBLICACIONES, CONFERENCIAS, INFORMES O CUALQUIER OTRA FORMA, LOS PRODUCTOS, DATOS Y RESULTADOS OBTENIDOS DE LOS TRABAJOS OBJETO DE ESTE CONTRATO, SIN LA AUTORIZACIÓN EXPRESA Y POR ESCRITO DE "EL G.D.F.", PUES DICHOS DATOS Y RESULTADOS SON PROPIEDAD DE ESTE ÚLTIMO.

OCTAVA.- SUPERVISIÓN: "EL G.D.F." TENDRÁ LA FACULTAD DE VERIFICAR POR SI, O POR LAS PERSONAS QUE ÉSTE DESIGNE, QUE LOS TRABAJOS OBJETO DEL CONTRATO, SE ESTÁN EJERCIENDO POR "EL PRESTADOR", CONFORME A LOS TÉRMINOS CONVENIDOS O INSTRUCCIONES RECIBIDAS, DE NO SER ASÍ, "EL G.D.F." PROCEDERÁ A APLICAR LAS PENAS CONVENCIONALES, Y EN SU CASO, RESCINDIRÁ ADMINISTRATIVAMENTE EL CONTRATO O EXIGIRÁ A "EL PRESTADOR" SU CUMPLIMIENTO; EN AMBOS CASOS, "EL PRESTADOR" SERÁ RESPONSABLE DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE POR SU INCUMPLIMIENTO CAUSE A "EL G.D.F."

NOVENA.- PENA CONVENCIONAL: PARA EL CASO DE QUE "EL PRESTADOR" INCUMPLA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO O EN CUALQUIERA DE LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN EL PRESENTE INSTRUMENTO, SE APLICARÁ UNA PENA CONVENCIONAL EQUIVALENTE AL 0.5% (CERO PUNTO CINCO POR CIENTO) DEL MONTO TOTAL DEL CONTRATO POR CADA DÍA DE RETRASO, POR UN PERIODO MÁXIMO DE 3 (TRES) DÍAS.

DÉCIMA.- RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO: "EL G.D.F." PODRÁ EN CUALQUIER MOMENTO RESCINDIR ADMINISTRATIVAMENTE ESTE CONTRATO, POR INCUMPLIMIENTO DE CUALQUIER ESTIPULACIÓN AQUÍ CONTENIDA POR PARTE DE "EL PRESTADOR".

"EL G.D.F." PODRÁ OPTAR ENTRE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DEL MISMO O BIEN, SOLICITAR LA RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO, SIN PERJUICIO DE QUE SE APLIQUEN LAS PENAS RESPECTIVAS.

SI "EL G.D.F." OPTA POR LA RESCISIÓN ADMINISTRATIVA, "EL PRESTADOR" ESTARÁ OBLIGADO A PAGAR DAÑOS Y PERJUICIOS.

PARA EL CASO DE QUE PROCEDA LA RESCISIÓN ADMINISTRATIVA, ESTA SE INICIARÁ DENTRO DE LOS 10 (DIEZ) DÍAS NATURALES SIGUIENTES, A AQUEL EN EL QUE SE HUBIERA AGOTADO EL PLAZO PARA HACER EFECTIVA LA PENA CONVENCIONAL.

DÉCIMA PRIMERA.- NULIDAD DE PLENO DERECHO: SERÁ CAUSA DE NULIDAD DEL PRESENTE CONTRATO, CUANDO "EL PRESTADOR" SE ENCUENTRE EN EL SUPUESTO SEÑALADO EN LA DECLARACIÓN II.4., DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 2225 Y DEMÁS RELATIVOS DEL CÓDIGO CIVIL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL.

DÉCIMA SEGUNDA.- SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL CONTRATO: "EL G.D.F." PODRÁ SUSPENDER EN TODO O EN PARTE, LOS SERVICIOS CONTRATADOS Y EL PAGO CONSECUENTE EN CUALQUIER MOMENTO, POR RAZONES DE INTERÉS GENERAL O PÚBLICO, CASO FORTUITO O DE FUERZA MAYOR, SIN QUE ELLO IMPLIQUE SU TERMINACIÓN DEFINITIVA.

