

20721 1
152



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**



**“INAPLICABILIDAD DE LOS DERECHOS PROCESALES DE
LA AUTORIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO INCOADO A LOS SERVIDORES PUBLICOS
EN EL DISTRITO FEDERAL”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

JIMÉNEZ FERNÁNDEZ ESTEBAN OMAR

ASESOR: LIC. ROBERTO CABRERA MENDIETA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

NOVIEMBRE 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.

DIOS.- A ti señor, te doy gracias por permitirme llegar a este momento y compartirlo con mis seres queridos.

A MIS PADRES.- Quienes con su honestidad, amor y sacrificio me han ayudado a salir adelante, gracias los amo.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.- Que a lo largo de mis estudios me permitió crecer tanto personal como profesionalmente y me dio la oportunidad de conocer y convivir con excelentes catedráticos.

AL LICENCIADO ROBERTO CABRERA MENDIETA.- Por todo su apoyo, paciencia y disponibilidad en la realización de este trabajo.

A REMEDIOS.- Amor gracias por tu incondicional compañía, por brindarme fuerza y apoyo en todo momento y demostrarme que no hay limites cuando realmente quieres las cosas.

A EDUARDO.- Hermano, gracias por estar siempre a mi lado, por cuidarme, orientarme y ayudarme en cada uno de los momentos de mi vida.

A MI FAMILIA.- Especialmente a mis tíos Rosaura, Carmen, Alejandro y Fernando, por todo su apoyo y compañía.

A LA FAMILIA MANI MARTINEZ.- Por todo el apoyo, confianza y motivación que me han brindado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS AMIGOS: Saúl, Luis, Leticia, Marlene, Toño, Miguel, Javier, Juan, Martín, Pedro y Josué por todo el apoyo y la confianza que me han otorgado.

A LOS LICENCIADOS: Angel, José Luis, Francisco, Vilchis, Eloisa y Elfego por toda la confianza que me han brindado y por ser siempre un gran apoyo tanto profesional como personalmente.

A LOS LICENCIADOS: María Eugenia Olascuaga García, María del Carmen Cerecedo Arreola, Griselda del Río, Gonzalo Antonio de la Vega Vázquez y Sergio Javier Molina por otorgarme ayuda, apoyo y motivación para la terminación de este trabajo.

A MIS ABUELOS: Consuelo y Pedro, quienes siempre fueron un excelente ejemplo de vida y quienes estoy seguro están compartiendo conmigo este gran momento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo intelectual.

NOMBRE: Jiménez Fernández Esteban Omar

FECHA: 11 Dic / 2023

SIRMA: Jiménez Fernández Esteban O.

**INAPLICABILIDAD DE LOS DERECHOS PROCESALES
DE LA AUTORIDAD EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INCOADO A
LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL**

INTRODUCCIÓN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO I

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN EL DISTRITO FEDERAL**

	Pag.	
1.1	Concepto	1
1.2.	Fundamento Constitucional	5
1.3.	Fundamento Legal	9
1.3.1.	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	9
1.3.2.	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	13
1.4.	Organización Administrativa en el Distrito Federal	17
1.4.1	Órganos y sistemas de organización administrativa en el Distrito Federal	19

CAPITULO II

**LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y
LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

2.1.	Concepto de Autoridad	28
2.2.	Autoridad Administrativa	30
2.3.	Acto de Autoridad	31

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.4.	Acto Administrativo	33
2.4.1.	Elementos	37
2.4.2	Requisitos	42
2.4.3.	Facultad y competencia del acto administrativo	45
2.4.4.	Efectos del acto administrativo	48
2.5.	El Servicio Público	49
2.5.1.	Concepto de Servidor Público	52
2.5.2.	Fundamento Constitucional	54
2.5.3.	Clasificación de los Servidores Públicos	58
2.5.4.	Funciones del Servidor Público	58
2.5.5.	Obligaciones del Servidor Público	63
2.5.6.	Responsabilidades de los Servidores Públicos	71
2.5.7.	Sanciones Administrativas	76

CAPITULO III

**INICIACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
INCOADOS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS
EN EL DISTRITO FEDERAL.**

3.1.	Aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	83
3.2.	Sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	87
3.2.1.	Contraloría General	91
3.2.2.	Organización de la Contraloría General	97
3.2.3.	Contraloría Interna	100
3.2.4.	Unidad Departamental de Quejas y Denuncias	102
3.3.	Iniciación del Procedimiento Disciplinario en el Distrito Federal	104
3.3.1.	Iniciación del procedimiento por Queja o Denuncia	109
3.3.2.	Iniciación del procedimiento por Auditoria	114
3.3.3.	Iniciación del procedimiento de Oficio	117

CAPITULO IV

ESTUDIO AL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS APLICABLE AL DISTRITO FEDERAL.

4.1.	Desarrollo del Procedimiento Disciplinario	120
4.2.	Partes en el Procedimiento Disciplinario	126
4.3.	Citatorio	127
4.4.	Audiencia	129
4.5.	Desahogo de Pruebas	132
4.6.	Alegatos	133
4.7.	Resolución	134
4.8.	La Autoridad en el Procedimiento Disciplinario	136
4.8.1.	Derechos Procesales de la Autoridad	136
4.9.	Problemática existente en el Procedimiento Disciplinario	139
4.10.	Propuesta de Reforma al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	140
	CONCLUSIONES	143
	BIBLIOGRAFIA	148
	LEGISLACIÓN	149

INTRODUCCIÓN

La decisión de analizar en el presente trabajo de investigación, la figura del Órgano Administrativo que se ve involucrado en un procedimiento Administrativo incoado a un Servidor Público, se debe a la gran diversidad política que actualmente esta viviendo nuestro país, lo cual ha dado como consecuencia que se estén expidiendo y reformando un gran numero de leyes, por lo que en este sentido y en consecuencia de lo anterior, debemos hacer referencia a un aspecto de gran importancia, que a partir del 13 de marzo del año 2002, las sanciones administrativas contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del mes de diciembre de 1982, se aplicaran únicamente a los funcionarios del Distrito Federal.

En virtud del escenario de pluralidad como el que ahora nos toca atestiguar, el cual nos ha llevado a un vehículo para la construcción de las decisiones políticas que a decir de la política y los modismos sociales lo han denominado como democracia, la cual nos induce a ver la transformación de grandes sistemas de gobierno, y en este caso no podía ser la excepción el Distrito Federal, específicamente en lo tocante a la Administración Pública.

En este sentido las características específicas del Distrito Federal, desde su calidad de sede de los poderes federales, así como la creciente exigencia de espacios de participación y decisión política por parte de su población, han motivado un complicado proceso de reforma que busca otorgar una mejor impartición de la Administración Pública, cuestiones que analizaremos desde el punto de los sistemas de Organización y Entidades que conforman la administración pública del Valle de México; así como su regulación jurídica, la cual nos muestra la evolución que ha tenido en los últimos años, así como los resultados que han arrojado dicho desarrollo.

El estado de derecho exige que los servidores públicos como encargados del ejercicio de la Administración Pública sean

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

8

responsables de su encargo; es por eso que su responsabilidad debe ser exigible previa a un procedimiento en donde se hagan valer los derechos procesales de cada una de las partes involucradas.

La transformación de la sociedad, exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios en el ejercicio del Servicio Público, tengan acceso y puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidad de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en una sociedad que va evolucionando continuamente.

Como hemos de observar, en el contenido de esta investigación, el producto de las diversas fuerzas políticas que se encuentran actualmente gobernando nuestro país, con sus planteamientos aportados, han hecho de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tratándose de responsabilidades administrativas; una ley de carácter local en el Distrito Federal, lo anterior ante la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en marzo del 2002, cuestiones que reditúan en identificar plenamente al Servidor Público local e iniciarle el procedimiento disciplinario correspondiente, en el cual se vea ventilado un procedimiento en el que las partes hagan valer sus derechos procesales, en virtud de las obligaciones administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones aplicables.

De conformidad con el esquema descrito, y con el propósito de llegar a importantes puntos de reflexión, es menester en esta investigación la elaboración de un proyecto de estudio, de cada una de las etapas en que se encuentra conformado un procedimiento disciplinario incoado a un Servidor Público, esto con el motivo de tener como punto de observación los derechos procesales de la Entidad u Organismo en el cual presta o en su caso presto sus servicios el funcionario sujeto a procedimiento, y el determinar si este fue idóneo para reconocer la personalidad y plena capacidad jurídica de las Entidades y Organismos que conforman la Administración Pública del Distrito Federal, respetando ante todo sus garantías procesales y con esto de ser necesario establecer nuevas bases jurídicas para el desarrollo del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9

procedimiento disciplinario, que tenga como finalidad el prevenir y castigar el mal ejercicio en el servicio público y evitar con esto la afectación de los principios y/o bienes jurídicos tutelados en la función encomendada.

Por lo que, para fines de sustento jurídico, el presente trabajo esta realizado con las disposiciones legales vigentes hasta el mes de febrero del dos mil tres, y con las Jurisprudencias y Tesis Aisladas conocidas hasta el mes de marzo del mismo año, las cuales fueron aplicadas con fines de investigación, sin la menor intención de menoscabar el prestigio e integridad de alguna autoridad en particular.

En este sentido en el transcurso de la presente investigación se presentaran criterios y propuestas de solución que buscaran la sustentación del esquema de trabajo que se presenta.

CAPITULO I

“ LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL ”

1.1. CONCEPTO.

Como inicio de estudio, indagaremos uno de los principios medulares del Derecho, la Administración Pública, quien se encarga de realizar actividades dedicadas al cuidado y conservación de los recursos del estado, cuya finalidad es mantenerlos en condiciones satisfactorias, para que dichos recursos no tengan dificultad alguna para dar cumplimiento a sus fines.

Si bien es cierto, el concepto anterior podemos considerarlo completo, dicho concepto a lo largo de los regímenes jurídicos ha ido evolucionando con amplitud, hasta ser considerado de una manera más amplia, como la acción técnica subordinada a determinados principios, encaminados a cumplir con un fin o propósito ya sea particular o público; en este sentido la administración en los grupos sociales se entiende como la cooperación para alcanzar determinados objetivos, por lo que aplicado a la administración pública, tema de estudio en el presente capítulo; los fines que se tienen que cumplir son de interés general, toda vez que la evolución histórica nos a demostrado que sin las organizaciones sociales, la vida sería más complicada, desordenada, lenta y el hombre no lograría los propósitos para alcanzar una vida mejor.

Una definición clara y exacta de lo que es la Administración Pública, es la que nos da el maestro Acosta Romero en su libro de Teoría General del Derecho Administrativo, quien al explicar su concepto lo divide en: “puntos de vista para su estudio;

- a) Orgánico y;
- b) Dinámico o Funcional:

a) Orgánicamente: La Administración Pública, se le atribuye al Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente dependen de él, las cuales están dirigidas por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, por la Procuraduría General de la República, así como por los demás Organos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas y sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

La Administración Pública local, se encuentra constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de el en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales, lo mismo es aplicable en cuanto al municipio en la formación de su Ayuntamiento.

b) Dinámica o Funcionalmente: La Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que le corresponde a los órganos que forman un sector. Por lo que en este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada; en este caso los fines del Estado, son múltiples y complejos por lo que para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que logra a través de su enlace y coordinación los cuales se encuentran jerarquizados.”¹

Con base a la idea clara y concisa que nos da el maestro Acosta Romero, podemos concluir que la funcionalidad a la que es sujeta la Administración Pública, debemos entenderle que para el cumplimiento de sus objetivos debe de contar con una estructura jurídica, que contenga elementos materiales para que en un momento dado estén a su disposición, los cuales conjuntamente al elemento personal (que se encuentra compuesto por los Servidores Públicos de la Administración Pública) logren dar cumplimiento a los fines que nos refiere el concepto básico de Administración Pública que vimos previamente.

En virtud de lo anterior y tomando en consideración los elementos estudiados de la Administración Pública, es claro suponer que se

¹ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", ed. Porrúa, 1999, pag. 265.

ejercen diversas funciones de acuerdo a los fines para los cuales ha sido creada, por lo que es de considerarse que el ejercicio de esas funciones crea innumerables consecuencias jurídicas, las cuales en determinado momento suscitan controversias entre el Estado y los particulares, si tomamos en cuenta que lo que para algunos es bueno, para otros puede ser malo, de tal modo que uno de los problemas primordiales que se han encontrado en la Administración Pública ha sido la de regular las relaciones entre el Estado y los particulares, hecho por el cual podemos asumir la clasificación que hace el maestro Acosta Romero en relación al ejercicio de la Administración Pública, quien lo muestra de la siguiente manera:

"Clasificación de la administración pública;

- a) Activa;
- b) Contenciosa;
- c) Directa;
- d) Indirecta.



a) Activa: Esta clasificación responde a la actividad normal del Poder Ejecutivo, con forme a las leyes y normas le confieren sus atribuciones en el ámbito de su competencia.

b) Contenciosa: Dicha clasificación responde a la existencia de tribunales en el ámbito administrativo, los cuales la ley les señala la facultad de dirimir las controversias que como ya señalamos existen entre el Estado y los particulares, derivado de las actuaciones de la Administración Pública.

c) Directa: Esta clasificación incumbe la actuación de los órganos centralizados, que dependen en su actividad del Poder Ejecutivo.

d) Indirecta: Se refiere a la actuación Administrativa que ejercen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.²

De la extensa explicación del maestro Acosta, para la creación de este esquema de trabajo debemos tomar como elementos esenciales, las ideas antes vertidas y así entender el amplio funcionamiento de la Administración Pública, ya sea desde el ámbito Federal, Local o Municipal, visto desde su actuar interno en todas y cada una de las dependencias administrativas, o en sus relaciones de carácter Estado-Gobernado; por lo que siendo menester del presente trabajo el estudio de la Administración Pública en el Distrito Federal; el cual de acuerdo al artículo 44 de nuestra Carta Magna, lo identifica como el lugar de residencia de los Poderes de la Unión y la capital de la República Mexicana, aunado a lo establecido por el artículo 122 de dicho ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, se compone por que su gobierno se encuentra a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local de acuerdo a lo establecido en el propio ordenamiento legal invocado, por lo que, localmente es autoridad del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Como base jurídica, el párrafo cuarto del artículo 122 constitucional, señala que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo la Administración Pública en la Entidad, en consecuencia debemos entender que la función tanto estructural como legal de la Administración Pública del Distrito Federal, recae en el Jefe de Gobierno de tal entidad, el cual para el ejercicio de la Administración Pública, asumirá los conceptos y principios esenciales que vimos con anterioridad, los cuales son aplicables para el ejercicio de su encargo, respondiendo de manera directa a lo establecido en la Base Tercera del Artículo 122 constitucional, el cual nos señala de manera precisa la organización de la Administración Pública.

² Acosta Romero, Miguel . "Teoría General del Derecho Administrativo", ed. Porrúa, 1999, pag. 266.

1.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

La esencia constitucional de cualquier acto jurídico es básica para determinar los principios rectores con los cuales se va a desempeñar el asunto en cuestión, y del cual deriva su ley reglamentaria.

En los artículos 44 y 122 constitucionales, se determinan las características del Distrito Federal, razón por lo cual procederemos al análisis pormenorizado de su Administración Pública.

El artículo 44 de la Constitución reza:

“Art. 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”

Como podemos ver el artículo anterior nos indica la importancia geográfica que ocupa el Distrito Federal, la cual radica en ser sede de los Poderes de la Unión, pero el mencionado numeral no nos remite de manera específica al actuar de la administración pública local, ya que el contenido de dicho artículo se basa más que nada en determinar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su principio y fin en su ámbito de validez, lo que a concepto de nuestro máximo Tribunal, es interpretado como, el espacio en el cual el Gobierno del Distrito Federal podrá ejercer sus funciones, lo anterior lo vemos contemplado en la Tesis Aislada emitida por la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el tomo: IV, Noviembre de 1996, Tesis: 2a. C/96, en la página: 243, que a la letra dice:

“REGIMENES JURIDICOS FEDERAL Y LOCAL. SU AMBITO DE VALIDEZ. Los artículos 42 a 48 de la Constitución Federal, establecen las partes que integran la Federación y el territorio nacional, conformado éste por territorio continental, territorio insular, mar territorial, plataforma continental y zócalos submarinos, de lo que se deriva un carácter de continuidad, no sólo geográfico, sino también del ámbito espacial de validez del orden jurídico de la Federación. Esta misma noción de continuidad se actualiza con relación a las entidades federativas y el Distrito Federal, respecto de los cuales, por razón de territorio, consecuentemente, sólo se surte la competencia local en términos de lo dispuesto por el artículo 121 constitucional, aspecto que revela la importancia que tienen los límites o fronteras, dado que su determinación geográfica permite saber dónde comienza y en qué lugar acaba el territorio de un Estado federado o del Distrito Federal, para establecer el principio y el fin del ámbito espacial de validez de su orden jurídico, lo cual se traduce, a su vez, en aquel espacio en el que el poder público correspondiente podrá ejercer sus funciones.”

Amparo en revisión 524/96. Patricia Elena Caballero Salazar y otros. 27 de septiembre de 1996. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

El criterio en estudio, nos sirve para dar una interpretación sistemática al artículo 44 constitucional, el cual nos señala el ámbito de validez del Distrito Federal, el cual reditúa en describir el ámbito jurisdiccional de la Administración Pública en dicha demarcación, por lo que hay que señalar claramente que el hecho de que el Distrito Federal sea sede de los Poderes de la Unión, no lo convierte en parte de la Federación, sino que hay que verlo como una entidad más, como lo acabamos de mencionar, que tiene perfectamente delimitado su ámbito de validez para el ejercicio local de su Administración, ya que el considerar que la sede de los Poderes de la Unión territorio federal, lo cual sería erróneo y se estaría ante la presencia de una invasión territorial de funciones, ya que el Distrito Federal es una entidad más de nuestro país, independientemente de que el interés de la Federación no siempre convendrá al interés del Distrito Federal, lo anterior se ve sustentado en el criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Séptima Época, en el apéndice de 1995, Tomo I, señalada con el número 106, visible en la pagina 115, que reza:

“DISTRITO FEDERAL Y FEDERACION. SON ENTES JURIDICOS DISTINTOS. No debe confundirse Distrito Federal y Federación, por más que aquél constituya el lugar de residencia de los poderes federales y aun cuando su administración, dirección y gobierno, se ejerzan por la propia Federación. En efecto, desde el punto de vista formal, el Distrito Federal mantiene una relación de dependencia con la Federación de Estados, puesto que se encomiendan al Congreso de la Unión las funciones legislativas que rigen la entidad (artículo 73, fracción VI, de la Constitución Federal); la función administrativa depende del Presidente de la República, quien atiende en forma directa su gobierno (artículo 73, fracción VI, Base 1a., de la citada Ley Fundamental) y, por último, la función judicial se encomienda esencialmente a órganos jurisdiccionales encabezados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos miembros son nombrados también por autoridades federales, según el procedimiento particular que señala la propia Carta Magna (artículo 73, fracción VI, Base 4a.); sin embargo, desde el punto de vista material, el Distrito Federal es una entidad local, como se desprende de lo preceptuado en el artículo 43 de la citada Ley Fundamental, que expresamente señala que, además de los Estados que ahí se enumeran, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, es decir, que no es la Federación misma y, si bien el Congreso de la Unión emite las leyes que lo rigen, éstas no tienen aplicación en toda la República, como tampoco tienen jurisdicción en todo ese ámbito sus autoridades administrativas y sus tribunales carecen de competencia para conocer de asuntos que no corresponden a la localidad.”

Séptima Epoca:

Amparo en revisión 4149/74. Lago de Guadalupe, Unidades Vecinales "B" y "C". S. A. de C. V. 16 de noviembre de 1982. Unanimidad de diecisiete votos.

Amparo en revisión 1468/56. Marcos Arrangoiz y coags. 29 de noviembre de 1983. Unanimidad de diecinueve votos.

Amparo en revisión 739/52. Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. 10 de enero de 1984. Unanimidad de dieciocho votos.

Amparo en revisión 2109/79. Comisión Federal de Electricidad. 10 de abril de 1984. Unanimidad de dieciocho votos.

Amparo en revisión 4200/80. Petróleos Mexicanos. 2 de mayo de 1984. Unanimidad de diecisiete votos.

Los criterios que anteceden, sustentan una idea clara y firme para el desarrollo de temas subsecuentes, que de acuerdo al artículo 44 de nuestra Carta Magna, el ámbito de competencia del Distrito Federal queda plenamente establecido para el ejercicio de su Administración Pública, independientemente de que el criterio anterior aun no señala lo referente a la reforma Orgánica que a sufrido el Gobierno del Distrito Federal, pero sin embargo constituye una base esencial para señalar la distinción entre el Gobierno Federal y el Local.

Con una importante relación a lo que hemos estudiado, el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado C, Base Tercera, trata lo relacionado a la Administración Pública del Distrito Federal, el cual a la letra dice:

“Artículo 122.-

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetara a las siguientes bases:

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I.- Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II.- Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley."

Dándonos una ilación al contenido de los temas que hemos estado estudiando, el artículo transcrito, establece lo relacionado a la Administración Pública del Distrito Federal, pero al analizarlo, cabe hacer la observación que dicho precepto es la base constitucional para la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y el Distrito Federal.

1.3. FUNDAMENTO LEGAL.

En todo acto jurídico, su fundamento legal, es la esencia del mismo, por lo que a continuación procederemos a realizar un estudio a las leyes reglamentarias de los artículos 44 y 122 de nuestra constitución, enfocado principalmente a la Administración Pública del Distrito Federal, lo cual nos lleva a analizar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

1.3.1. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como conjunto de normas que rigen el actuar de vida de la comunidad que vive dentro del Distrito Federal, el actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fue publicado en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 y consta de 145 artículos, dentro de los cuales los artículos 86, 87, 88, 92, 93, 98, 99, 100, 102 y 103 regulan lo relacionado a la Administración Pública, situación por la cual y para mayor abundamiento de los temas que estamos analizando, se hará un estudio conceptual a cada uno de dichos numerales:

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, de conformidad con la ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa.”

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.

Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes.”

Artículo 88 ...

“Las atribuciones de las unidades administrativas así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias, se determinarán en el Reglamento Interior que expedirá el Jefe de Gobierno.”

Artículo 92 ...

“La administración pública del Distrito Federal implementará un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emitan el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y la Asamblea Legislativa, de los reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables, a efecto de que

los habitantes se encuentren debidamente informados de las acciones y funciones del gobierno de la Ciudad."

Artículo 93 ...

"La administración pública del Distrito Federal tendrá a su cargo, los servicios públicos que la ley establezca, considerando la capacidad administrativa y financiera de la entidad.

La prestación de servicios públicos podrá concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos y en los términos que establezcan las leyes, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno.

Tomando en cuenta la mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, el Jefe de Gobierno podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue en los Jefes Delegacionales la facultad de otorgar concesiones de servicios públicos que tengan efecto dentro de la Delegación. "

Artículo 98 ...

"Los organismos descentralizados serán las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. La fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos serán aquéllos que se constituyan en los términos y con los requisitos que señale la ley orgánica que regule la administración pública del Distrito Federal."

Artículo 99 ...

"Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tendrán por objeto principal:

1. La realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables;

II. La generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la Ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas; y

III. El auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe de Gobierno."

Artículo 100 ...

"La ley o decreto por el que se constituya un organismo descentralizado deberá precisar su objeto, fuente de recursos para integrar su patrimonio, integración de su órgano de gobierno, las bases para la incorporación de personal especializado y su permanente capacitación así como de nuevas tecnologías para la mayor eficacia de los servicios encomendados a la entidad."

Artículo 102 ...

"La ley determinará las relaciones entre el Jefe de Gobierno y las entidades paraestatales, o entre éstas y las Secretarías para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación."

Artículo 103 ...

"Los titulares de las entidades que conforman la administración pública paraestatal, además de cumplir los requisitos establecidos en las leyes, deberán haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en la materia o materias a cargo de la entidad a dirigir, o contar con conocimientos de alto nivel y experiencia en materia administrativa."

Como podemos ver y para formarnos una idea clara y precisa de lo que es la Administración Pública del Distrito Federal, los artículos que anteceden, en su contenido nos remiten al concepto doctrinario el cual vemos llevado a la practica en lo concerniente al Distrito Federal, en razón de que en dichos artículos se establecen la forma de administrar y manejar los recursos, así como el señalar los principios rectores del ejercicio de la administración pública en el Distrito Federal, la forma de administración y la forma de distribuir los asuntos del orden administrativo en dicha demarcación, de manera jerárquica, entablando un medio de comunicación entre el Gobierno y sus

habitantes, con lo cual cumple se el principio elemental de un Estatuto de Gobierno.

1.3.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Como principio medular de la estructura del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Publica del Distrito Federal, fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998, la cual en sus artículos del 1 al 7, regula la Administración, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 1...

“Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden e interés público y tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.”

Artículo 2 ...

“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.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación, estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal."

Artículo 3 ...

"Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Administración pública centralizada. Las dependencias y los órganos desconcentrados;

II. Administración pública desconcentrada. Los órganos político administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste, determine;

III. Administración pública paraestatal. El conjunto de entidades.

IV. Administración pública. El conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal;

V. Asamblea Legislativa. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

VI. Demarcación territorial. Cada una de las partes en que se divide el territorio del Distrito Federal para efectos de organización político administrativa;

VII. Dependencias. Las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales;

VIII. Entidades. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos;

IX. Estatuto de Gobierno. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

X. Jefe de Gobierno. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

XI. Ley. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal;

XII. Reglamento. El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; y

XIII. Servicio Público. La actividad organizada que realice o concesione la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo."

Artículo 4 ...

"El Jefe de Gobierno podrá convocar a reuniones de secretarios y demás servidores públicos, cuando se trate de definir o evaluar la política de la Administración Pública del Distrito Federal en materias que sean de la competencia de éstos o de varias dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal."

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 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.

El Jefe de Gobierno contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública del Distrito Federal. Asimismo, se encuentra

facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal."

Artículo 6 ...

"Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades determinen el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, los demás programas que deriven de éste y las que establezca el Jefe de Gobierno."

Artículo 7...

"Los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, atenderán a los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad."

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, de conformidad con la Ley que expida, para este efecto, la Asamblea Legislativa."

En virtud de las leyes estudiadas, demos hacer una adminaculación, ya que los artículos citados, demuestran que es indudable la relación jurídica existente entre los artículos 1 al 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y los artículos 86, 87, 88, 92, 93, 98, 99, 100, 102 y 103 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los cuales en su conjunto son el marco jurídico, que establece las bases, la conformación y estructuración existente para la regulación de la Administración Pública local, la cual debe de cumplir los fines esenciales que se requieren para el ejercicio de la misma, que siempre debe estar encaminada al bien común.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

Una organización es una combinación de los seres humanos imprescindibles, maquinaria, bienes y pertenencias materiales y útiles de trabajo, reunidos en una cierta coordinación sistemática y efectiva, para alcanzar un trabajo deseado y definido; pero cuando se habla de organización, se hace referencia al conjunto de personas que se han reunido para desarrollar un fin común.

Asimismo, la administración se entiende como, el proceso y órgano responsable de la terminación de los fines de una organización y sus elementos directivos deben enfocarse en conseguir que los programas bajo los cuales se esta actuando, ofrezcan una efectividad en la operación con una consecución de los objetivos buscados.

Analizados los elementos que conforman la Administración Pública del Distrito Federal, es indiscutible que como cualquier ente jurídico necesita de una organización funcional que eleve su desarrollo para el logro de todos y cada uno de sus fines, para lo cual debe de considerar que su actuar debe ser rápido, eficaz y conveniente a sus intereses y en particular en buscar la forma de satisfacer sus necesidades esenciales, por lo que es básico aplicar un proceso colectivo hecho a la medida de las instituciones que conforman la Administración Pública, en base a sus recursos humanos y materiales, la forma de gobierno, a su jerarquización, a una línea de autoridad, que justifique su actuar; por lo que la evolución administrativa ha llevado a la creación de entes jurídicos, en los cuales descansen los atributos formas y facultades administrativas necesarias.

Actualmente en la Administración Pública del Distrito Federal, existen 3 formas de Organización:

- 1.- Centralización;
- 2.- Desconcentración;
- 3.- Paraestatal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dichas formas de Organización Administrativa, son las que se encuentran reguladas en nuestra legislación para el ejercicio de la Administración Pública, las cuales cumplen el fin del órgano del Estado, mismos que dependen jerárquicamente ya sea directa o

indirectamente del Poder Ejecutivo y que cuentan con elementos materiales y personales, con estructura y competencia para realizar una determinada actividad, la cual fue encomendada al Ejecutivo.

No obstante lo anterior, es necesario puntualizar, que las formas de organización administrativa, no deben considerarse equivalente a las formas del Estado y las formas de Gobierno, en razón de que son cuestiones totalmente diferentes, tal y como lo señala el maestro Acosta Romero quien indica:

"Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de Gobierno, pues estas se refieren: la primera a la entidad misma del Estado y; la segunda, a los Órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública del poder Ejecutivo y de las unidades administrativas que de él dependen directa o indirectamente.

En tales condiciones puede definirse a los sistemas orgánicos u organización administrativa, como la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependan del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de las relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración encaminada a la consecución de los fines del Estado."³

La cita que antecede, nos da la pauta para empezar a distinguir entre los Órganos Administrativos y el Estado o Gobierno, ya que algo importante para poder entender la Administración Pública, es darle su lugar a cada uno de los órganos que conforman dicha administración, la cual se basa en los modos de Organización que hemos mencionado, y comprender así sus funciones y no confundirlo en este sentido con el ente moral en sí, al que llamamos Estado.

³ Acosta Romero, Miguel . "Teoría General del Derecho Administrativo", ed. Porrúa, 1999, pag. 268.



En relación a la doctrina mencionada en la cual se explica conceptualmente la organización administrativa, debemos enfatizar dichos argumentos a la Administración Pública del Distrito Federal, la cual ve regulada dicha figura en sus dos ordenamientos jurídicos principales, los cuales son el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

1.4.1. ORGANOS Y SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.

El tema anterior, nos señala los tipos y modos de organización administrativa, pero como dichos criterios los debemos de aplicar de manera sustancial y en base a las leyes que le son aplicables al Distrito Federal, es por eso que en este tema nos abocaremos a señalar como se aplica y cuales son los Órganos de Administración en el Valle de México.

En este sentido, el ejercicio de la Administración Pública en el Distrito Federal, en cuanto a sus órganos de Administración de acuerdo al sistema previamente establecido por las leyes aplicables, nos lleva a realizar un estudio a las figuras Administrativas aplicables en México, que como ya lo hemos mencionado lo son la organización :

- Central;
- Desconcentrada y;
- Paraestatal.



Estas figuras, se encuentran reguladas por el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por lo que analizaremos a fondo cada una de dichas figuras:

- **Centralización Administrativa:** Dicha figura se concibe cuando existen órganos administrativos ordenados jerárquicamente de acuerdo al ejercicio de sus funciones, por lo que 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. Lo anterior se ve sustentado en el artículo 2 de la ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Si bien es cierto, la Administración Central existe cuando hay órganos administrativos ordenados jerárquicamente para el cumplimiento de sus fines; basándose en lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

En base a lo anterior podemos definir que; ha quedado establecido por una parte el funcionamiento de la Administración Pública en el Distrito Federal, amén de que el Capítulo I de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, regula lo relacionado a la Administración Central, indicando en el artículo 12 de dicho ordenamiento, que el Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Salud;
- VIII. Secretaría de Finanzas;
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;
- X. Secretaría de Seguridad Pública;
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIII. Oficialía Mayor;
- XIV. Contraloría General del Distrito Federal, y
- XV. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La lista anterior, nos da a conocer todos y cada uno de los órganos con que se conforma la Administración Pública Central del Distrito Federal, las cuales tienen un marco jurídico que se encarga de señalar sus funciones y atribuciones las cuales van encaminadas al bien común, ya que si bien es cierto, todas estas dependencias tienen su ámbito de validez y competencia, podemos observar el total actuar de la Administración del Distrito Federal, es por eso que analizaremos en sus partes cada una de las funciones de las mencionadas Secretarías.

- La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes.

Dicha organización obedece a un principio doctrinario de organización administrativa, que nos explica más a fondo el Doctor Eduardo Castrejon, el cual establece lo siguiente:

“El régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas se pueden reducir a las dos formas siguientes:

- a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal.

- b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia

administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía."⁴

Estas líneas son de gran importancia, en virtud de que, si bien es cierto la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, son por su propia naturaleza dependencias de gran importancia en cualquier Administración ya sea Local o Federal, debemos de entender que por mas atribuciones que se les confieran, no son organismos autónomos, entendiendo por esto que se encuentran dependientes de un superior jerárquico, que en este caso y en la aplicación del tema en estudio, el titular de las dependencias antes referidas son dependientes Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Este último inciso abarca la figura de la desconcentración administrativa, lo cual en la idea del Doctor Castrejon, nos indica:

“Desconcentración Administrativa: En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y la subordinación que lo unen al poder central.

La desconcentración administrativa –sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada- conserva ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad, pero sin desvincularse del poder central. Su posición de órgano centralizado lo obliga a subordinarse a los principios de esta forma de organización administrativa. La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio.

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni financiera, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la

⁴ Castrejon Gutiérrez, Gabino Eduardo. "Derecho Administrativo Mexicano 1", ed. Cárdenas Editor, 2000, pag. 143.

descentralización la capacitan para actuar con una relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativa unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central de una organización general, que es la Administración Pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.⁵

El concepto explicado infiere directamente a la Administración Central, por lo que en el presente, lo abordaremos para el estudio de la Administración Pública del Distrito Federal, es por eso que nos remitiremos a las leyes que en este aspecto les son aplicables.

En el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se señalan los organismos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, a los se refiere que:

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central, contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal, contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

De esta manera vemos en la esencia la figura a que nos hizo referencia el doctor Castrejon, en relación al régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente como lo indica el

⁵ Castrejon Gutiérrez, Gabino Eduardo. "Derecho Administrativo Mexicano 1", ed. Cárdenas Editor, 2000, pags. 144, 145.



referido autor la desconcentralización administrativa, que se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y que se les otorgan ciertas facultades, estableciendo la relación de jerarquización y la subordinación que la une al poder central.

- **Administración Paraestatal:** Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal, lo anterior se sustenta en el artículo 2° ultimo párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal .

Para los efectos de la administración pública, la descentralización es el esparcimiento en la relación con el poder central, la cual se sitúa fuera del ejercicio de dicho poder, dando en consecuencia una estricta relación, con el objeto de mantener el control, lo que lo diferencia del orden centralizado en cuanto a la características legales que se le asignan a uno y a otro, en virtud de que al realizar una descentralización, se esta transfiriendo los poderes de la autoridad central a una autoridad inferior pero especializada en dicha actividad, que es dependiente directamente del poder central.

Debemos de señalar que la Descentralización Administrativa no es una independización de algunos órganos administrativos, sino que solamente es un alejamiento en la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control, en una técnica de organización jurídica de la administración pública, a un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual sigue manteniendo ante el órgano descentralizado un poder político de control y una tutela administrativa para el ejercicio de sus funciones, en virtud de que los organismos descentralizados se regulan por las modalidades que señalen sus propias leyes.

Una de las concepciones más amplias en relación a la explicación del área paraestatal es la que señala el Doctor Castrejón, el cual indica:

“En el área paraestatal, cabe mencionar que esta palabra aun cuando usada en el artículo 90 de la constitución (reformado) y en la LOAPF, el significado usual de la misma y conforme a la mayoría de los diccionarios, es lo que no corresponde al Estado y ello parece indicar que el legislador parece no haber sido muy feliz en buscar un término que, conforme a la legislación deba determinar a un órgano como formando parte de uno de los poderes de la Unión, que es el Poder Ejecutivo, por lo que hay que precisar que el sector paraestatal es un conjunto de unidades administrativas que formalmente están integrados en la Administración Pública Federal y a las que también la LOAPF con poca técnica les llama entidades, en ese mismo sentido la reciente Ley Federal de Entidades Paraestatales, utiliza esta palabra tanto en su nombre como en el texto de sus artículos, calificando a estas dependencias de unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, lo que ocasiona confusiones sobre todo en cuanto hace a los Organismos desconcentrados y a los fideicomisos públicos, que no tienen personalidad jurídica y que por el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los considere entidades, en criterio de dichos autores, ello les confiere dicha personalidad jurídica, opinión de la que deciente el maestro Acosta Romero, en virtud de que para otorgar personalidad jurídica a un ente colectivo de Derecho Público, es estrictamente necesaria la declaración formal de una ley emanada del Congreso de la Unión, específicamente para el caso concreto y no una declaración formal.”⁶

Lo anterior robustece aun más el concepto doctrinario de los Organismos Descentralizados, el cual señala que dichos Órganos son aquellos que tienen una personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta figura de organización administrativa puede darse tanto en la Administración Pública Federal como en la Local.

Es por eso, que debemos atender que los organismos descentralizados tienen una diversidad estructural, las cuales tienen una forma de organización propia que adoptan mediante una ley, que

⁶ Castrejón Gutiérrez, Gabino Eduardo. “Derecho Administrativo Mexicano 1”, ed. Cárdenas Editor, 2000 , pags. 140 141.

las lleva a desarrollar actividades que en un principio le competían al Estado, o que han llegado a ser de interés general, razón por la cual se les dota de la personalidad jurídica, un patrimonio propio y un régimen jurídico propio, que los lleva a desarrollar actividades político-administrativas, que es ejercida por los funcionarios que los integran, los cuales son designados mediante un nombramiento, que es otorgado en el caso de la Administración Pública del Distrito Federal, por el Jefe de Gobierno, en facultad de los artículos 122 apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso d) de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos; 67 fracción V, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 2, 5, 40, 48 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como en lo establecido por le Ley correspondiente que rija a la entidad paraestatal.

La base jurídica de lo que acabamos de mencionar, se encuentra en el Capítulo II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, donde se establece lo correspondiente a los Organismos Descentralizados, en cuanto a su constitución, organización y funcionamiento.

Los ordenamientos a que hemos hecho referencia, rigen lo concerniente a las formas de organización administrativa en el Distrito Federal, pero en lo que toca a las entidades paraestatales, existe un ordenamiento especial que se encarga de regir sus funciones, aunque dicha ley es federal, también es aplicable a las entidades paraestatales del Distrito Federal, como lo señalaremos a continuación:

En relación a la Ley de Entidades Paraestatales, el artículo 7 establece que: **“Las Entidades paraestatales del Distrito Federal, quedaran sujetas a las disposiciones de dicha ley”**, de igual forma el artículo 11, del mencionado ordenamiento legal establece para la Administración de las entidades paraestatales lo siguiente:

“ARTICULO 11.- *Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se*

sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública."

De igual forma en el Capítulo II, del ordenamiento antes referido se establece:

- En la sección "A", la Constitución, Organización y Funcionamiento de los Organismos Descentralizados;

- En la sección "B", del Registro Público de Organismos Descentralizados;

En el capítulo III, de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria;

En el capítulo IV, de los Fideicomisos Públicos;

En el capítulo V, de la organización y funcionamiento de las entidades paraestatales;

En el capítulo VI del control y evaluación de los Organismos Descentralizados.

Como ha quedado plasmado en el presente capítulo, el cual es la base para el desarrollo del tema sujeto a investigación; la administración pública en el Distrito Federal, encuentra su fundamento constitucional, en el apartado C, Base Tercera del artículo 122, en el cual se establecen los lineamientos que deberá contener el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual conjuntamente con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y la Ley de Entidades Paraestatales, determinarán la naturaleza y organización de las entidades y dependencias que la conforman, así como la distribución de las atribuciones de los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados.