EL PRESENTE CONTRATO PODRÁ CONTINUAR PRODUCIENDO TODOS LOS EFECTOS LEGALES, UNA VEZ QUE HAYAN DESAPARECIDO LAS CAUSAS QUE MOTIVARON DICHA SUSPENSIÓN, Y QUE POR ESCRITO LE HARÁ DEL CONOCIMIENTO "EL G.D.F."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMA TERCERA.- PARA LA INTERPRETACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS QUE PUDIERAN SUSCITARSE DEL PRESENTE CONTRATO, LAS PARTES SE SOMETEN A LAS LEYES Y JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES COMPETENTES DEL DISTRITO FEDERAL, POR LO TANTO "EL PRESTADOR" RENUNCIA AL FUERO QUE PUDIERA CORRESPONDERLE POR RAZÓN DE SU DOMICILIO PRESENTE O FUTURO, O POR CUALQUIER OTRA CAUSA.

LEÍDO POR LAS PARTES SE EXTIENDE EL PRESENTE CONTRATO POR DUPLICADO EL JUEVES 1 DE JUNIO DE 2000, FIRMANDO AL CALCE EN CADA UNA DE SUS HOJAS LOS QUE EN ÉL INTERVINIERON, COMO CONSTANCIA DE SU ACEPTACIÓN.

POR "EL G.D.F."

"EL PRESTADOR"



LIC. JUAN ZUÑIGA ORTIZ
DIR. GRAL. DE LEGALIDAD Y RESPONSABILIDADES



VICENTE PADILLA HERNANDEZ

4
REVISÓ

POR "LA DEPENDENCIA"



LIC. LUIS ANTONIO GARCÍA CALDERÓN
DIR. DE AUDITORÍA DE LEGALIDAD Y RECURSOS
DE INCONFORMIDAD



ING. RAFAEL MORALES VARGAS
COORDINADOR ADMINISTRATIVO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 2.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sean comprendidas en los Acuerdos publicados en los Boletines Oficiales de la Secretaría de Fechas 9 de abril de 1990 y 20 de junio de 1995, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

ART. PRIMERO.—Quedan obligados a presentar declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, bajo protesta de decir verdad, además de los servidores públicos que determina el artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los siguientes:

1. En la Administración Pública Centralizada:

- a) Secretaría de Gobernación: Los subdelegados de servicios migratorios, supervisores de servicios migratorios, supervisores migratorios, inspectores de servicios migratorios, oficiales de servicios migratorios, y agentes, todos ellos pertenecientes al Instituto Nacional de Migración. Asimismo, los custodios o carceleros de los centros federales de readaptación social.
- b) Secretaría de Relaciones Exteriores: Los embajadores, ministros, consejeros, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario, agregado diplomático, cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta, vicecónsul, coordinador administrativo, agregados administrativos "A", "B" y "C", y técnicos administrativos "A", "B" y "C".
- c) Secretaría de la Defensa Nacional: Los comandantes de regiones y de zonas militares; los jefes de unidades ejecutoras de pago, y los coordinadores regionales, pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Los comandantes de las regiones aerea del norte, del sureste y del centro; los jefes de servicios de intendencia; los jefes de servicio de alimentación; los jefes regionales de servicios de administración e intendencia y los comandantes de compañías, los de sección y los de pelotón de intendencia.
- d) Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Los administradores de aduanas, sujetos de aduanas, jefes de jefes de aduanas, visitas aduanales, como todo el personal que realice funciones de policía fiscal; notificados y ejecutores fiscales y aduaneros; los coordinadores de auditoría fiscal, supervisores de auditoría fiscal, auditores fiscales, ayudantes de auditor fiscal, interventores aduanales, visitadores e inspectores relacionados con impuestos al comercio exterior. Asimismo, el personal que sin tener el nombramiento, designación o nivel presupuestal correspondiente, realice por medio de habilitación temporal o permanente cualquiera de las funciones descritas en el párrafo precedente.
- e) Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca: Todos los inspectores.
- f) Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Los integrantes de los servicios de inspección, control y vigilancia en materia agrícola o pecuaria.
- g) Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Los integrantes de la policía federal de caminos.
- h) Secretaría de Salud: Los jefes de oficina y jefes de sección, de inspección, calificación, licencias y discriminación, inspectores, supervisores, inspectores, licenciamientos, calificadoros, ejecutores y notificados; los administradores de unidades de primer nivel, de centro de salud; en unidad

ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINAN LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE DEBERÁN PRESENTAR DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL, EN ADICIÓN A LOS QUE SE SEÑALAN EN LA LEY DE LA MATERIA.