CAPITULO II

“ LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS ”

El tema de estudio de este capítulo, nos refiere a los actos administrativos como tales, sus efectos, alcances y consecuencias; así como los agentes encargados de generar dichos actos, a los cuales se les llama Servidores Públicos, mismos que se encuentran regulados por una ley especial, por tal motivo iniciaremos estudiando desde los principios doctrinarios de los temas que constituyen este Capítulo.

2.1. CONCEPTO DE AUTORIDAD.

Conceptualmente se entiende por autoridad, aquella persona u órgano que se encuentran investido de facultad para emitir ciertos actos o funciones, lo cual indica el poder o capacidad del individuo para ejercitarlos, jurídicamente hablando una autoridad es el órgano de gobierno o su titular, en ejercicio del poder público con facultades para modificar una situación jurídica existente;

El concepto doctrinario que nos da Rafael de Pina en su diccionario de derecho es el siguiente:

“Autoridad; potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable, bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.”⁷

Debemos de tomar en cuenta, que se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad, en este sentido cabe resaltar que el concepto de autoridad tiene varias acepciones.

⁷ De Pina Vara, Rafael. “Diccionario de Derecho”, ed. Porrúa, 2001 , pag. 117.

En otro sentido se habla de autoridad con referencia al prestigio reconocido a persona o personas determinadas, derivado de sus actividades científicas, artísticas.

Algo que es importante en el ámbito jurídico, son los criterios que emite nuestro máximo Tribunal, de los cuales se desprende el referente al significado del concepto de Autoridad, que se encuentra plasmado en la tesis jurisprudencial emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, en el tomo 80, en agosto de 1994, señalada con el número VI.2o.J/286, visible en la página 61, que reza:

“AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DEL AMPARO. De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I, constitucional y el artículo 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia del juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclamen provengan de autoridad, debiendo entenderse por tal, no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la ley, sino a la que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material de obrar como individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 323/88. Máximo González Escobar. 23 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Guillermo Báez Pérez.

Amparo en revisión 238/88. Jesús Mario Pineda Aguilar. 16 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo directo 311/90. Ventura Arenas Morales. 19 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 356/93. Francisco González Flores. 31 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares.

Queja 55/93. Trinidad Juan Pérez Zepeda. 29 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Tarcicio Obregón Lemus. Secretario: Guillermo Báez Pérez.

2.2. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

En este punto de estudio, debemos de entender que la autoridad administrativa, es una variante de autoridad, por lo que la misma, es todo órgano del estado, que tiene atribuciones, facultadas por el orden jurídico, con facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado, enfocadas al ejercicio de la Administración Pública.

La Autoridad Administrativa, debemos considerarla como la suma de facultades que la ley le otorga al servidor para ejercer sus atribuciones y sólo se circunscriben en relación con la entidad moral que se denomina "autoridad", abstracción hecha de las cualidades del individuo, verbigracia: en el caso de un nombramiento hecho en términos legales a favor de alguien que reúna los requisitos impuestos por la ley, de acuerdo a las leyes aplicables, al ejercicio de la Administración Pública, en razón de que la actividad administrativa se realiza dentro de la finalidad del Estado, que consiste en dar satisfacción al interés general, que fundamentalmente son el salvaguardar el orden público (tranquilidad, seguridad y salubridad públicas), todo ello tendiente a regular y fomentar la actividad de los particulares por medio de los servicios públicos, que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa a la vida de la sociedad.

Jurídicamente hablando podemos entender como autoridad administrativa del Distrito Federal, a la dependencia o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal, facultada por los ordenamientos jurídicos, para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo y que dispone de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho aplicables; asimismo, el Licenciado Raúl Chávez Castillo, en su diccionario jurídico nos da el concepto de "Autoridad distinta a la Judicial o del Trabajo: Es aquella autoridad que

no tiene el carácter de tribunal, por lo que se aplica a autoridades de índole administrativa.”⁸

Aunado a lo anterior el artículo 2 fracciones V y VI de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señala lo siguiente:

“Artículo 2o.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

*V. **Autoridad:** Persona que dispone de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho;*

*VI. **Autoridad competente:** Dependencia o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal facultada por los ordenamientos jurídicos, para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo...”*

De lo anterior, podemos concluir que la autoridad administrativa se encuentra investida de elementos personales y materiales basados en una estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad encaminada al ejercicio de la administración pública, por conducto de su titular, que en el caso del Distrito Federal es el Jefe de Gobierno, el cual para el ejercicio de sus funciones cuenta con diversas dependencias las cuales se encuentran jerárquicamente subordinadas a él, lo anterior en base a la forma y organización que establece nuestra legislación para el ejercicio de la administración pública.

2.3. ACTO DE AUTORIDAD.

Dando una relación sucinta a los puntos expresados, cabe hacer la mención que en el mundo del derecho existe una gran diversidad de manifestaciones de voluntad que están encaminadas a provocar o producir efectos jurídicos y con la pretensión de que estos

⁸ Chávez Castillo, Raúl. “Diccionario Jurídico Harla”, ed. Harla, volumen 7, 1997, pag. 6.

efectos se concreticen en el mundo fáctico. A este tipo de manifestaciones las conocemos como actos jurídicos.

Un acto jurídico es aquel en donde participa la voluntad del autor de dicho acto; dando con eso consecuencias lícitas cuya finalidad es la creación, transmisión, modificación o la extinción de derechos y obligaciones, dichos actos son bilaterales (contratos o convenios).

La realización de un acto jurídico crea una situación concreta que debe ser respetada por leyes posteriores, pero puede presentarse el caso que la realización de un acto no de lugar a una situación concreta que comprenda todos los efectos que aquel es susceptible de producir, pero su existencia es legal o perfecta, a reserva de que produzca efectos ulteriores.

Es por eso que la voluntad de varios sujetos, debe ser manifiesta de alguna manera, en forma expresa o tácita y; con un objeto indirecto, que es el contenido de la obligación surgida del acto jurídico.

Por lo que de manera distinta al acto jurídico, un acto de autoridad es un hecho intencional, voluntario, positivo o negativo, emitido por un Órgano del Estado, ya sea de hecho o de derecho, el cual está facultado de poder de decisión o de ejecución o de ambas, produciendo una afectación en situaciones generales y abstractas o en situaciones particulares y concretas; teniendo como características el ser imperativo, unilateral y coercitivo.

En este sentido, se considera que un acto de autoridad contiene atributos esenciales, ya que de ellos se deriva tanto su validez y legitimación, dichos atributos los señala el Licenciado Raúl Chávez Castillo, quien al respecto opina:

“Los atributos esenciales del acto de autoridad se derivan de su propio concepto y son los siguientes:

- a) Que sea emitido por un órgano del Estado, provisto de facultades de decisión o de ejecución, ya de hecho, ya de derecho, que produzca afectación en la esfera jurídica del gobernado;

- b) Que sea imperativo, lo que implica tener la fuerza jurídica, realizada en ejercicio de la autoridad soberana del Estado, para ordenar que se realice su voluntad, dentro de la esfera jurídica del gobernado;
- c) Que sea unilateral, es decir, para que sea dictado no se requiere un acuerdo de voluntades entre la entidad soberana -el Estado-, y el gobernado, sino que aquel lo realiza según su voluntad, sin tomar en consideración el parecer del titular, y
- d) Que sea coercitivo, ya sea que la autoridad del Estado tiene la facultad de hacer valer sus determinaciones por medio de la fuerza, cuando éstas no se cumplan o no se respeten de forma voluntaria por el gobernado."⁹

Esta cita, nos refiere con claridad cada uno de los puntos esenciales que debe contener un acto de autoridad ya que nos indica desde el origen del acto de autoridad, hasta la forma de ejecución del mismo y las consecuencias que trae aparejadas la emisión del mismo.

En conclusión, para que los actos jurídicos tengan plena eficacia y no puedan ser anulados deben de cumplir con ciertos requisitos de validez que son: la capacidad legal del autor o autores, una voluntad exenta de vicios (error, dolo, mala fe y violencia); la licitud en el objeto, motivo o fin del acto y; cumplir con la forma específica cuando la ley lo requiera, la falta de estos elementos producen la nulidad absoluta o relativa del acto en cuestión, por lo que no podríamos considerar en este sentido que estamos ante la presencia de un acto legítimo y por ende su alcance y consecuencias son nulas.

2.4. ACTO ADMINISTRATIVO.

La administración Pública, al encauzar su ejercicio, ya sea de forma unilateral o contractual, se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, que dan origen a derechos y obligaciones, con los cuales el Estado impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares y dispone de

⁹ Chávez Castillo, Raúl. "Juicio de Amparo", ed. Harla, segunda edición, 1999, pag. 3.

los medios efectivos para cumplirlas, la función administrativa se concreta en actos jurídicos consistentes en una declaración de voluntad, en ejercicio de una potestad administrativa con hechos y operaciones materiales.

Actualmente el Estado de Derecho sometido al orden jurídico, asume la responsabilidad de los problemas sociales, y se preocupa en todos sus actos por proteger el interés general por medio de actos administrativos o decisiones ejecutorias, que emanan unilateralmente de su propia potestad pública, o de entidades que han recibido expresamente esa prerrogativa del poder público encaminados al cumplimiento y ejecución de la ley; esto resulta obvio, ya que si partimos del concepto básico de la administración pública, se cumplen funciones tendientes a mantener en estado satisfactorio los elementos tanto materiales como humanos para satisfacer las necesidades de la comunidad; en tal virtud al satisfacer esas necesidades, se realizan actos jurídicos, el conocimiento de la doctrina es esencial para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados; en los cuales como característica esencial tienen la subordinación de las actividades públicas al mandato de la ley; por lo que como una necesidad imprescindible, la administración pública ha tenido que ajustar sus actos al orden jurídico vigente.

El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano administrativo, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto y; de que el mismo afecte al sujeto pasivo sea bilateral o multilateral; pero su origen es una decisión unilateral.

En este sentido el maestro Acosta Romero da el concepto de Acto Administrativo, refiriéndose a lo siguiente:

“En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o

extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”¹⁰

Cabe señalar que esta definición es muy semejante a la realizada por el legislador, en el artículo 2 de la ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que dice:

“Artículo 2o.- 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...”

Por otra parte Humberto Delgadillo y Manuel Lucero, en una definición más restringida, estiman al acto administrativo como “una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa.”¹¹

Analizando las citas anteriores, podemos concluir que estos autores excluyen en su definición a los reglamentos administrativos, ya que estos son actos jurídicos con efectos generales; también a los contratos administrativos, debido a que constituyen acuerdos de voluntades y por consecuencia no tienen la característica de la unilateralidad a que se hace referencia, así como a los actos de trámite, porque no producen efectos jurídicos directos.

En este sentido retomando la voz de Rogelio Martínez Vera, quien señala que “la noción sobre el acto administrativo no es muy antigua,

¹⁰ Acosta Romero, Miguel. “Compendio de Derecho Administrativo”, ed. Porrúa, 1999, pag. 369.

¹¹ Delgadillo, Humberto y Lucero Manuel. “Compendio de Derecho Administrativo”, ed Porrúa, 1997, pag. 256.

ya que a partir de la revolución francesa se empieza a difundir como tal, por lo que la define como "la manifestación de la voluntad del funcionario público, por medio del cual el órgano estatal realiza sus actividades."¹²

Asimismo, el maestro Serra Rojas, define el acto administrativo, como "un acto jurídico, una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio unilateral, concreta y ejecutivamente, que 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".¹³

Debemos agregar que el acto administrativo produce efectos jurídicos directos e inmediatos, porque ellos provienen del mismo acto.

Es por eso que debemos especificar que no todos los actos emanados de la función administrativa, deben ser considerados como actos administrativos, en razón de que existe una gran variedad de actos jurídicos y materiales, es decir, una actividad jurídica y una actividad material, ya que los actos administrativos tiene por objeto originar un efecto de derecho, por lo que no deben entenderse como actos administrativos, los actos de gobierno o actos políticos que se relacionan con la orientación o dirección política general y con la integración de los órganos públicos, así como los actos de administración sometidos al derecho privado, lo mismo que los negocios jurídicos bilaterales. Amen de que existe una gran diferencia entre los actos administrativos y los actos de administración en razón de que la doctrina los distingue de la siguiente manera:

- Acto Administrativo: Es el creador de una situación jurídica, concreta y;
- Acto de Administración: Son todos los demás actos internos que no se clasifican como actos administrativos, por no producir

¹² Martínez Vera, Rogelio. "Nociones de Derecho Administrativo", Banco de Comercio, S.A. 1978, pag. 138.

¹³ Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo, Curso I", ed. Porrua, 1999, pag. 238.

efectos en relación a terceros, su eficacia se agota en lo interno de la administración.

2.4.1. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Resulta importante señalar para sustentar esta investigación, el hecho de que un acto administrativo, se encuentra conformado por diversos elementos, que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas o particulares; ya que en todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley, de los cuales depende su validez, eficacia y proyección administrativa y así puedan producir sus efectos regulares. Debemos de entender que los elementos del acto administrativo pueden determinar su carencia o deformación, por los vicios que los destruyen o suspenden.

Desde el punto de vista lógico-jurídico entendemos por elemento de una cosa o de un concepto, aquellas partes que lo integran o que concurren a su formación, lo cual de acuerdo al artículo 16 constitucional, dichos elementos son circunstancias exigidas por la ley y realizadas por la autoridad competente, en donde funda y motiva su causa legal.

Tomando como base lo anterior, la doctrina a clasificado los elementos del acto administrativo en: Subjetivos, Objetivos y Formales;

- Elementos subjetivos: los cuales son la Administración, los órganos de la Administración, así como la competencia e investidura legítima del titular de dicho órgano.
- a) La autoridad Administrativa; puede establecer o crear el acto administrativo, en el ámbito de su competencia.
- b) El órgano de la administración; es el sujeto u órgano de la administración pública que emite un acto administrativo, dentro de su esfera de capacidad y en el ámbito de su competencia o en casos excepcionales por una persona que ha recibido una prerrogativa de poder público;

- c) Titular del Órgano administrativo; en este sentido se debe distinguir, el órgano que realiza la función administrativa señalada en su esfera de competencia, cuyo titular es la persona física que expresa la voluntad orgánica o legal.
- Elementos objetivos: son aquellos que comprenden un objeto, una causa y un fin.
- a) El objeto o contenido; es aquel que se encuentra determinado por el efecto práctico, producido de inmediato o directamente por el acto administrativo, como lo puede ser un nombramiento, una concesión, una expropiación y en general la declaración de voluntad contenida en el acto;
- b) La causa o motivo; es el antecedente o presupuesto que precede al acto y que lo provoca, es decir, en razón de ser o por las razones que mueven a realizar el acto, esto lo vemos plasmado en el artículo 14 de nuestra carta magna;
- c) La finalidad; es el propósito de interés público contenido en la ley.
- Elementos formales; es la expresión externa del acto, esta se integra con el procedimiento o la forma de realizar la declaración o notificación del acto administrativo.

Debemos de entender que todo acto administrativo lo integran un motivo, un objeto, una finalidad y una manifestación de voluntad. El motivo es el antecedente (hecho, situación, acto) que precede al acto y lo provoca. El objeto, es el efecto producido inmediata y directamente por el acto. El fin es el resultado que produce el efecto del acto; es decir querer que un cierto efecto sea producido en razón de ciertos antecedentes que existen, en vista de lo que resultará finalmente del efecto producido.

Asimismo, la base jurídica que respalda los principios antes mencionados, se encuentran en nuestra legislación el artículo 6 de la Ley del Procedimiento Administrativo señala lo siguiente:

“Artículo 6o.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;

III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;

IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;

V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;

VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa del servidor público correspondiente;

VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;

VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;

IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y

X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas."

Podemos determinar que el artículo 6 de la mencionada ley, coincide en cuales son los elementos que debe reunir un acto administrativo; al respecto nuestro máximo tribunal se ha pronunciado con la siguiente tesis jurisprudencial, que fue emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el tomo XII, en julio del 2000, señalada con el número 2a/ J.61/2000, que reza:

"ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN. De conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista

adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. En tal virtud, a efecto de satisfacer estos requisitos, es menester que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados."

Contradicción de tesis 10/2000-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 2 de junio del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes.

Tesis de jurisprudencia 61/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de junio del año dos mil.

Este criterio nos sirve para robustecer la idea de que, los elementos del acto administrativo pueden tener modalidades que son las ya expresadas, pero no forman parte del concepto administrativo; por lo que los elementos serán aquellos que concurren a su formación o definición.

En este sentido el maestro Acosta Romero, en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo*, nos hace la siguiente clasificación:

"Elementos del acto administrativo;

- Sujeto:

- a) Sujeto activo: Órgano administrativo creador del acto.
- b) Sujeto pasivo: A quienes va dirigido el acto administrativo.

- Manifestación externa de la voluntad:

- a) Debe ser espontánea, libre;

- b) Dentro de las facultades del órgano, no debe ser viciada, por error, dolo, violencia, etc.;
- c) Debe expresarse en los términos previstos por la ley;
- d) Debe ser posible física y jurídicamente;
- e) Debe ser lícito;
- f) Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia del órgano administrativo que lo emite (criterio de especialidad);

- Objeto:

- a) Directo o inmediato: Creación, transmisión, modificación de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en que tiene competencia;
- b) Indirecto o mediato: Realización del acto por el órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada;

- Forma:

- a) Manifestación material objetiva en que se plasmo el acto administrativo, para el efecto que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos, puede ser escrita, verbal, etc."¹⁴

Retomando lo anterior es por lo que sostenemos que los actos administrativos dependen de que en ellos concurren los elementos internos y externos, que ya se han explicado con anterioridad; en el caso de la falta absoluta o relativa de alguno de dichos elementos, la ley en tal caso establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de alguna medida disciplinaria, sin afectar las consecuencias propias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto del acto administrativo.

2.4.2. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Si bien es cierto, el acto administrativo necesita elementos para su existencia, también es cierto que hay determinados requisitos que

¹⁴ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", ed. Porrúa, 2000, pag. 815.

se deben cumplir para su emisión, los cuales son diferentes y no hay que confundirlos con los ya mencionados elementos, es por eso que para establecer cuales son los requisitos que debe contener un acto administrativo, primeramente nos debemos remitir a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien en su artículo 16 párrafo primero, nos indica los siguientes:

- Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;
 - Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficios, es el que consigna en materia administrativa, las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, así como ser emitido por el funcionario competente;
 - La fundamentación legal, es decir, que la autoridad que emita el acto, cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales, el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular;
 - Motivación, aquí la autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo que lo originaron.
- DIFERENCIAS ENTRE LOS ELEMENTOS Y LOS REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los elementos y los requisitos del acto administrativo se encuentran íntimamente ligados, pero su diferencia consiste en que: los elementos son las circunstancias de hecho y de derecho que fundamentan la causa legal del acto administrativo; y los requisitos son la exteriorización de los elementos del acto, los cuales se van a desenvolver dentro de un marco de legalidad y seguridad jurídica.

Retomando los principios jurídicos que debe contener todo acto jurídico, tenemos que la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señala en su artículo 7, los requisitos de validez que tiene que contener un acto administrativo, para el caso de que dicho acto sea por escrito, el cual a la letra dice:

“Artículo 7o.- *Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:*

I. Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

II. En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;

III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y

IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.”

Como lo denota este artículo, un acto administrativo debe de reunir determinados requisitos de validez, para poder ser considerado valido, por lo cual nuestro máximo Tribunal ha emitido el siguiente criterio, el cual fue emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia d la Nación , en la Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, en el tomo XIV, en octubre del 2001, señalada con el número 2a. CXCVI/2001, visible en la pagina 429, que señala:

“AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO. *La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto*

administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente administraculado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido."

Inconformidad 292/2001. Victor Hugo Bravo Pérez. 5 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

En consecuencia podemos afirmar, que cuando un acto administrativo se exprese por escrito para que sea válido, debe reunir los requisitos que se mencionaron con anterioridad, los cuales son considerados como los requisitos de validez que conforman un acto jurídico.

2.4.3. FACULTAD Y COMPETENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Continuando con el estudio del acto administrativo, toca lo concerniente a la facultad y competencia de dicho acto, s por eso que para que un acto administrativo sea válido debe de contener la facultad o competencia que la ley le otorgue a la autoridad en cuestión

para emitir el mencionado acto, en este sentido el Doctor Eduardo Castrejon, nos indica diversas facultades discrecionales y regladas, las cuales retomaremos a continuación:

"La facultad discrecional, que tienen los órganos del Estado para determinar su actuación o abstención y, si deciden actuar, que limite le dará a su actuación y cual será el contenido de la misma, es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad o razones determinadas que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley.

Sus elementos son:

1. Como parte de la competencia del órgano administrativo, la ley (tanto desde el punto de vista formal, como material), debe ser siempre la que la otorgue.
2. Su objeto es que, dentro de esos límites se pueda apreciar por parte del funcionario, una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no, hasta señalar el límite de esta actuación.

Se clasifican en:

- a) Libres;
- b) Obligatorias;
- c) Técnicas.

FACULTAD DISCRECIONAL LIBRE. Deja al órgano administrativo, el ejercicio de la voluntad, dentro de los más amplios márgenes, es decir, que no la ciñe más que en la propia prevención contenida en la ley; y que puede ejercitarse, o no ejercitarse parcialmente o en forma continua (nombramientos de funcionarios de la Administración Pública).

FACULTAD DISCRECIONAL OBLIGATORIA. Por ejemplo: La aplicación de multas que, dado el supuesto jurídico, debe invariablemente aplicarse la exención dentro de los márgenes que la ley le da.

FACULTAD DISCRECIONAL TECNICA. Se da cuando en la propia ley se señala, que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea de la realidad o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad. Por ejemplo: Exenciones de impuestos.

Es importante señalar y establecer que por una parte existe la discrecionalidad de la autoridad, la cual no puede ni debe confundirse con la arbitrariedad. La primera parte de una norma jurídica y persigue el interés general, mientras que la segunda se general de un deseo meramente individual y persigue única y exclusivamente intereses propios.

Como cualquier facultad que tiene la autoridad y que emana de la norma jurídica, la facultad discrecional tiene sus límites, los cuales se conforman con los principios de legalidad, fundamentación, motivación y forma (escrita), es decir, que al ejercitar dicha facultad la autoridad debe respetar las garantías constitucionales del gobernado.

Por lo que hace a la facultad reglada, esta consiste en la facultad que la ley otorga y exige imperativamente al órgano administrativo su cumplimiento, es decir, es una obligación imperativa e ineludible. El ejemplo más advertible es la obligación que tiene el Presidente de la República de rendir un informe anual sobre el estado que aguarda la Administración Pública, teniendo la facultad de rendirlo en forma verbal o por escrito.¹⁵

En este sentido y basándonos en la amplia explicación del Doctor Castrejon, debemos de entender que la competencia y facultad de los actos administrativos, se constituyen primeramente en la competencia que la ley otorga al caso en cuestión, lo cual es muy comprensible, ya que dicho acto se encontraría fuera de los supuestos previstos por la ley ; en lo que toca a la facultad, resulta interesante el apreciar que la

¹⁵ Castrejon Gutiérrez, Gabino Eduardo. "Derecho Administrativo Mexicano 1", ed. Cárdenas Editor, 2000, pags. 351 y 352.

misma es muy amplia y diversa, ya que puede sujetarse a diversas hipótesis, tal y como no lo muestra el autor en cita, es por eso que al analizar algún acto determinado debemos de analizar primeramente la naturaleza de su competencia y de su facultad, lo cual nos hará entender y ubicarnos en la naturaleza del acto administrativo en cuestión.

2.4.4. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Como cualquier acto jurídico, los administrativos causan efectos, los cuales, el maestro Acosta Romero, los clasifica en su obra Teoría General del Derecho Administrativo de la siguiente manera: "pueden ser directos o indirectos y en un sentido más amplio, los actos administrativos pueden causar efectos contra terceros, en tal virtud analizaremos cuales son dichos efectos:

- Directo: Creación, transmisión, modificación de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en que tiene competencia y estos pueden consistir en acciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho;
- Indirecto o mediato: Realización del acto por el órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada;
- Los efectos contra terceros se constriñen, como todo aquel ente, ante el cual se puede hacer valer un acto administrativo; o aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o que se modifique el acto administrativo en cuestión."¹⁶

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", ed. Porrúa, 2000, pags. 841 y 842.

2.5. EL SERVICIO PÚBLICO.

Como parte integral de los elementos de estudio de este capítulo, se encuentra el Servicio Público, el cual vamos a entender como, aquella actividad, derivada del Derecho Público, mediante la cual se satisfacen las necesidades colectivas, ya sean básicas o fundamentales, a través de prestaciones individuales, esta actividad la realiza el Estado y en algunos casos la llegan a realizar los particulares a través de las concesiones, el Doctor Castrejon, nos señala cuales son las características del Servicio Público en nuestro país, las cuales transcribimos a continuación:

"Características del Servicio Público:

- Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
- Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general, que regula el Derecho Público, pero ya en opinión de algunos tratadistas no hay inconveniente en que sea de Derecho Privado.
- La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares (mediante concesión).

El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general, debemos de entenderlo como parte integral del Derecho Público.

Existen diferentes sistemas de prestación de los Servicios Públicos los cuales son:

- a) Dejar a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos.
- b) Concesión de las mismas a los particulares.
- c) El de economía mixta o de empresas de Participación Estatal.
- d) Intervención absoluta del estado en los Servicios Públicos.

En nuestra actual organización administrativa, la tendencia es que la prestación de los servicios sea del Poder Público y la Administración interviene en otros servicios a través de empresas de participación estatal.¹⁷

En este tenor si bien es cierto el Doctor Castrejon no dice que existen diferentes formas de prestar el servicio público, no hay que olvidar que como actividad propia del Estado (en algunos casos) para satisfacer las necesidades colectivas a través de diversos modos o procedimientos, puede variar en su forma de realizarse, según el grado de evolución de los Estados y el régimen político al que se encuentren sujetos, razón por la cual la doctrina a considerado que existen cuatro formas de realizar el servicio público:

- El Estado Liberal; aquí se deja a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos;
- El de la concesión de los servicios públicos, a los particulares;
- El Estado con economía mixta, se encuentra conformada por empresas de participación estatal y;
- La intervención absoluta, en donde el Estado, realiza la prestación de los servicios públicos.

En tal tesitura hemos de entender que los servicios públicos, pueden ser prestados por el Estado o por los particulares a través de la concesión, entendiéndose como tal; al acto administrativo en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones un servicio de interés general, realizado por un particular con carácter de servicio público, como si fuera realizado por la administración. Pero dichos servicios públicos son muy variados, ya que de ellos depende en cierta forma la manera de vivir de un país, ya que ahí se ve reflejado su desarrollo y condiciones de vida, en este sentido, el maestro Acosta Romero, en su libro de Teoría General del Derecho Administrativo, al clasificar los servicios públicos hace referencia a la clasificación hecha por García Oviedo, la cual consideramos que es muy completa, ya que abarca las necesidades de vida de cualquier sociedad, clasificándolos de la siguiente manera:

¹⁷ Castrejon Gutiérrez, Gabino Eduardo. "Derecho Administrativo Mexicano 1", ed. Cárdenas Editor, 2000, pag. 329.

- a) Por razón de su importancia: en esenciales, que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de defensa nacional, policía justicia, etc.) y secundarios;
- b) Necesarios y voluntarios, según que las entidades públicas estén obligados o no a tenerlos;
- c) Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, educación); los segundos su uso queda a voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles);
- d) Por razón de competencia, se dividen en exclusivos y concurrentes:

Los exclusivos solo pueden ser atendidos por entidades administrativas, o por encargo de estas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos); los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistencia social);

- e) Por la persona administrativa de quien dependen, se dividen de acuerdo con nuestro marco jurídico: federales, estatales y municipales.
- f) Por razón de los usuarios, se clasifican en generales y especiales. Los primeros se consideran de interés de todos los ciudadanos sin distinción de categoría, todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos); los segundos solo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia).
- g) Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares *uti singuli*, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas y otros que se aprovechan *uti universi*, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo el servicio de alumbrado público.
- h) Por las maneras en que se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.
- i) Por su imposición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados, según las normas de derecho privado.

Tomando como elementos de estudio, los proporcionados por los autores antes mencionado, es de considerarse que la consecuencia de la aplicación de las ideas otorgadas para la aplicación del Servicio público, nos dan como resultado, el establecer que la relación jurídica entre el usuario y el servicio público, esta regida por la ley principalmente, o por el reglamento del servicio, esto explica y justifica que el status del usuario sea reglamentario. En todo aquello que no este previsto en la ley o en el reglamento correspondiente, la obligación tiene caracteres contractuales.

En este sentido, los deberes de los funcionarios y de los empleados comprenden los relativos a la actividad personal, que en principio son de índole profesional, así como las obligaciones que nacen de la vinculación jurídica que se establece entre el Estado y el que ejerce la función, obligaciones que no existen en el derecho privado, al menos legalmente como la lealtad al orden constitucional.

En conclusión debemos entender, que el Servicio Público es tan solo, una parte de la actividad estatal del Estado, la cual se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de satisfacer a una necesidad de interés general, que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es un monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público, es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.

2.5.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

Como dijimos en el tema anterior, el Servicio Público, es aquella actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas, mediante la prestación de un servicio individual, la cual se encuentra contemplada como parte integral del Derecho Público, por lo que dicha función requiere de personas físicas que aporten una actividad, ya sea intelectual o física, para atender los propósitos estatales, es por eso que él o los encargados de la prestación de dicho servicio adquieren el nombre de Servidor Público, figura jurídica que se encuentra regulada en nuestra ley fundamental en el artículo 108, el cual nos indica que, son servidores públicos: "Los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que

desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal ", lo s cuales van a entablar una relación laboral con el Estado.

En tal virtud, debemos dejar en claro que para el presente al referirnos al servidor público, nos referiremos a los Servidores Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal.

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente desde el mes de diciembre de 1982, reglamentaria del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2º, establece que serán sujetos de dicha ley, los Servidores Públicos establecidos en los párrafos primero y tercero del artículo 108 de nuestra carta magna y todas aquéllas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Primeramente debemos dejar en claro que existen diversos conceptos de lo que significa un Servidor Público, para lo cual abordaremos las siguientes definiciones:

Para Sergio Monserrit Ortiz Soltero, "se debe considerar como servidor público, a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico 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 lo 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."¹⁸

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el funcionario público "es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando."¹⁹

Miguel Acosta Romero, hace una división de lo que es el servidor público, en funcionario, alto funcionario y empleado o trabajador del

¹⁸ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", ed. Porrúa, 1999, pág.5

¹⁹Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo", editorial Limusa, 1997, pág.147.

Estado, definiendo al primero como: "la persona que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a, los particulares y en las relaciones internas con los servidores del estado.

Alto funcionario: es la persona física que mediante la designación que señala la ley, es titular de los órganos del Estado que integran los poderes del mismo, en la jerarquía más alta.

Mientras que al Empleado o Trabajador lo define como: la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en cualquier órgano del Estado, mediante nombramiento o inclusión en listas de raya y que no tienen facultades de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos ni frente a los particulares".²⁰

Por ende y analizando los criterios expresados, entendemos que el Servidor Público, es aquella persona que adquiere con el Estado un vínculo laboral, de donde emanan derechos, deberes y situaciones tendientes a satisfacer el ejercicio del Servicio Público, en base a la organización, funcionamiento y distribución de competencias en la Administración Pública.

2.5.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Retomando lo expresado, en nuestra carta magna, se encuentra regulado en el Título Cuarto, las responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que para tal efecto, el artículo 108 de dicho ordenamiento legal, enumera quienes son Servidores Públicos, artículo que dice:

“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

²⁰ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", ed. Porrúa, 1999, pág. 570.

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.

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."

En razón del presente trabajo, es menester enfatizar que el párrafo primero del artículo antes mencionado, señala cuales son los servidores públicos del Distrito Federal, los cuales son:

- Los representantes de elección popular,
- Los miembros 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 en el Distrito Federal.

Cabe señalar que de la descripción anterior, dentro del Distrito Federal se consideran como Servidores Públicos entre otros, a los miembros de la Administración Pública, ya sean designados por nombramiento o por elección popular, los Magistrados, Jueces y en general toda aquella persona que preste sus servicios al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Asimismo, el artículo 109 de nuestra Carta Magna, se refiere a las sanciones que se pueden aplicar a los Servidores Públicos que hayan incurrido en alguna falta, en virtud de la importancia de dicho artículo lo transcribimos a continuación:

“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 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.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."

En virtud de lo amplio y explícito del artículo anterior, cabe mencionar que entre otras cuestiones, nos hace mención a que las legislaturas de los Estados en el ámbito de su competencia expedirán las leyes respectivas tendientes a sancionar a los servidores públicos, especificando los principios rectores de las sanciones que deberán

aplicarse a dichos funcionarios, especificando sanciones de tipo penal y administrativas, las cuales deberán, las cuales deberán ser aplicables al tipo de infracción cometida.

2.5.3. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como hemos visto en el desarrollo de este capítulo, el tema de los Servidores Públicos, es muy amplio, razón por la cual la doctrina realiza una clasificación de dichos Servidores, dividiéndolos en dos grupos a los cuales los llama: Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados.

En este sentido debemos de analizar la naturaleza del Servidor Público, ya que según la entidad a la que prestan sus servicios estos pueden ser: federales, estatales y municipales.

Por su régimen especial pueden ser: de base, de confianza, trabajadores directamente dependientes de la Administración Central y trabajadores de Organismos Descentralizados.

Otra cuestión que se debe de analizar, es la concerniente al tiempo en que desempeñarán sus funciones son: Definitivos, interinos, provisionales, por obra determinada, a tiempo fijo, etc.

De acuerdo a lo que estamos analizando, una opinión que es importante es la que nos da Sergio Monserrit Ortiz Soltero, quien clasifica a los Servidores Públicos, tomando como base las prerrogativas constitucionales y la forma en que son nombrados de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estos pueden resultar funcionarios y empleados. Asimismo indica lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quien señala que estos pueden ser: trabajadores de confianza y trabajadores de base.

2.5.4. FUNCIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

La misión del servidor público, es una actividad importante, ya que en ella radica la expresión de un servicio público eficiente, que cumpla con los requisitos que hemos estado estudiando, por esta

razón las funciones de dicho Servidor se puede expresar de la siguiente manera:

En desempeñar, bajo los términos legales vigentes, un cargo, empleo o comisión en el gobierno federal, estatal o municipal, comprometiendo el máximo sus capacidades técnicas, profesionales y personales a efecto de coadyuvar en el cumplimiento de los fines del gobierno y sus instituciones, en beneficio de la sociedad.

“El servidor público requiere asumir el compromiso de rescatar o fortalecer una imagen positiva de su trabajo ante la opinión pública”.

En tal razón, resulta de alto grado de importancia que el Servidor Público en su diario accionar cumpla de manera irrestricta los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47.

En este sentido creemos recomendable que el servidor público podrá cumplir mejor su misión en la medida en que adquiera una firme convicción de servicio a la comunidad, atendiendo a:

- Reconocer las demandas y gestiones del ciudadano como la razón principal de su trabajo.
- Comprometerse con los fines del gobierno.

Como hemos estado estudiando, un aspecto importante dentro del funcionamiento de los Servidores Públicos, es su entorno de trabajo, es por eso que en este sentido, la reforma del Estado, ha tenido como una de sus finalidades y consecuencias directas, la apertura creciente a una mayor participación de la sociedad, de su conjunto y de los ciudadanos en lo particular, en las acciones de gobierno.

Asimismo, la modernización de las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades y la incorporación continua de los avances científicos y tecnológicos que se hicieron presentes en nuestra nación, han marcado un cambio radical en los perfiles que tradicionalmente debían satisfacer los servidores públicos para el

desempeño de un cargo en el sector público federal, estatal o municipal.

Es por eso que consideramos que el entorno inmediato del Servidor Público, se encuentra conformado por tres elementos los cuales son:

- La sociedad,
- El gobierno, y
- La administración pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SOCIEDAD

Como parte integral del entorno de trabajo del Servidor Público, la sociedad a través del ejercicio democrático del poder, plantea sus necesidades y demanda bienes y/o servicios que las instituciones gubernamentales están obligadas a satisfacer.

En este sentido por eso consideramos que el servidor público es, el depositario directo de los intereses y confianza del ciudadano. Por ende podemos concluir que, él servidor público se convierte en responsable directo ante la sociedad, de que las demandas, asuntos y necesidades que ésta plantea, se atiendan y gestionen de manera adecuada.

GOBIERNO

Habrà de entenderse gobierno al ente político-jurídico-administrativo, que realiza un conjunto de actos, acciones y decisiones de interés público, en virtud de las atribuciones que la Constitución Política y diversas leyes le otorgan.

En razón de lo anterior el servidor público es el encargado de ejercer las atribuciones encomendadas a dichos poderes, al ejecutar actos jurídicos, tomar decisiones dentro de las condiciones y límites que las leyes le imponen a la administración pública y a él mismo.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como lo hemos visto desde el principio del estudio del presente trabajo, la administración pública es el medio a través del cual se materializa la relación entre el Estado y la sociedad.

Es por lo anterior, que al materializarse la relación entre el estado y la sociedad, uno de los recursos más importantes, sin duda, resulta ser el recurso humano, o sea el servidor público, ya que éste es capaz de instrumentar los programas de gobierno, el cual ve realizadas sus actividades por medio de actos de autoridad para la provisión de bienes y servicios. Por lo anterior podemos concluir que el servidor público, es la pieza clave para que los actos de autoridad, lleguen de manera oportuna e idónea hacia los usuarios.

- VALORES QUE ORIENTAN LA ACTUACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.

El servidor público como parte integrante y activa del gobierno, debe adoptar por conductas y guiar sus acciones con base en un esquema donde consideramos que los valores básicos son:

- Legalidad
- Honradez,
- Vocación de servicios,
- Eficiencia y eficacia,
- Imparcialidad, y
- Lealtad.

LEGALIDAD

Se refiere a la obligación del servidor público, de actuar siempre y en todo momento con respeto y estricto apego a las disposiciones contenidas en las distintas leyes, reglamentos y normatividad, es por lo que consideramos que el servidor público no puede realizar su trabajo con base en criterios surgidos de su libre pensamiento.

Como lo hemos visto el actuar del servidor público, no puede ser libre, es por eso que la capacitación juega un papel fundamental como herramienta útil en la transmisión y adquisición de los conocimientos

que el servidor público debe poseer para la correcta aplicación de los instrumentos legales que regulan la ejecución de las tareas propias del puesto bajo su cargo.

HONRADEZ

Este como un valor primordial del ser humano, al ser aplicado en el actuar del Servidor Público, implica para el servidor público, una actuación libre de desvíos de cualquier naturaleza.

VOCACIÓN DE SERVICIO

Se manifiesta y percibe en la actuación del servidor público cuando; su desempeño obedece a las prioridades que se derivan de las necesidades sociales.

La vocación de servicio es una actitud positiva, por tal motivo la vocación de servicio se expresa también cuando el empleado público adopta una actitud de informar a la sociedad en términos claros, oportunos, suficientes y verdaderos respecto de la situación de los asuntos a su cargo.

EFICIENCIA Y EFICACIA

La eficiencia se entiende como, la capacidad para lograr objetivos y metas; a diferencia de la eficacia, se define como la obtención de los resultados en los términos esperados.

De esta manera, es de concluirse que la eficiencia y la eficacia son valores concretos.

LEALTAD

La lealtad es un valor abstracto que cobra presencia cuando asume de manera decidida el compromiso de institucionalidad y de orden disciplinario.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.5.5. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Como todo ente sujeto a derecho, los Servidores Públicos deben de cumplir con determinadas obligaciones en su actuar, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus veinticuatro fracciones establecen en forma de código de conducta cuales son las obligaciones que debe cumplir todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo comisión, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento administrativo disciplinario y a las sanciones que correspondan de acuerdo a la ley antes mencionada.