ARSENIO FARELL CUBILAN, Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con fundamento en los artículos 37 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 79 y 80, último párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y

CORISHI RAMIRO

Que en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es atribución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo recibir y registrar las declaraciones de situación patrimonial que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, así como verificar su contenido mediante las investigaciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Que conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, compete al Titular de dicha Secretaría determinar, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas, los demás servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial, en adición a los que establece el artículo 80 de la propia Ley.

Que las declaraciones de situación patrimonial contienen información que le permite a esta Dependencia conocer la evolución del patrimonio de los servidores públicos y, por ende, detectar posibles irregularidades que afecten al servicio público, consustanciándose así en eficaces instrumentos en la prevención de la corrupción.

Que es reclamo de la sociedad un mayor control sobre la evolución del patrimonio de los servidores públicos, a efecto de lograr que éstos no utilicen sus empleos, cargos o comisiones para obtener prestaciones adicionales a las que por ley tienen derecho.

Que con el propósito de continuar ejerciendo cabalmente la facultad mencionada; y a fin de salvaguardar en todo momento los principios de legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad que rigen en el servicio público, resulta necesario incorporar al régimen de sujetos obligados a presentar declaración de situación patrimonial a diversos servidores públicos cuyos encargos no

ANEXO 3.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ART. TERCERO.—Los servidores públicos que se encuentren desempeñando los cargos descritos en este Acuerdo, deberán presentar la declaración de situación patrimonial, con estricta sujeción a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y demás disposiciones aplicables en la materia.

TRANSITORIOS

PRIMERO.—Este Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.—Se abrogan los Acuerdos que determinan los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial, en adición a los que se señalan en la Ley de la materia, publicados en los Diarios Oficiales de la Federación del 9 de abril de 1990 y 20 de junio de 1995.

TERCERO.—Los servidores públicos que se encuentren desempeñando los cargos mencionados en el presente Acuerdo, no incluidos en los diversos que se abrogan, tendrán un plazo de sesenta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, para presentar la declaración de situación patrimonial a que se refiere la fracción I del artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CUARTO.—Los servidores públicos contratados bajo el régimen de honorarios, que se ubiquen en los supuestos que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el presente Acuerdo, que no hayan presentado declaración de situación patrimonial, contarán con el plazo mencionado en el artículo anterior, para cumplir esa obligación.

México, Distrito Federal, a los veinte días del mes de marzo de mil novecientos noventa y siete.—El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Arenio Farrell Cubillas**.—Rúbrica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OFICIO CIRCULAR POR EL QUE SE DAN A CONOCER LOS LINEAMIENTOS Y PROCEDIMIENTO PARA EL CONTROL, SEGUIMIENTO Y COBRO DE LAS SANCIONES ECONÓMICAS, MULTAS Y PLEGOS DE RESPONSABILIDADES

El Tesorero de la Federación,
Presidente del Sistema de Administración Tributaria,
Administrador General de Recaudación,
Administradores Regionales de Recaudación,
Administradores Locales de Recaudación,
Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social,
Subsecretario de Normatividad y Control de la Gestión Pública,
Controlador Interno y Titulares de los Organos Internos de Control en las Dependencias, Entidades y en la Procuraduría General de la República
presentes.

Como es de su conocimiento, las sanciones económicas que impone esta Secretaría en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; los plegos de responsabilidades, que determinan de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y las multas aplicables a proveedores y contratistas de la Administración Pública Federal por incumplimiento a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, constituyen créditos fiscales. De acuerdo con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es atribución de la dependencia a mi cargo inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones, en materia de prescripción, ingresos, patrimonio, fondos y valores, motivo por el cual instruí al Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social para que, conjuntamente con autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se estableciera la debida coordinación que el ejercicio de tales funciones requiere, a cuyo efecto fueron formuladas y suscritos los "Lineamientos y Procedimiento para el Control, Seguimiento y Cobro de las Sanciones Económicas, Multas y Plegos de Responsabilidades", que se acompañan en anexo único al presente Oficio-Circular.

Que en virtud de que la ejecución de dichos créditos fiscales se realiza en las diversas Administraciones General, Regionales y Locales de Recaudación del Sistema de Administración Tributaria, ubicadas en toda la República,