A continuación transcribiremos cada una de las fracciones, que integran el artículo arriba mencionado:

“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:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

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;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 período 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 la 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 interpósita 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 aquélla 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; y

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.- La (sic) 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."

Obligaciones que son necesarias de cumplir para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se debe observar en el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública tanto Federal como en la del Distrito Federal.

Es necesario estudiar los cinco principios rectores, a los que nos referimos en el párrafo anterior, que se intentan proteger con este Código de Conducta, los cuales a continuación explicaremos.

Debemos entender por legalidad, como el respeto y cumplimiento de la ley, que debe de observar cualquier servidor público en el ejercicio de sus funciones.

Independientemente de lo que señalan los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que estos se refieren a actos que directamente afecten a particulares, y este principio busca que el servidor público ajuste su conducta a lo que señala la ley, con lo que no solo se busca cuidar la esfera jurídica del gobernado, sino el interés general, ya que si éste no cumple con este principio, se hará acreedor a una sanción, independientemente a que haya afectado o no la esfera de derechos de algún particular.

En cuanto a la honradez, esta entraña un comportamiento adecuado tanto legal como ético, respecto particularmente al manejo de los recursos del Estado, ya que en nuestro país tenemos innumerables ejemplos de servidores públicos que se manejan de manera por demás deshonestas, por lo que en estos tiempos se debe buscar que la actuación de los servidores públicos esté regulada por dicho principio, lo que implica ajustar su actuación a los principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

La lealtad se traduce en; un cuidado de los intereses o fines de la institución por encima de cualquier interés personal.

La imparcialidad se refleja en un trato conmutativo y distributivo de igualdad, pero a su vez reconociendo la necesidad de extender una igualdad adecuada a las realidades sociales, pues las diferencias culturales y económicas nos imponen mayor diligencia con el desfavorecido en el saber, entender y tener.

Respecto a la eficiencia, se refiere a la correcta utilización de los recursos del Estado, evitando el desperdicio de los mismos, por su inadecuada aplicación, por lo que se debe de entender que los servidores públicos tienen que utilizar tanto los recursos financieros, materiales, humanos y técnicos, con los que cuenta el Estado, para llevar a cabo sus funciones, con el mayor esmero y cuidado para evitar el, despendió de los mismos que pueda redundar en un desperdicio o desvió de estos.

Después de esta explicación podemos establecer que las fracciones II, IX, XI, XII, XX, XXII y XXIII, del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refieren al principio de "legalidad"; las fracciones IV, VII, VIII y X, al principio de "lealtad",

por lo que toca al principio de "honradez", ~~este se desarrolla~~ en las fracciones III, VI, XV y XVI; por otra parte, el valor de la imparcialidad se identifica principalmente en las fracciones XIII y XVIII; y por último el principio de "eficiencia ", se desarrolla en las fracciones I, V, XIV y XIX.

Además existen otro tipo de obligaciones, tal y como lo marca el artículo 128 constitucional, el cual establece que los funcionarios, sin excepción antes de la toma de posesión, deberán presentar la protesta de guarda a la Constitución y las leyes que de ellas emanen. También la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 80, marca como una de las obligaciones que establece para los servidores públicos, de nivel de jefe de departamento hacia los niveles superiores, la de presentar anualmente su declaración de situación patrimonial."

Debemos entender para empezar, que la incorporación es el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público a través de que el sujeto pasa a formar parte del órgano, confundándose con el.

La incorporación es denominada por la doctrina como investidura, es decir, el traje especial para que una determinada persona pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia emanada de la administración pública, toda vez que dicha investidura puede ser tanto de director, secretario de Estado, jefe departamental, etc.

De esta manera, la incorporación tiene dos fases, la designación y la toma de posesión, la primera consiste en la mayoría de veces en la elección que se realiza a un sujeto para ocupar un cargo, en cuanto a la toma de posesión es la asunción efectiva de sus funciones que realiza el sujeto para iniciar las actividades inherentes al cargo que ocupa.

Esta parte del hecho, de que los sujetos se incorporan al servicio público con la idea de permanencia, es decir, que pretendan hacer su medio habitual de vida el ejercer la función pública, dicha situación no incluye a los trabajadores eventuales, o para una obra o servicios determinados.

Los trabajadores tienen derecho al salario, que deberá estar fijado en los presupuestos respectivos, no podrá ser inferior al mínimo para los trabajadores en general y se ha establecido un sistema de protección al salario.

La ley define a éste como, la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados.

Otras ventajas económicas son: sobresueldo, que es la remuneración adicional que se concede en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar donde se prestan los servicios.

Compensación, que es la cantidad adicional que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración, en atención a las responsabilidades o servicios especiales que desempeña el trabajador.

Horas extras, es la prestación que se recibe por trabajar fuera de la jornada ordinaria de labores.

Gastos de representación, son los que se otorgan a aquellos funcionarios o empleados que por razón del cargo que desempeñan tienen necesidad de realizar determinadas erogaciones que impone el ejercicio mismo del cargo.

Entre otras prestaciones podemos comprender también la relativa a que la Administración proporciona vehículos de transporte para sus funcionarios y empleados.

Aguinaldo, es el decretado en México, por acuerdo del Ejecutivo, para que se pague a los trabajadores al servicio del Estado el importe mínimo de 40 días de salario en el mes de diciembre.

En efecto, el sueldo del funcionario público es una compensación de los servicios que presta, como se desprende de los artículos 5° y 13° constitucionales. El primero establece como regla general, que a nadie se le puede obligar a prestar trabajos personales sin la justa retribución y el segundo determina que ninguna persona puede gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

La Ley Reglamentaria no deja ninguna duda sobre este particular, pues en su artículo 32 determina que el "salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados"

En los incisos IV, V y VI del apartado B del artículo 123 constitucional, los salarios serán fijados por los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos y en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en el Distrito Federal, sin hacer distinciones, y solo podrán practicar retenciones, descuentos y deducciones en los casos previstos en las leyes.

En tanto que el sueldo se fija en atención a las necesidades del empleado y representa la remuneración que le permite consagrarse al servicio sin estar inquietado por aquellas necesidades, se han establecido en la ley diversas disposiciones que tienden a asegurar esta finalidad del salario.

Así se previene que éste no es susceptible de embargo, ni de retenciones, descuentos ni deducciones, salvo en los siguientes casos especialmente señalados en el artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

- Cuando el trabajador contraiga deudas con el Estado por concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con exceso, errores, pérdidas.
- Cuando se trate de cuotas sindicales o de cooperativas o de cajas de ahorro, siempre que el empleado hubiera dado previamente su conformidad.
- Cuando se trate de descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con motivo de las obligaciones contraídas por el trabajador.
- Cuando se trate de embargos por concepto de alimentos y;
- Cuando se trate de obligaciones consentidas derivadas de la adquisición o uso de casas.

Debemos referirnos al nuevo régimen de prestaciones que con el carácter de obligatorias establece la Ley vigente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de 27 de diciembre de 1983, que vino a sustituir a la anterior del 28 de diciembre de 1959 y que corresponde al régimen de seguridad social que ha ordenado la fracción XI del apartado B del artículo 123 constitucional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.5.6. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por una conducta propia. Por lo que los servidores públicos deben pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, pero estos se sujetan a una regulación especial 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 responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado.

Es por eso que la responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos son: responsabilidad civil, responsabilidad penal, responsabilidad política y responsabilidad administrativa, mismas que a continuación analizaremos.

RESPONSABILIDAD CIVIL

En el Título Cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no señala la responsabilidad civil, y sólo se menciona en su artículo 111 el cual establece " En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia", con lo que se determina que ésta puede ser generada por cualquier servidor público y deberá ser exigida a través de una demanda ante la autoridad judicial de la materia.

Esta responsabilidad tiene su fundamento legal en los artículos 1º, 12, 13, y 27 Constitucional, los cuales establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozaran de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, sólo limitada en los casos que prevé esta y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo a lo anterior, nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin causa justificada, se entiende entonces que cualquier servidor público que cause algún daño o perjuicio a cualquier particular en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad civil, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1910, del Código Civil del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Claro que dicha responsabilidad, debería de aplicarse de manera directa al Estado, toda vez que los servidores públicos actúan al servicio de la Administración Pública, para manifestar la voluntad de este, no la de ellos como individuos, por lo que la responsabilidad en que se incurra por la voluntad del Estado debe de aplicársele de manera directa, situación que no sucede, toda vez que nuestra legislación lo prevé de manera diferente, ya que de acuerdo al artículo 1997 de Código Civil para el Distrito Federal, reformado el primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, se establece que: "El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le 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. Por lo que de acuerdo a lo que establece este precepto legal el Estado sólo es responsable de manera solidaria, de pago de los daños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos cuando éstos en el ejercicio de sus funciones cometan actos ilícitos dolosos, mientras que ésta será solidaria en todos los demás casos.

En este sentido cuando en el procedimiento administrativo disciplinario, se ha determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Contraloría General del Distrito Federal, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial. Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección la vía administrativa o judicial.

En consecuencia el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Asimismo, se puede decir que esta responsabilidad se integra por los siguientes elementos: sujeto, la acción u omisión, el daño y el nexo causal; elementos que a continuación analizaremos.

Respecto al sujeto, queda por demás claro que el daño debe de provocarse por un individuo que sea servidor público en ejercicio de sus funciones, ya que si el mismo realiza el daño cuando no está con su investidura de servidor público, no se le podrá imputar responsabilidad alguna como tal.

En cuanto al elemento de la acción u omisión, resulta indispensable que el daño ocasionado sea por una actuación humana, efectuada en contra de lo que establece una ley.

Con relación al daño, este es esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta por que no habría nada que resarcir.

Por último respecto al nexo causal, es indispensable que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación de un servidor público.

Por lo que se concluye que esta responsabilidad civil de los servidores públicos, sólo se genera por los daños que éstos le provoquen a los particulares, durante el desarrollo de sus funciones, y ésta deberá ser demandada por la vía civil.

RESPONSABILIDAD PENAL

En relación a la responsabilidad que en materia penal podrían estar sujetos los funcionarios públicos el artículo 109, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal; los tipos de delitos en que pueden incurrir cualquier servidor público, de acuerdo a lo que establece el Código Penal para el Distrito Federal, serán los siguientes:

- Ejercicio indebido del servicio público; Abuso de autoridad;
- Coalición de servidores públicos; Uso indebido de facultades;
- Concusión;
- Intimidación;
- Ejercicio abusivo de funciones;
- Trafico de influencias;
- Cohecho;
- Peculado;

- Enriquecimiento ilícito y;
- Delitos cometidos en la administración de justicia.

Es importante señalar, que además el Código en mención define con claridad que se debe de entender por servidor público, ya que de acuerdo al artículo 212 del Código en comento, es toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organismos y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judicial Federal o del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaciones Locales y los Magistrados de Justicia Locales, dicho dispositivo legal no deja lugar a dudas sobre quienes son considerados servidores públicos para el efecto de la legislación penal.

Por otro lado la Ley Suprema establece en su artículo 111, que para proceder penalmente contra los diputados federales, y senadores, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, los diputados de la asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador de Justicia del Distrito Federal, así como los Consejeros del Instituto Federal Electoral, y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requiere que la Cámara de Diputados por mayoría de sus miembros presentes en sesión, apruebe actuar contra el inculpado. Si la resolución de la cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento, pero, ello no será obstáculo para que, la imputación que se hace de la comisión de un delito por parte de algún servidor publico, continúe en el momento en que deje de ocupar el cargo que se le encomendó, toda vez que dicha resolución no juzga los elementos de la acusación.

Hay que entender, que esta prerrogativa que da la Constitución, a los servidores públicos arriba señalados, es con la intención de proteger a estos de denuncias penales infundadas que pudieran ser consecuencia de revanchas políticas o intereses particulares; sin embargo, es ilegalmente procedente que presentada la denuncia penal, el Ministerio Público integre la averiguación previa por la

presunta comisión ilícita, ya que la inmunidad a que nos referimos se refiere exclusivamente a la imposibilidad que tienen las autoridades jurisdiccionales competentes para ejercer la acción penal en contra del servidor público responsable.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RESPONSABILIDAD POLITICA

Atendiendo a lo que dispone la Constitución, en el aspecto de señalar cuales son los Servidores Públicos, tenemos que algunos de ellos pueden incurrir en responsabilidad política, es por eso que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus capítulos II y III del Título Segundo establece el procedimiento a seguir del Juicio político, este podrá ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

En este sentido, el procedimiento para sancionar la responsabilidad política se sigue cuando se conoce de la acusación por la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicara la sanción correspondiente, mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, esto una vez llevadas a cabo las diligencias correspondientes y con audiencia del inculpado; pudiendo ser esta la destitución del servidor público, además de la inhabilitación para el ejercicio de algún empleo, cargo o comisión en el servicio público de uno a veinte años.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa, es aquella en la que incurren los servidores públicos, cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, con su conducta infringen las obligaciones a que están sujetos, mismas que se encuentran contenidas en las veinticuatro fracciones de las que esta compuesto el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que ya fueron señaladas con anterioridad.

Los sujetos de responsabilidad administrativa, son los señalados por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud que el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, remite al artículo 2 de la misma ley, y este al precepto constitucional antes referido; los cuales son:

Los representantes de elección popular;

Los funcionarios del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal;

Funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, y los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las legislaciones locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia locales.

Los últimos serán responsables cuando incurran en violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos públicos.

Ya que este trabajo se refiere al procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos del Distrito Federal, es de mencionarse, que dentro de las reformas que se efectuaron a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas el cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en el Diario Oficial de la Federación, se encontró la adición del Título Quinto, donde se regula esta situación, en donde en el artículo 91, segundo párrafo se establece que las facultades y obligaciones que otorga esa ley a la Secretaría y a su titular (entendamos la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), estarán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular.

En este aspecto, es por lo que la mencionada Contraloría General será la encargada de determinar respecto de la probable responsabilidad administrativa en que pudieron incurrir los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

2.5.7. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Retomando lo anterior una vez que se ha determinado la responsabilidad administrativa en que ha incurrido algún Servidor Público, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala cuales son las obligaciones de los servidores públicos, así como las sanciones a las que se harán acreedores por violaciones a su encargo, el cual señala:

“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

En tal virtud, dicho numeral señala la existencia de leyes de responsabilidades de los servidores públicos, asimismo, dicho precepto constitucional es importante ya que en el se establece el que hacer de las funciones de los servidores públicos, así como las sanciones a las que se harán acreedores por violaciones a su encargo.

Lo anterior se sustenta en el criterio emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, señalada con el número I.4o.A.843A, visible en la pagina 340, en el Tomo XV-II febrero, en el Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a la Octava Época, que a la letra dice:

“FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICION LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PUBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD. De la lectura del artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones

económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa "e", en substitución de "o", conjunción disyuntiva, para referirse a ellas; por tanto, es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contraría la Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez, esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta."

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2084/94. Ricardo Chacón Ruiz. 18 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Asimismo, el artículo 113 de la Constitución, señala el contenido de las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en este mismo sentido la fracción III del artículo 109 del cuerpo de leyes antes mencionado, señala la creación de las Leyes de Responsabilidades por las Legislaturas correspondientes, en tal virtud y por ser objeto del presente, analizaremos mas adelante el porque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la ley aplicable al Distrito Federal, por lo que únicamente y por corresponder al estudio del tema en cuestión, solamente abordaremos el poder disciplinario en cuestión.

En ese sentido el Capitulo II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, concretamente de los artículos 53 a 56 señala las diferentes sanciones administrativas, así como su forma de aplicación a los Servidores Públicos infractores, artículos que dada su importancia a continuación se transcriben:

"ARTICULO 53.- *Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

- I.- Apercibimiento privado o público;*
- II.- Amonestación privada o pública*
- III.- Suspensión;*
- IV.- Destitución del puesto;*

V.- Sanción económica; e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado."

"ARTICULO 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La antigüedad del servicio;
- VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y
- VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones."

"ARTICULO 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

- I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y
- II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal."

"ARTICULO 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."

Los artículos mencionados son de gran trascendencia, en virtud de que los mismos, nos indican los diferentes tipos de sanciones a aplicar, el modo de aplicarlas, así como el que hacer en caso de reincidencias, es decir se nos indican diversas cuestiones que deberán ser aplicadas por la autoridad ejecutante en contra del Servidor Público, el cual debe ser estudiado en su aspecto personal como servidor, así como la gravedad de la infracción cometida, en razón de que se deben de aplicar las sanciones de una manera equitativa y justa, ya que no se puede tratar igual a un servidor público de menor jerarquía, que uno que se encuentra investido de mayor grado,

porque como lo hemos visto existen diversos tipos y niveles de Servidores, los cuales no pueden considerarse iguales al momento de aplicar alguna sanción administrativa, es por eso que los artículos antes referidos juegan un papel más que esencial al momento de la aplicación de las sanciones correspondientes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III

“ INICIACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INCOADOS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL ”

3.1. APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Como ley reglamentaria del Título Cuarto de nuestra Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, integrada por 93 artículos, siendo su última reforma el 13 de marzo del 2002, la cual regula lo concerniente al ámbito de acción de los poderes públicos y los agentes estatales, que responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere por ser Servidores Públicos; en donde la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción.

Por eso, en dicha ley se considera que el Estado de Derecho exija que los servidores públicos sean responsables de sus actos en el ejercicio de sus funciones, pero su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Así, en el contenido de la mencionada ley, se tratan de establecer todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos, y el actuar de los servidores públicos sea con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, definiendo las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, así como las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, señalando

los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Para tal efecto, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece un sistema que se compone de cuatro modalidades de responsabilidad, que son: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regulan por la propia ley de responsabilidades.

En lo que toca a la responsabilidad civil y penal de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común; por otra parte la Ley de Responsabilidades desarrolla los principios sobre la responsabilidad política y administrativa, los cuales se estatuyen en capítulos especiales en dicha ley.

Respecto a la responsabilidad política de los Servidores Públicos, el artículo 110 de nuestra carta magna, señala quienes están sujetos a dicha responsabilidad y el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece el procedimiento para fincar dicha responsabilidad, la cual se sanciona con la destitución e inhabilitación del Servidor Público, sujeto a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional.

Por otra parte, se regulan las conductas que la ley en vigor considera que pueden redundar en perjuicios de los intereses públicos y del buen despacho, añadiéndose una conducta que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa. Las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regula el procedimiento de declaración de procedencia, en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra, con arreglo a la legislación penal, lo anterior se considera con el objeto de establecer un sistema que

regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

De igual forma, en la ley mencionada, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones, que afectan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan buen servicio público, las cuales como se explicara más adelante han variado en cuanto a su ámbito de aplicación de acuerdo a las reformas del 13 de marzo del 2002.

En la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, se establece un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público; indicando que la vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las medidas disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, el apercibimiento, la amonestación privada y pública, la destitución para los trabajadores de confianza y suspensiones.

Asimismo, se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales: por lo que los órganos de control actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados.

Por otra parte, se regula la manifestación de bienes de los servidores públicos, en virtud de que se prohíbe que los servidores públicos reciban dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades de que están investidos.

Amen de lo anterior el 13 de marzo del año 2002, se expidió el Decreto, que el Congreso de la Unión, dirigió al Presidente de la República, mediante el cual se expide la Ley Federal de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual empezó a tener vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual en su Transitorio segundo establece 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.”

Del contenido del artículo que antecede, es de entenderse que respecto de las sanciones y procedimientos administrativos a que hacen referencia los artículos 1° al 4° y del 46 al 90, correspondientes a los Títulos Primero, Tercero y Cuarto, respectivamente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se derogan dichas disposiciones respecto al ámbito Federal, ya que lo relacionado a las sanciones administrativas en el ámbito federal, será regulado y sancionado por lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que el contenido íntegro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos será aplicable en dicha materia a los servidores públicos de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local en el Distrito Federal.

En interpretación de lo anterior, entendemos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respecto a las sanciones y procedimientos administrativos adquiere la categoría de una ley local para los Servidores Públicos del Distrito Federal, por lo que respecta al procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y declaración de procedencia, dichas normas se seguirán aplicadas a los Servidores Públicos que señala el artículo 108 constitucional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2. SUJETOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Son sujetos de aplicación del contenido de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los mencionados en el artículo 2, el cual nos remite al artículo 108 constitucional, concretamente los señalados en los párrafos primero y tercero, mismos que a la letra dicen:

“Art. 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...”

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales...”

En base al transitorio segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se derogan los títulos primero, por lo que respecta a la materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la Ley Federal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que respecta al ámbito federal, esto a partir del 13 de marzo del 2002.

Por lo cual, los sujetos mencionados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deberán de estar a los dispuesto en dicha ley por lo que toca a:

- La Responsabilidad Administrativa en el servicio público;
- Las obligaciones en el servicio público;
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y;
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Lo anterior obedece a los motivos expuestos por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, quienes en consonancia al artículo 113 de nuestra Carta Magna, consideraron que las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos determinarán sus obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, y considerando que las antedichas modalidades deben desarrollarse en ordenamientos legales que regulen los aspectos específicos de cada una de ellas, plantearon que la conveniencia de las responsabilidades administrativas, exigibles en el ámbito federal, actualmente previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regulen en un cuerpo legal distinto.

Sin embargo, por lo que respecta al procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y declaración de procedencia, dichas normas se seguirán aplicando de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este sentido, es de gran utilidad para el presente trabajo, el especificar que lo concerniente al procedimiento y las sanciones administrativas de los Servidores Públicos del Distrito Federal, se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

regularan conforme a lo dispuesto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Cabe hacer la distinción que la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es muy independiente de la relación laboral que como tales y que conforme a derecho tengan los mencionados servidores públicos, con la dependencia a la que presten sus servicios, en razón de que la aplicación de alguna de las sanciones previstas en la mencionada ley de responsabilidades, no deslinda ninguna consecuencia de tipo laboral, ya que son cuestiones de tipo legal diferentes, situación que se ve sustentada en el criterio emitido en la novena Época, por la Segunda Sala de la Suprema corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en el tomo IX, en marzo de 1999, señalada como la tesis jurisprudencial 2a./J.14/99, visible en la pagina 257, que reza:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS. *Es improcedente la vía laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificados, cuando este despido o suspensión constituyen una sanción impuesta al servidor público por faltas administrativas, en virtud de que en este supuesto no se está frente a un acto del patrón Estado que suspende o despidе a un trabajador en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; estrictamente, no existe un acto de naturaleza laboral que genere un conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la suspensión o destitución como sanción administrativa impuesta por el Estado por faltas de carácter administrativo conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta dicho título. Si bien las acciones de reinstalación y pago de salarios caídos persiguen finalidades esencialmente iguales, tanto en el ámbito asimilado al laboral que es propio de los burócratas, como en el ámbito administrativo que acaba de señalarse, no deben confundirse entre sí, porque reconocen génesis jurídicas diferentes, ya que la primera se halla fincada en la Ley Federal de los*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Trabajadores al Servicio del Estado (en competencia federal), o en las leyes locales que rigen las relaciones entre los Estados y Municipios con sus servidores (en la esfera estatal), mientras que la segunda deriva de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de las leyes locales respectivas. La distinción es fundamental y de gran trascendencia, porque reconociendo ambos regimenes normativos -el asimilado al laboral y el administrativo-, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y diferentes defensas, las acciones a que dan lugar no pueden, válidamente, confundirse, porque no son optativas ni intercambiables, de tal manera que cada una sigue su propio curso. Por tanto, aunque a través de una acción laboral se demande la reinstalación, el pago de salarios caídos o aun la indemnización, alegando despido injustificado, si la suspensión o el cese constituyen una sanción administrativa, la vía laboral es improcedente porque no se trata de un acto laboral sino administrativo; tanto es así, que los tribunales del trabajo no podrían decidir sobre la procedencia de las prestaciones laborales exigidas, sin examinar y decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material."

Contradicción de tesis 2/98. Entre las sustentadas por el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 4 de diciembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 14/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

En este sentido y tomando la idea clara y precisa que nos otorga nuestro máximo Tribunal al respecto, creemos importante el señalar que, existe una diferencia muy importante entre la aplicación de la Ley laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado y la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que como lo hemos manifestado anteriormente son actos muy distintos y que no tienen nada que ver entre si las consecuencias de la aplicación de una u otra ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2.1. CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL.

La Contraloría General del Distrito Federal, es un órgano de vigilancia que juega un papel medular en la aplicación de las sanciones administrativas, toda vez que de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la institución encargada de aplicar las disposiciones contenidas en dicha ley.

De esta manera, el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que, corresponde a la Contraloría General del Distrito Federal, el despacho de los asuntos relacionados al control y evaluación de la gestión pública, en la Administración Pública, así como el control y despacho de diversas funciones las cuales se encuentran debidamente especificadas en el artículo de referencia, el cual dada su importancia a continuación se transcribe:

“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:

- I. Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación del Gobierno del Distrito Federal, manteniendo permanentemente su actualización;*
- II. Fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el Código Financiero del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;*
- III. Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;*
- IV. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública del Distrito Federal. Discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control;

V. Coordinar a las Contralorías internas que dependerán de la Contraloría General y que ejercerán funciones de control y fiscalización de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, así como emitir los lineamientos para su actuación;

VI. Determinar los requisitos que debe reunir el personal de los órganos de control interno a que se refiere la fracción anterior, y designar a sus titulares y demás servidores públicos que los integren;

VII. Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, asesorando y apoyando a los órganos de control interno de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que le estarán adscritos jerárquica, técnica y funcionalmente;

VIII. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, así como realizar a las mismas, las auditorías que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

IX. Verificar el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de responsabilidades administrativas;

X. Planear, establecer y coordinar, con la Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor, los sistemas de autoevaluación integral de la información y de seguimiento de la gestión pública;

XI. Realizar, dentro del ámbito de su competencia, todo tipo de auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, y formular, con base en los resultados de las auditorías, las observaciones y recomendaciones necesarias, estableciendo un seguimiento sistemático de la aplicación de dichas recomendaciones; al efecto, verificará reuniones periódicas con los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que deberán informar de las medidas adoptadas al respecto;

XII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, cumplan con las normas y disposiciones en materia de:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la Administración Pública del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;

XIII. Fiscalizar el ejercicio de los recursos federales derivados de los acuerdos y convenios respectivos ejercidos por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, en coordinación con las autoridades federales competentes;

XIV. Fiscalizar el ejercicio de los recursos del Distrito Federal comprometidos en los acuerdos y convenios con entidades federativas en coordinación con los órganos de control competentes;

XV. Verificar que se efectúen en los términos establecidos, la aplicación en entidades paraestatales de los subsidios que otorgue el Gobierno del Distrito Federal;

XVI. Opinar, previamente a su expedición, sobre, la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren las dependencias correspondientes, así como en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas;

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

XVIII. Designar a los comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades paraestatales;

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;

XX. Celebrar convenios de coordinación, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas funciones;

XXI. Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa derivadas de la revisión de la cuenta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pública, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar;

XXII. Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados derivadas de la revisión de la deuda pública del Gobierno del Distrito Federal, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar;

XXIII. Informar semestralmente al Jefe de Gobierno (sic) Distrito Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerido, el resultado de tales intervenciones;

XXIV. Llevar el registro de los servidores públicos sancionados en el ámbito de la Administración Pública del Distrito Federal, y celebrar convenios de colaboración en la materia, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Federación y las entidades federativas;

XXV. Tramitar y resolver las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas;

XXVI. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XXVII. Emitir, formular y notificar los pliegos de responsabilidades a los servidores públicos que estime presuntos responsables, a efecto de incoar el procedimiento administrativo correspondiente, así como a aquellos servidores públicos a los que, una vez valorados los expedientes que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, así lo determine;

XXVIII. Intervenir en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, órganos desconcentrados y de las entidades paraestatales, a fin de verificar que se cumpla con la normatividad aplicable, y en caso de incumplimiento, proceder al fincamiento de la responsabilidad administrativa que proceda;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XXIX. Intervenir en los procesos de licitación de adquisiciones de bienes y servicios y de obra pública, para vigilar que se cumpla con las normas y disposiciones aplicables;

XXX. A través del Organismo de Control Interno de la Contraloría General, vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Contraloría General, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándoles las sanciones que correspondan y, hacer al efecto, las denuncias a que hubiese lugar;

XXXI. Establecer, en coordinación con la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas, políticas o lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de eficientar los recursos y transparentar el manejo de los mismos;

XXXII. Intervenir directamente o como coadyuvante, ante las autoridades administrativas o judiciales, en todos los asuntos en que la Contraloría General sea parte, cuando tenga interés jurídico o se afecte el patrimonio del Gobierno del Distrito Federal, y éstos se encuentren relacionados con la facultades que tiene encomendadas, pudiendo delegar tal atribución, tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público, y

XXXIII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

Del contenido del artículo transcrito, podemos observar como se encuentra compuesta, y como es el actuar de la Contraloría General del Distrito Federal, pero en este sentido, cabe mencionar que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 67 fracción V, del Estatuto de Gobierno es el facultado para designar al titular de la Contraloría General, el cual como órgano de control y vigilancia, se auxiliara para el ejercicio de sus funciones, de Contralorías Internas en cada una de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal.

Un artículo que es trascendental en el accionar de la Contraloría General, es el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que indica:

"ARTICULO 49.- *En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que*

cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

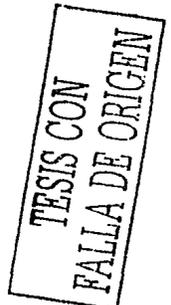
La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.”

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidades, maneja en su Título Quinto, lo concerniente a la Contraloría General del Distrito Federal, respecto a las facultades y obligaciones que la mencionada ley otorga a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las cuales deberán ser aplicadas a la Contraloría General del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, consideraciones que transcribimos a continuación dada su importancia y trascendencia jurídica en el procedimiento disciplinario seguido a los servidores públicos:

“ARTICULO 91.- *Al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General, quien será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno.*

Las facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular.

ARTICULO 92.- *El Contralor General designará y removerá libremente a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. Los órganos de control interno tendrán las mismas facultades que esta Ley les confiere*



a las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las que serán ejercidas en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

ARTICULO 93.- *El servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta Ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta ley."*

En suma, como lo acabamos de ver en el contenido de los artículos precedentes, las funciones de la Contraloría General del Distrito Federal, así como de las Contralorías Internas y de las Unidades Departamentales de Quejas y Denuncias, se constriñen a realizar acciones de control y vigilancia en la Administración Pública.

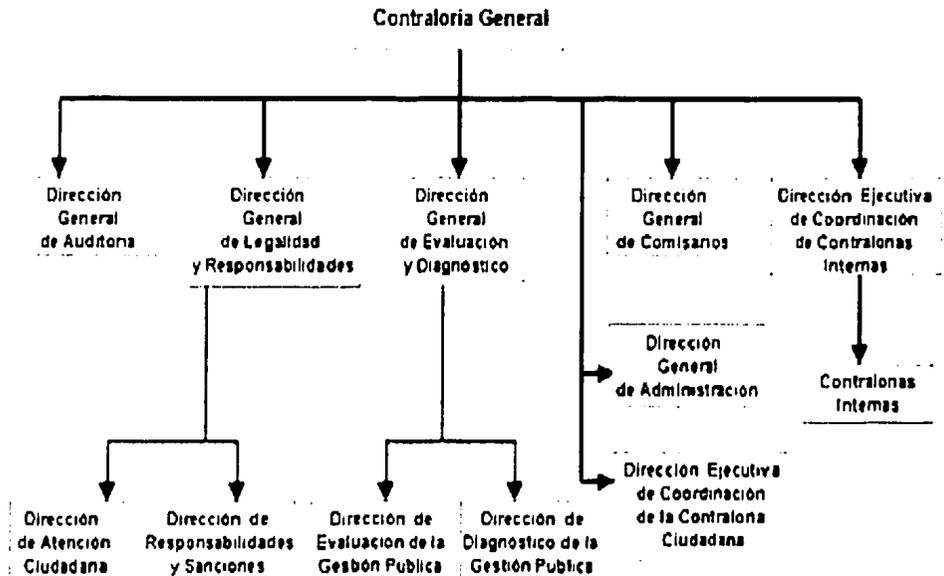
3.2.2. ORGANIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Contraloría General, está encargada del control y la evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Gobierno de la Ciudad. Por ello, la Contraloría se encarga de planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del Gobierno del Distrito Federal, organizándose internamente de la siguiente manera:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Directorio

- 1. Oficinas de la Contralora General
- 2. Dirección General de Legalidad y Responsabilidades
- 3. Dirección General de Auditoría
- 4. Dirección General de Evaluación y Diagnóstico
- 5. Dirección General de Comisarios
- 6. Dirección General de Administración
- 7. Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana
- 8. Dirección Ejecutiva de Coordinación de Contralorías Internas
- 9. Contralorías Internas



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De esta manera la Contraloría, con el auxilio de las dependencias especificadas en el Organigrama anterior, cumple con las siguientes funciones:

- Fiscaliza e inspecciona los ingresos del Gobierno y verifica que cumplan con lo establecido en el Código Financiero para el DF.
- Supervisa el ejercicio del Gasto Público para que corresponda con lo señalado en el presupuesto de egresos. En este sentido, emite normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de Control de la Administración Pública.
- Desarrolla una labor preventiva con base en la asesoría de las dependencias y en el diseño de un mejor Marco Normativo.
- Establece las bases generales para la realización de auditorías y llevarlas a cabo en dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, para promover la eficiencia de sus operaciones y verificar el cumplimiento de sus programas.
- Inspecciona y vigila directamente o a través de las Contralorías Internas que en la Administración Pública Local se cumpla con las normas y disposiciones en materia de: información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos.
- En materia legal, elabora opiniones, previamente a su expedición, sobre la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos, que elaboren las dependencias, así como en lo que toca a contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas.
- Dentro de las labores de colaboración que establece la ley, celebra, previa autorización del jefe de gobierno, convenios de coordinación con la contaduría mayor de hacienda de la

asamblea legislativa para establecer los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas funciones.

- Para garantizar la honestidad y transparencia en el uso de los recursos, lleva el registro de los servidores públicos sancionados en la administración pública del Distrito Federal, así como de los proveedores y contratistas inhabilitados para participar en licitaciones públicas, invitaciones restringidas a cuando menos tres participantes y adjudicaciones directas.
- Por último, establece en coordinación con la oficialía mayor y la secretaría de finanzas, políticas en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública de la administración local.

3.2.3. CONTRALORÍA INTERNA.

Como a quedado de manifiesto en el punto anterior, la Contraloría General del Distrito Federal, para el ejercicio de sus funciones se auxiliara de Contralorías Internas en cada una de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública. Dicha actuación se encuentra sustentada en el artículo 34 fracción V, VI y VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las cuales están adscritas jerárquica, técnica y funcionalmente a la Contraloría General, la cual va a determinar los requisitos que debe reunir el personal de los órganos de control interno y va a designar a sus titulares y demás servidores públicos que las integren.

En este sentido cabe mencionar, que las Contralorías Internas de cada dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal, están facultadas para hacer valer las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de acuerdo a lo previsto por el artículo 57 de la ley antes mencionada, facultad que ha sido interpretada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, emitida en la Octava Época, en el tomo VII, en mayo de 1991, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, visible en la pagina 300, que señala:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“SERVICIO PUBLICO, INHABILITACION TEMPORAL EN EL AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPONERLA. De la interpretación armónica de los artículos 53, 56, 60 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que la contraloría interna de cada dependencia es competente para imponer la sanción por falta administrativa consistente en inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, sin que tal conclusión se contradiga con lo dispuesto por la fracción V del artículo 56 del ordenamiento legal sancionado, al señalar que la inhabilitación indicada será aplicable por "resolución jurisdiccional" pues, en primer término, la palabra "jurisdicción" tiene varias connotaciones, una como sinónimo de competencia (Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A., página 1884), por lo que desde este punto de vista entendemos que la inhabilitación será aplicada mediante resolución emitida por autoridad competente, que en el caso lo es la contraloría interna de cada dependencia; en segundo término, la palabra "jurisdicción" se ha considerado como "facultad, deber de un órgano del Estado para administrar justicia" (Op. cit.), lo que equivale a decir que si bien es cierto que la función jurisdiccional es propia del poder judicial, formalmente hablando, ello no quiere decir que los otros dos poderes (ejecutivo y legislativo) estén imposibilitados de ejercer dicha función, ya que de conformidad con diversos ordenamientos legales, entidades o dependencias distintas del poder judicial materialmente hablando, ejercen la función jurisdiccional, como sucede con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que otorga a la contraloría interna de cada dependencia la facultad de ejercer la actividad jurisdiccional para imponer la sanción administrativa de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público."

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 21/91. Higinio Barrón Rangel. 3 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Ricardo Ojeda Bohórquez.

Revisión fiscal 141/91. Alvaro Herrera Huerta. 14 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Salvador Mondragón Reyes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Amen de lo anterior, es de entenderse que las Contralorías Internas, dependientes de la Contraloría General del Distrito Federal, las cuales están adscritas administrativamente a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública, son autoridades competentes para hacer valer las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.2.4. UNIDAD DEPARTAMENTAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que en las dependencias y entidades de la Administración Pública (siendo aplicable al presente trabajo lo concerniente al Distrito Federal), se instalaran unidades departamentales de quejas y denuncias, cuya función es lograr que el público tenga un fácil acceso para presentar sus quejas y denuncias por el incumplimiento de los Servidores Públicos.

Por otra parte, entendemos que dada la naturaleza de las unidades de quejas y denuncias, estas no forman parte de la estructura orgánica de la Contraloría General del Distrito Federal, ya que las mencionadas unidades forman parte integral del Estatuto Orgánico o del Manual de Organización de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, de las cuales van a depender administrativamente.

En tales condiciones la función de la unidades de quejas y denuncias es servir como enlace entre la gente que realiza una denuncia en contra de un Servidor Público y el órgano de control encargado de sancionar las violaciones hechas en el ejercicio del servicio público, por lo que se debe de entender que dichas unidades, no se encuentran facultadas para aplicar o hacer valer las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, situación que se ve sustentada con el criterio emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la Novena Época, la cual fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el tomo IV, en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

agosto de 1996, señalada con el número I.4o.A.142 A, visible en la pagina 640, que a la letra dice:

“COMPETENCIA. EL DIRECTOR DE RESPONSABILIDADES, QUEJAS Y DENUNCIAS DE LA UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, COMO AUTORIDAD AUXILIAR DE UNA CREADA CONFORME AL PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL, CARECE DE. Resulta insuficiente para considerar la competencia de una autoridad el que genéricamente sea enunciada en un precepto como es el caso del director de Responsabilidades, Quejas y Denuncias de la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene además carácter de auxiliar de otra que fue creada conforme al procedimiento constitucional, en términos de lo dispuesto en el artículo 88 bis del Reglamento Interior de la Secretaría en cita, en el que se prevé como auxiliar del auditor general encargado de la Unidad de Contraloría Interna; es decir, como una autoridad que podrá ayudarlo a atender los asuntos de su competencia sin que por tal motivo sea factible reconocerle el poder otorgado al titular para suscribir y dirigir actos a los particulares, y de hacerlo, es manifiesta la ilegalidad de dichos actos en tanto que, la calidad de auxiliar, no le da la competencia y el imperio de que está revestida la autoridad creada por la ley y a la que se le asignaron funciones específicas.”

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 124/96. Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y de las autoridades demandadas (José Archundia Morelos). 13 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.

En conclusión y en base a lo estudiado en este punto, podemos establecer que las Unidades de Quejas y Denuncias, no dependen directamente de la Contraloría General del Distrito Federal y, menos aun son las autoridades competentes para hacer valer los procedimientos y sanciones contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.3. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN EL DISTRITO FEDERAL.

La figura del procedimiento administrativo disciplinario, no encuentra una acepción concreta dentro de la doctrina y el derecho positivo, motivo por el cual buscaremos describirlo de una manera muy concreta y específica.

Para abundar en dicha figura tomaremos en consideración el concepto de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, quien dice que: "el procedimiento administrativo disciplinario, es una rama del derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas principios e instituciones relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública, establecida conforme a los valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los servidores públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y procedimientos para su aplicación e impugnación."²¹

Otra de las definiciones aportadas es la que otorga Francisco Bueno Araus, quien dice que es: "un procedimiento sancionador, con un conjunto sistemático de actos administrativos, que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa."²²

De igual forma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el título cuarto, se establece el procedimiento para la aplicación de las sanciones administrativas, el cual esta carente de directrices de tipo procedimental, mediante los cuales se puedan determinar los elementos conceptuales correspondientes a un procedimiento formal, exceptuando de lo anterior el procedimiento de naturaleza política, propiamente lo relacionado al juicio político o a la declaración de procedencia; como es de apreciarse en dichas figuras nuestra carta magna además de señalar los aspectos sustantivos también se ocupa de establecer elementos básicos para el

²¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", ed. Porrúa, 1998, pag. 161.

²² Bueno Araus, Francisco. "Derecho Disciplinario de la Administración Pública", ed. Inap, 1990, pag. 139.

procedimiento, consistentes en plazos, autoridades competentes para conocer de dicho procedimiento, así como la garantía de audiencia, el ofrecimiento de pruebas, y las sanciones a aplicar, así como los efectos y requisitos de validez de las resoluciones que se emiten; más sin embargo al hablar de las responsabilidades administrativas el mencionado cuerpo legal, únicamente se constrañe a enunciar a los responsables, los presupuestos generados de responsabilidad, así como las sanciones y los montos máximos de resarcimiento económico.

En este sentido la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, solo se refiere de manera tangencial en sus artículos 49 y 77 bis, a la expresión "Procedimiento Disciplinario".

Es evidente, que el procedimiento administrativo disciplinario, se encuentra dentro del genero del procedimiento administrativo, cuya finalidad se circunscribe a la creación del acto administrativo disciplinario; acto que igual que cualquier otro consisten en una naturaleza jurídica unilateral, en razón de que es ejecutivo y produce efectos jurídicos concretos e individualizados.

Como un sustento de lo expuesto, el maestro Ovalle Favela, considera que el procedimiento administrativo disciplinario, es parte de aquellos medios de legislación reconocidos para solucionar un conflicto de interés jurídicamente trascendente y que se caracterizan por que la solución va a ser dada por una o ambas partes en conflicto, por lo que a estos medios se les conoce como una Autotutela o Autodefensa; de esta manera entendemos a la autotutela como el ejercicio de una potestad (disciplinaria) de uno de los sujetos en conflicto; así entre la administración pública y el servidor público, la primera impone su propia determinación, previo desahogo de un procedimiento en que el servidor publico tenga la oportunidad de aportar pruebas y alegar en su defensa.

Visto lo anterior y dada la poca conceptualización que existe del procedimiento administrativo, procederemos a realizar un estudio minucioso de las etapas o momentos procesales en los cuales podemos partir para empezar a describir el procedimiento administrativo.

El principio de legalidad que se deriva el artículo 16 de nuestra Carta Magna, señala que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito por la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...". Dicho principio de legalidad se reafirma en el artículo 14 constitucional, que señala: "Nadie podrá ser privado de... sus derechos si no mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumple con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Los artículos 14 y 16 Constitucionales, contienen garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica, las cuales deberán de observarse y cumplirse por la autoridad incoactora del procedimiento; en razón de que la inobservancia de cualquiera de las garantías antes mencionadas, produciría actos administrativos viciados, susceptibles de ser combatidos exitosamente en las vías de impugnación correspondientes.

El principio de legalidad, forma parte de todo procedimiento administrativo, en el caso del procedimiento disciplinario incoado a los Servidores Públicos, de la Administración Pública del Distrito Federal, lo podemos entender como que:

- El procedimiento debe sustanciarse ante la autoridad competente, según lo prevén los artículos 3 fracción II, 52, 62 y 64 correlacionados al artículo 91 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- El procedimiento se sujetará a las etapas y formalidades previstas en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- El procedimiento se instruirá en base a la identificación de la conducta del presunto infractor de acuerdo a las hipótesis normativas establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades antes mencionada.

Amén de lo anterior, es frecuente que la autoridad incoactora no le presta la atención que amerita a trascendentales garantías, limitándose a enlistar una serie de preceptos, sin realizar diferencia

alguna o especificar aquellos en que se soporta la competencia de la autoridad que emite el acto, los que fundamentan el acto de molestia, o en algunos casos sin detenerse a señalar los motivos o causas por las cuales se emite dicho acto. De manera tal que en ocasiones se reúne el requisito de competencia, pero descuida razonar o fundar el acto en cuestión, resultando de igual manera una violación al principio de legalidad.

En este sentido algo que es importante de analizar es la tipicidad administrativa, la cual se entiende como la descripción de una conducta específica, a la que trae aparejada una sanción administrativa. El principio de tipicidad en el procedimiento se traduce en que no basta en que se tenga por presunta una conducta, sino que esta se encuadre y se vincule con alguno o algunos de los supuestos previstos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, el principio de culpabilidad, se entiende como la imputación del dolo o culpa con que se realizó una acción sancionable.

Debemos entender que la naturaleza disciplinaria del régimen de responsabilidades, establece como premisa fundamental que la conducta del servidor, sea positiva o negativa, se manifieste o materialice en una violación a la normatividad, es decir que se trata de una infracción de resultados; si estos producen dolo o la culpa, por lo que se presume salvo prueba en contrario dicha responsabilidad. En este sentido es el caso que la tentativa no sea tomada en consideración dentro de las modalidades bajo las cuales pueda dar lugar una infracción administrativa, y sea necesario probar por parte de la autoridad la existencia del dolo o la culpa en la realización de la conducta.

Es por eso que el principio de culpabilidad tiene su vertiente en la máxima de derecho que señala "la ignorancia de las leyes no eximen de su incumplimiento".

Continuando con los principios que deben de contener el procedimiento administrativo nos encontramos con el Principio de Proporcionalidad, que entendemos como la imposición de las sanciones disciplinarias; por lo que este principio obliga a considerar

una serie de aspectos y circunstancias establecidas en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Algo que debe ser siempre tomado en cuenta en todo procedimiento es el Principio de Presunción de Inocencia; este principio se traduce en la expresión "toda persona es inocente hasta que se compruebe lo contrario", lo cual lo hemos regulado en la fracción IV del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades antes mencionada, ya que recoge parcialmente este principio al disponer que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute.

Una cuestión que es determinante en la aplicación del proceso administrativo es el Principio de Prescripción; en sentido amplio la prescripción se entiende como el medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el solo transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que aplique la ley. En materia administrativa, la prescripción solo tiene una colocación, pero además presentará la modalidad de que no se extinga una posible responsabilidad por el transcurso del tiempo, sino que en realidad lo que se extingue son las facultades de la autoridad administrativa para imponer sanciones en un asunto específico, lo que no impide que se pueda intentar por otras vías tales como la penal o la civil.

Otra cuestión que resulta importante en la aplicación de todo proceso es la incompatibilidad, la cual tiene su fuente en el artículo 109 de la Constitución General, la cual se traduce en que no podrá imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, por lo que no es dable duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, pero esto no significa que exista impedimento para que una misma conducta origine dos o más responsabilidades, pero una vez cumplido un procedimiento administrativo o político o en su caso un proceso penal mediante una resolución firme condenatoria o absolutoria, no se podrá iniciar otro proceso de la misma materia en la que fue concluido.

En este sentido la Contraloría General del Distrito Federal, o alguno de sus Órganos de Control Interno que hubiesen emitido una resolución y esta posteriormente adquiriere firmeza legal, daría como consecuencia que la Contraloría estuviera impedida de acuerdo con el principio de incompatibilidad para reabrir el expediente o en su caso modificar en

sentido de alcance de la resolución; pero debemos tomar en cuenta una cosa que es muy diferente a lo antes expuesto, que en caso de que un funcionario sea sujeto paralelamente a un procedimiento administrativo y un proceso penal, resolviéndose en este último con la absolución del inculpado, dicha situación no le favorecería en nada en el procedimiento administrativo en razón de que los procedimientos, instancias causales y sanciones son autónomas e independientes entre sí, resultando que la responsabilidad administrativa se debe fincar libremente sin vinculación alguna con aquellas responsabilidades o conductas de tipo penal.

3.3.1. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR QUEJA O DENUNCIA.

Como en todo acto jurídico su iniciación resulta trascendental para el mismo, ya que se pueden cometer violaciones procesales que pueden dar como consecuencia la nulidad del acto, porque se considere viciado o ilegal, es por eso que en materia del procedimiento administrativo se trata de prever dicha situación, por lo cual en los términos del artículo 49 y 57 primer párrafo, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier persona interesada o un servidor público pueden presentar una queja o denuncia mediante la cual se hace del conocimiento a la Contraloría General del Distrito Federal, actos contrarios a los principios que rigen la administración pública, esto evidentemente con la pretensión de que sean corregidas o subsanadas, y que de ser procedente se apliquen las sanciones que correspondan a los presuntos responsables; sin embargo el hecho de que se formule una queja o denuncia, resulta insuficiente por sí sola para instruir el procedimiento administrativo, ya que corresponde a la autoridad incoactora, realizar las actuaciones e indagatorias previstas en la ley, para proveerse de los elementos que objetivamente le permitan sostener en el procedimiento, la imputación directa de los actos u omisiones. De esta forma, si bien es cierto que la primera etapa se puede desarrollar con la intervención del quejoso o denunciante, el desenvolvimiento o conclusión de la misma es una facultad reservada a la autoridad. Esta reserva de la autoridad, no debe entenderse como sinónimo de capricho o arbitrariedad, ya que deberá agotar previamente la investigación de los hechos

denunciados, y con base en estas, determinar si existen elementos suficientes que presuman una irregularidad administrativa.

En esta parte de la investigación, es de vital trascendencia, que los encargados de la misma se aboquen a ubicar el acto o actos irregulares, para posteriormente y en función de aquellos identificar a los sujetos responsables. Si la investigación se realiza a la inversa, es decir, determinando primero al presunto responsable, seguramente nos habremos quedado con la visión muy limitada del problema y no estaremos en condiciones de apreciar en sus justos términos, la fuente generadora de la irregularidad y en su caso, si se trata de un acto irregular plurisubjetivo o uní subjetivo.

En relación a la procedimentación a instancias de parte, derivada de una queja o denuncia y para efectos de dotar a estas de elementos mínimos de seriedad y objetividad, se debe reunir por lo menos los siguientes requisitos:

- 1.- Que se haga por escrito y se ratifique su contenido.
- 2.- Que se narren los hechos, motivo de la irregularidad, tal como ocurrieron.
- 3.- Que las manifestaciones se hagan en forma respetuosa.

Las denuncias o quejas presentadas en forma anónima, o vía telefónica si no son ratificadas, habrán de tenerse por no formuladas.

Recibida una queja, y tomando en consideración la naturaleza del problema planteado y la viabilidad de encontrar una solución inmediata, resulta muy conveniente desarrollar previamente la conciliación y el entendimiento entre el quejoso y los servidores públicos involucrados.

Una apropiada política de conciliación, evita que se inicien procedimientos innecesarios, así como el propiciar la desarticulación entre sociedad y servidores públicos, ya que de ser posible, y sin que esta constituya un requisito, el denunciante podrá acompañar las pruebas que estimen convenientes, señalar a los posibles responsables, así como cualquier otra información que contribuya a fortalecer la veracidad de los hechos denunciados. Desde luego que lo anterior es sin demérito de la investigación que por su lado haga la autoridad.

A efecto de preservar los principios de imparcialidad y objetividad que rigen la función de la Contraloría, una vez que se presenta una queja o

denuncia, esta debe correr traslado al o los servidores señalados como responsables por el denunciante, con el fin de que se tenga la oportunidad de negar, afirmar, dar su versión de los hechos, e incluso guardar silencio. Esta medida de ninguna manera se debe confundir con la citación para comparecer a la audiencia que señala la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- SOLICITUD DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES.

Por lo que respecta a la determinación de probables responsabilidades administrativas, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, cuenta en términos de lo previsto por los artículos 8 fracción XVI, 14 fracción II inciso a, y 38 de su Ley Orgánica, con facultades para hacer del conocimiento a la Contraloría General, de las infracciones administrativas y en caso del daño económico causado, que haya detectado en el ejercicio de su función fiscalizadora de la cuenta pública, solicitándole el fincamiento de responsabilidades y las sanciones que procedan.

Para estos efectos el Órgano fiscalizador debe integrar un expediente, en el cual se soporte la solicitud planteada, además deberá acompañar el informe o dictamen mediante el cual ha llegado a la convicción de la existencia de irregularidades, señalando el monto del daño económico si lo hubiera, así como los servidores responsables. La Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, una vez que recibe el asunto, procederá a su revisión para efectos de que el expediente reúna los aspectos formales de su integración, los cuales son los mismos que se deben observar en los expedientes derivados de las auditoras que practique la Contraloría General, y una vez hecho esto satisfactoriamente, proceder a su radicación emitiendo el acuerdo correspondiente.

- CONOCIMIENTO O VISTA DE POSIBLES INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS QUE HACEN OTRAS INSTANCIAS O ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Otras de las modalidades, a través de la cual la autoridad disciplinarla puede tener conocimiento de actos irregulares, lo es la llamada "Vista" que debe de hacer la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Finanzas, la Comisión de Derechos Humanos y la Procuraduría

Social, todas ellas del Distrito Federal; ya que por la naturaleza de las funciones de los organismos antes citados, pueden colateralmente tener conocimiento de actos administrativos susceptibles de construir infracciones administrativas y si ese fuese el caso deben hacer del conocimiento de la Contraloría General, para que ésta en uso de sus facultades determine lo conducente.

En lo tocante a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, podemos apreciar que le corresponde hacerlo por conducto de la Visitaduría General o por medio del Procurador de Justicia, según dispone el artículo 12 en su fracción V del Reglamento Interior de la Ley Orgánica de La Procuraduría de Justicia, correlacionado con la fracción IV del artículo 5 de la aludida Ley Orgánica.

Por lo que hace a la Comisión de Derechos Humanos, éste organismo en términos de lo previsto en los artículos 38, 63, 64 y 65 de la ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como los numerales 83 y 84 de su Reglamento Interior, que a su vez se relacionan con la fracción XXI del artículo 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordenan se de vista a la Contraloría General cuando los servidores públicos no proporcionan oportuna y verazmente la información que les solicita, o entorpezcan el desempeño y las actividades de la Comisión, o en su caso cuando se trate de otro tipo de conductas, independientemente de aquellas que son objeto de su propia investigación, y que a su juicio pueden constituir falta administrativa.

En relación a las facultades previstas a la Secretaría de Finanzas, en el Código Financiero del Distrito Federal, señala las responsabilidades aplicables a los servidores públicos que manejen, apliquen y administren rondas, valores y recursos económicos de la Administración Pública del Distrito Federal; con aquellas que tienen a su cargo la Contraloría General, en materia de obligaciones de los servidores públicos en general, se hace necesario en este trabajo precisar el alcance de ambas dependencias en términos de la legislación aplicable, para a su vez establecer la relación que guardan entre sí, a propósito de la vista que se debe hacer de las irregularidades administrativas.

La Secretaría de Finanzas, de conformidad con el Código Financiero (Libro Quinto, "Titulo Primero y Segundo); le corresponde el fincamiento de responsabilidades a efecto de obtener la reparación, indemnización o el resarcimiento de los daños o perjuicios causados por los servidores públicos (responsabilidad directa o subsidiarla), a los particulares en calidad de responsabilidades en calidad de responsables solidarios, cuando los primeros con sus actos u omisión infrinjan las disposiciones del Código Financiero.

Para estos fines la Secretaría cuenta con un procedimiento administrativo, el cual se regula sustancialmente en los artículos 495, 496, 497, 478 y 499 del precitado Código.

El procedimiento resarcitorio, a diferencia del procedimiento administrativo disciplinario, no tiene por finalidad sancionar al servidor público imponiendo amonestación, suspensión o destitución en el cargo, empleo o comisión, sino propiamente la de determinar y cuantificar las daños y perjuicios causados o las que puedan llegar a producirse. Sobre esto último cabe hacer la siguiente interrogante: Qué procede cuando un servidor público que maneja rondas es encontrado responsable en el procedimiento resarcitorio, fijándose como sanción el pago de una cantidad líquida por concepto de la reparación del daño causado a la hacienda publica, sanción que el servidor cubre oportunamente a la Hacienda podrá la Contraloría General del Distrito Federal imputarle responsabilidad administrativa y en su caso el tipo económico al referido servidor, con motivo de la misma falta administrativa que propicia el procedimiento resarcitorio.

Tomando en consideración lo dispuesto en el Segundo Párrafo del artículo 109 de la Carta Magna, que en su parte conducente dice: "No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza"; es de concluirse que la sanción económica de referencia una vez determinada por la Secretaría, y dado el cumplimiento por el servidor, la Contraloría no podrá fijar en su momento alguna sanción pecuniaria, pero si podrá establecer otro tipo de sanción tales como la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación.

De acuerdo con las artículos 491 y 493 del Código Financiero, correlacionado con el artículo 57 y las fracciones I, II, III y XXII del artículo 47, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades de la Ley Federal de Servidores Públicos, corresponde a la Secretaría de

Finanzas por conducto de la Procuraduría Fiscal, y una vez que haya concluido el procedimiento resarcitorio y cause estado la sanción económica impuesta, comunicar o dar vista a la Contraloría General, de las irregularidades administrativas en que incurrió el Servidor Público, a efecto de que determine, las sanciones administrativas disciplinarias del caso, dentro de las cuales no podrá establecerse aquella el tipo económico, que prevé la fracción V del artículo 53 de la aludida Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.3.2. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR AUDITORIA.

En este aspecto las Dependencias Unidades Administrativas, Órganos Políticos Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, son constantemente sometidas a programas de auditorias, y en el caso de que se lleguen a consignar irregularidades, estas pueden dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario.

Es la Contraloría General del Distrito Federal, la dependencia encargada de llevar a cabo estas auditorias, a través de la Dirección General de Auditoria y de las Contralorías Internas, de conformidad a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior, cuyo fin es que los programas del Gobierno del Distrito Federal, se lleven a cabo con eficiencia, verificando el cumplimiento de sus objetivos, y de la normatividad vigente que regula a los mismos; en caso de la practica de alguna auditoria, si se detectan irregularidades, imputables a algún o algunos servidores públicos, entonces se deberá de llevar a cabo la promoción de fincamiento de responsabilidades, en contra de alguno de ellos, misma que deberá ser elaborada de conformidad a lo que señalan las reglas para la promoción de fincamiento de responsabilidades administrativas, derivadas de las auditorias practicadas por la Dirección General de Auditoria y las Contralorías Internas.

En dichas reglas, se establece que todo procedimiento administrativo disciplinario derivado de algún fincamiento de responsabilidades administrativas iniciado en auditorias o revisiones, deberá de basarse en un dictamen técnico y promoverse a través de oficio de promoción

de fincamiento de responsabilidades administrativas e imposición de sanciones.

El oficio de promoción de responsabilidades administrativas e imposición de sanciones, se acompañara del expediente técnico, el cual estará integrado por el dictamen técnico y la documentación soporte de la auditoría.

Para comprender mejor como se maneja el fincamiento de responsabilidades derivado de la practica de auditorias, empezaremos por definir que el dictamen técnico: es el documento de consignación las observaciones que no fueron solventadas por el auditado, que se consideran irregularidades constitutivas de responsabilidad administrativas, y que es emitido por los auditores que practicaron la revisión, así como por el titular de área de auditoría, y se dirige al Director General de Auditoría o al Contralor Interno, según corresponda, es decir a donde se encuentren adscritos los auditores que practicaron la auditoría, quienes además de tener que señalar el nombre y numero de la revisión, lugar y fecha de la elaboración, deberá de contar con los siguientes apartados:

Antecedentes: En este punto se deberá indicar si la auditoría o revisión practicada forma parte del programa anual de auditoría; si es extraordinaria o adicional a las programadas, así como si en su caso, deriva de alguna anterior; de igual modo se señalará el fundamento jurídico de la practica de la auditoría o revisión de la Dirección General de Auditoría o de las Contralorías Internas, citando para ello todos los oficios y comunicaciones que se generaron con motivo del inicio de la revisión o auditoría.

Consideraciones: En este apartado se anotarán los razonamientos que conducen a establecer la existencia de las irregularidades, su relación con los presuntos responsables y las disposiciones jurídicas que se infringen; es decir, se realizara el análisis de las constancias que obran en el expediente, estableciendo el acto o actos irregulares si la determinación de los sujetos responsables, el grado de participación, así como la normatividad infringida en cada caso.

Dictamen: En este rubro se deberá señalar el nombre o los nombres, cargos y domicilios actualizados de los servidores públicos que incurrieron en responsabilidad administrativa, precisando en que consistió ésta y cual es la normatividad infringida, así como el monto

del daño patrimonial si lo hubiere; y en el caso de encontrarse involucrados varios servidores públicos, deberá cuantificarse el daño de acuerdo al grado de participación que tuvieron cada uno de ellos en los hechos irregulares, y las conductas deberán precisarse en forma individual, en razón de las funciones que cada uno de ellos desempeñaba en su empleo, cargo o comisión, en la época de las irregularidades.

En cuanto al oficio de promoción de fincamiento de responsabilidades administrativas e imposición de sanciones, éste se puede definir como el documento mediante el cual, el Director General de Auditoría o el Contralor Interno, según sea el caso, determina promover el procedimiento administrativo disciplinario de fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones administrativas, como consecuencia de las irregularidades detectadas con motivo de la auditoría o revisión correspondiente, oficio que deberá de contener por lo menos: nombre de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad auditada y área auditada; nombres y números de la revisión, el número de contrato o contratos, así como los pedidos que en su caso se hubiesen revisado; la descripción general de la irregularidad o irregularidades; el quebranto patrimonial y, en su caso, la conversión a moneda nacional; narración breve, concreta, clara y precisa de los actos u omisiones cometidos por el probable responsable; en el caso de que se detallen hechos cometidos por más de un servidor público, deberán precisarse las conductas en forma individual y el grado de participación en las irregularidades, señalar con precisión las normas jurídicas que se estimen fueron violadas en cada una de las conductas descritas; anotar el nombre de la ley, reglamento o manual, el número del artículo y, en su caso, la fracción infringida; señalar por cada conducta descrita, los documentos que consideren acreditan la falta cometida, indicando donde se localiza dicha documentación dentro del expediente técnico; la mención de que se promueve el procedimiento administrativo disciplinario para el fincamiento de responsabilidades administrativas e imposición de sanciones en contra de los servidores públicos que se indican, debiendo señalar su nombre, cargo y periodo, así como su domicilio.

Por último el expediente técnico, es aquel que invariablemente deberá acompañarse al oficio de promoción de fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones, y que se integra por el dictamen técnico y la documentación soporte que demuestra la irregularidad o irregularidades y la presunta responsabilidad administrativa.

Aquí es importante señalar que, no solo la Contraloría General del Distrito Federal, a través de su Dirección General de Auditoría y de las Contralorías Internas, ya mencionadas con antelación, practican

auditorias al Gobierno del Distrito Federal, sino que también las practica la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a través de su Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico que es el encargado de fiscalizar la cuenta pública de cada ejercicio fiscal, mismo que en caso de detectar irregularidades imputables a los servidores públicos, formula un documento denominado "Pliego de Observaciones", en el que se consigna las irregularidades, el monto y el nombre de los presuntos responsables.

Este "Pliego de Observaciones" tiene por objeto cubrir a la Hacienda Pública el monto de daños y perjuicios estimables en dinero y se finca independientemente de lo que proceda, de acuerdo a otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial; mismo que es enviado a la Contraloría General Distrito Federal de acuerdo a otras leyes, para que en ejercicio de sus facultades inicie el procedimiento administrativo disciplinario en contra esos servidores públicos señalados como presuntos responsables y las irregularidades detectadas.

3.3.3. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE OFICIO.

Otra manera que encontramos por medio de la cual se puede dar inicio a un procedimiento administrativo, es mediante la participación por sí, de la Contraloría General, en la etapa previa al procedimiento, la cual se encuentra regulada en las siguientes disposiciones:

a) La Dirección General de Auditoria, de conformidad con las fracciones V y VII del artículo 70 de su Reglamento Interior debe integrar y turnar a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, aquellos expedientes que derivados de las auditoras o revisiones que practiquen las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Gobierno del Distrito Federal, se detecte irregularidades administrativas y en su caso se considere que hubo menoscabo al patrimonio de la administración pública; y el expediente de referencia debe de integrarse con los siguientes documentos:

- Promoción de Fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones;
- Dictamen de auditoria;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Las constancias de las que se desprenda o acrediten las irregularidades detectadas;
- Los papeles de trabajo de los auditores y;
- En su caso, el informe ejecutivo de responsabilidades.

En importante destacar que el órgano revisor debe tener la firme convicción de que se han cometido irregularidades, de forma tal que la imputación que haga debe ser precisa, evitando los señalamientos genéricos o abstractos.

Esto es que habrá de señalarse: el nombre o nombre de los servidores y los cargos ocupados; tiempo durante el cual se desempeño; establecer si se ha ocasionado un quebranto en el patrimonio público, así como el monto del mismo; el acto o actos mediante los cuales se dio la infracción administrativa; los preceptos violados a la normatividad aplicable, así como el encuadramiento de la conducta en las hipótesis previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez recepcionado un asunto por la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, esta procederá a la revisión del expediente, en caso que no venga acompañado por alguno de los instrumentos mencionados con anterioridad, no se acordará su radicación, derivándose los requerimientos correspondientes, para que la dirección remitora los recabe y traslade. Con el acuerdo de radicación la autoridad incoactora, puede oficiosamente proceder a analizar el contenido del expediente y determinar en su caso, el desahogo de otras investigaciones o revisiones, información o documentos adicionales que le permitan reforzar las irregularidades imputadas, subsanar las inconsistencias que presenten el expediente original, reclasificar o imputar otras responsabilidades administrativas. Estas medidas también se pueden tomar durante el desahogo del procedimiento señalado en el artículo 64 de La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este sentido, continuando con la participación oficiosa de la Contraloría, nos encontramos con que el artículo 62 de La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prevé la facultad oficiosa de la autoridad disciplinaria, para fincar responsabilidades derivadas de la investigación o auditorias que ha realizado. La actividad indagatoria se vincula con las figuras de quejas o denuncias que nos hemos ocupado en otros apartados.

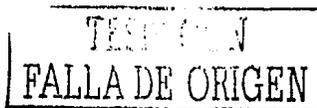
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, el artículo 81 de La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula la temporalidad en que habrán de dar cumplimiento los Servidores a la obligación de presentar su declaración patrimonial, así como las consecuencias y sanciones que se derivan en caso de incumplimiento, en este caso se infiere la facultad oficiosa de la autoridad disciplinarla, para imputar la irregularidad al servidor público infractor.

Llama la atención el hecho de que este precepto sea omiso en relación a la remisión del procedimiento administrativo disciplinario y solo se limite a señalar en caso de incumplimiento injustificado de la declaración inicial, se aplicara la cesación del "nombramiento respectivo" como sanción, previa declaración de la Contraloría, en este caso la aludida declaración, es violatoria de la garantía de audiencia, planteamiento que se refuerza si se toma en cuenta que la fracción XVIII del artículo 47 de La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé como obligación la de presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, y cuyo incumplimiento dice el primer párrafo del artículo 47, dará lugar al procedimiento.

Asimismo, el artículo 84 de La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que la autoridad disciplinaria es la encargada recibir y revisar las declaraciones patrimoniales, en este ejercicio puede detectar incongruencias en los datos aportados en las diversas declaraciones en las cuales no sea justificado el incremento patrimonial de los declarantes, en tales circunstancias y para efectos de corroborar la veracidad de los datos, la autoridad puede oficiosamente realizar visitas de inspección o auditorias en el patrimonio del servidor público, por lo que, la no presentación oportuna de las declaraciones patrimoniales, también es causa suficiente para instaurar el procedimiento administrativo disciplinario.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



CAPITULO IV

“ ESTUDIO AL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS APLICABLE EN EL DISTRITO FEDERAL ”

4.1. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

Como lo hemos estado aplicando en el desarrollo del presente trabajo de investigación, el cual iniciamos partiendo de lo general, hasta llegar a lo específico, que en este caso es el análisis del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el cual se señala el procedimiento a seguir para la aplicación de las sanciones administrativas a quienes han incurrido en alguna responsabilidad, o en su caso emitir la resolución en la cual se absuelva al Servidor Público de la responsabilidad que se le atribuía.

En el artículo ha estudio, podemos observar que se establecen los actos procesales a desarrollar por la autoridad encargada de ventilar el procedimiento disciplinario correspondiente, los cuales pueden consistir desde recibir la queja o denuncia, realizar la investigación respectiva o recabar las pruebas pertinentes para encauzar y sostener la acusación, procediendo de manera imparcial a valorar las pruebas que se ofrecieron en el procedimiento correspondiente, valorar los hechos constitutivos de la causa que dio origen a la incoación de la responsabilidad administrativa, lo anterior para emitir como ya lo dijimos una resolución apegada a derecho.

Tal y como lo establece Rafael de Pina, en su diccionario de derecho, un procedimiento es: “El conjunto de formas o trámites a que esta sujeta la realización de los actos jurídicos ya sean civiles, administrativos y legislativos. La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento, como la de proceso es de juicio. El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia.”²³

²³ De Pina Vara, Rafael. “Diccionario de Derecho”, ed. Porrúa, 2001 , pag. 420.

Como en todo procedimiento, el disciplinario consta de un juzgador, así como de las partes y de diversas diligencias tendientes al desenvolvimiento del procedimiento en cuestión.

En este sentido, el mencionado artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, establece el procedimiento a seguir para la imposición de las sanciones administrativas, el cual señala:

“ARTICULO 64.- *La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:*

I.- 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;

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III.- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta

elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo.

Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República."

Como lo hemos visto, el mencionado artículo establece de una u otra manera el procedimiento a seguir para la aplicación de las sanciones administrativas, pero del mismo podemos observar que dicho artículo no resulta convincente para poder determinar que dicho procedimiento sea completo y basto para subsanar cualquier divergencia que se establezca en la aplicación de las sanciones administrativas.

Por tal motivo, uno de los aspectos más trascendentales en el procedimiento disciplinario es la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales, supletoriedad que se encuentra en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades, que a la letra dice:

"ARTICULO 45.- *En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal."*

La cuestión de la supletoriedad a causado diversas controversias, toda vez que en innumerables ocasiones se ha manejado que la ley supletoria debería de ser el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo anterior en razón de que diversas autoridades llegaron a considerar que el contenido del artículo 45 de la Ley de Responsabilidades no se encuentra dentro de las disposiciones generales de la mencionada ley, sino que lo relativo a la supletoriedad se encuentra consagrado como ya lo dijimos en el artículo 45 que establece las disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo, que se refieren a el procedimiento a seguir para el juicio político y lo referente al procedimiento a la declaración de procedencia, por lo que se llevo a considerar por diversas autoridades, que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos

Penales, sería única y exclusivamente en relación al contenido de los procedimientos antes mencionados, por lo que respecta al procedimiento administrativo disciplinario se debería de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, controversia que a sido objeto de innumerables debates, que se han traducido en diversas tesis aisladas y jurisprudenciales, emitidas por nuestros máximos tribunales, lo cual se define en la tesis jurisprudencial emitida en la novena época, por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la cual fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el tomo XIII, en febrero del 2001, la cual se identifica con el número I.7o.A. J/12, visible en la pagina 1701, que reza:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. *De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe ninguna otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido en el capítulo IV del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político.”*

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2037/98. Fernando Ventura Moussong. 20 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.

Amparo en revisión 2397/98. Gregorio Ángel Tadeo Morales. 27 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza.

Revisión contenciosa administrativa 147/99. Jefe de la Unidad de lo Contencioso del Gobierno del Distrito Federal. 27 de abril de 2000.

Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Ma. del Rocío Sánchez Ramírez.

Amparo directo 7057/99. Mario Ernesto Gámez Paco. 6 de julio de 2000.

Unanimidad de votos. Ponente: José Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Jorge Villalpando Bravo.

Revisión fiscal 1977/2000. Titular del Órgano de Control Interno en el Registro Agrario Nacional de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 13 de diciembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Miguel Ángel Betancourt Vázquez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, enero de 1997, página 540, tesis VIII.1o.8 A, de rubro: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES."

En cuanto la complejidad existente en el procedimiento disciplinario, encontramos que en el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades, se señala que los procedimientos que se sigan para la investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observaran, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo 64 de la mencionada ley.

En este sentido, entendemos que el procedimiento administrativo se desenvuelve en base a los lineamientos establecidos en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicando supletoriamente lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales, lo anterior para lograr un procedimiento legal y conforme a derecho, respetando los derechos procesales de las partes involucradas, situación que consideramos carente de firmeza, ya que los ordenamientos antes mencionados no pueden lograr que se forme una convicción apegada a derecho respecto al procedimiento ventilado.

4.2. PARTES EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

Es menester del presente trabajo, el darle una ubicación procedimental correcta a cada una de las partes que intervienen en el procedimiento administrativo, de acuerdo a los lineamientos establecidos para tal efecto, por lo que a consideración del que suscribe, se establece que las partes que conformaran dicho procedimiento son:

- Contraloría;
- El Servidor Público y;
- La autoridad en donde el presunto responsable presta o prestó sus servicios.

De esta manera, tanto el Servidor Público, así como el Representante de la Dependencia o Entidad en donde presto sus servicios el presunto responsable, comparecen ante la Contraloría ya sea General o Interna, para desarrollar el procedimiento administrativo disciplinario.

El Servidor Público deberá acudir ante la Contraloría correspondiente, al efecto de que en ejercicio de su garantía de audiencia se le determine su presunta responsabilidad sobre los hechos que se investigan, siendo lo anterior conforme a derecho.

Por otro lado, cabe hacer mención que el Representante de la Dependencia o Entidad, comparece a dicho procedimiento en ejercicio de lo señalado en el mencionado artículo 64, que señala en su fracción I, segundo párrafo, que a la audiencia asistirá el Representante de la Dependencia que para tal efecto se designe, situación que se reafirma con lo dispuesto por el artículo 67 de la mencionada ley que indica que "El Titular de la dependencia o entidad podrá designar a un representante que participe en las diligencias."

Es importante señalar que el hecho de que la dependencia o entidad en donde el presunto responsable presta o presto sus servicios, comparezca al procedimiento administrativo, lo anterior, como parte legítima en un procedimiento, para que haga valer los derechos procesales de la autoridad de la Administración Pública del Distrito Federal que representa, ya que en un momento dado puede ver

afectados sus intereses tanto patrimoniales como legales por las resoluciones que emita el Órgano de Control, correspondiente.

4.3. CITATORIO.

Un elemento esencial, dentro de cualquier procedimiento es la citación, ya que en el se pueden dar como inicio violaciones procesales, es por tal razón que se debe de tener cuidado de hacerlo ajustado conforme a derecho, en este sentido y por ser lo concerniente a nuestro tema de estudio; la fracción I del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades, señala que se citara 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 la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por si o por medio de un defensor.

Dichas cuestiones son importantes de señalar, ya que desde ese momento como ya se ha mencionado, se empiezan a realizar actos procesales los cuales de ser hechos erróneamente podrían causar vicios en el procedimiento, lo cual en un momento dado ocasionarían una nulidad de actuaciones, que daría como consecuencia la afectación de alguna de las partes involucradas en el procedimiento disciplinario, cuestión que analizaremos a fondo más adelante.

En el contenido del citatorio se deben establecer de ante mano los principios fundamentales que señalan los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, la cual invoca como requisitos esenciales de cualquier procedimiento, el que la autoridad competente cumpla las formalidades esenciales del procedimiento, así como la fundamentación y motivación del acto que motive la iniciación del procedimiento, lo anterior se ve sustentado con la tesis jurisprudencial emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Séptima Época, en el apéndice de 1995, en el tomo VI, parte SCJN, señalada con el número 96, visible en la pagina 63, que señala:

“AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTIA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA.

La garantía de audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales, a saber: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que se finque la defensa; y la de producir alegatos para apoyar esa defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes. Esto presupone, obviamente, la necesidad de que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquél se entere de cuáles son esos hechos y así esté en aptitud de defenderse. De lo contrario la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber qué pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, si no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoya para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica.”

Séptima Epoca:

Amparo en revisión 2592/85. Luis Salido Quiroz. 13 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 1487/85. Arcelia Velderráin de Chacón. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 1558/85. Olivia Melis de Rivera. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 1594/85. Ricardo Salido Ibarra. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 1598/85. Dinora Toledo de Ruy Sánchez. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos.

Tomando lo expresado por nuestro máximo tribunal, cabe señalar que la Contraloría al momento de citar al presunto responsable al procedimiento administrativo, debe de cumplir con todos y cada uno de los requisitos que señalamos para tal efecto, ya que de lo contrario se estaría ante actos que vulneran las garantías individuales de los Servidores Públicos.

4.4. AUDIENCIA.

Etimológicamente la palabra audiencia, se refiere al acto por medio del cual los jueces oyen a las partes en litigio. El origen del vocablo audiencia, se encuentra en el verbo latino "audire" que significa oír a las partes. El voz de Rafael de Pina, audiencia es: "en sentido procesal; audiencia es el complejo de actos de varios sujetos realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado, en la dependencia de un juzgado o tribunal designado para tal efecto, para evacuar tramites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes, o por el ministerio público en su caso. Puede ser la audiencia de pruebas, alegatos, de ambas cosas o a la vez y de discusión y emisión de resolución."²⁴

Por lo que toca al procedimiento administrativo disciplinario, la ley de la materia, en el artículo 64 se ocupa de regular tangencialmente dicha figura, ya que en el mismo se señala el desahogo del procedimiento, atendiendo más que nada al interés jurídico del presunto responsable; respecto a su garantía de audiencia, por lo que debemos considerar que, en forma deficiente el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contrario al criterio de una depurada técnica legislativa, contiene y regula una complejidad de figuras e hipótesis normativas (audiencia, pruebas, plazos de citación, facultades, autoridades ejecutoras, plazos para resolver, así como la suspensión temporal y los efectos resolutivos); por lo que resulta infructuoso realizar un análisis específico. Sin embargo podemos considerar, dadas las características particulares que acompañan al procedimiento administrativo disciplinario, su finalidad es el desahogo de la audiencia, que no es otra cosa más que la satisfacción de la garantía de audiencia que señala el artículo 14 de nuestra ley suprema.

Por ende, como ya lo manejamos, las etapas procesales que señala el artículo 64 de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, atiende a satisfacer requisitos de forma, los cuales considero que no son bastos, ya que el desarrollo planteado, se

²⁴ De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho", ed. Porrúa, 2001 , pag. 114.

aprecia un procedimiento mezquino de equidad y seguridad jurídica, en la aplicación de las garantías procesales de las partes.

Como se ha visto el desahogo de la audiencia a que se refiere el artículo 64, tiene algunas implicaciones prácticas, que en este sentido se refieren a que por ejemplo en otros ordenamientos se ocupa detalladamente de regular en que consiste cada una de las etapas procesales de la audiencia de ley, estableciendo la secuencia que hay entre una etapa y otra, lo cual no se observa en el procedimiento administrativo, que únicamente se constriñe a dar cumplimiento a todos y cada uno de los elementos que como ya lo hemos mencionado componen la garantía de audiencia que establece nuestra carta magna, atendiendo a una lógica jurídica procedimental, a favor del presunto responsable, lo cual consideramos carente de legalidad en virtud de que el juzgador únicamente se preocupa por atender los derechos del Servidor Público, olvidando en un momento dado la personalidad jurídica, así como los intereses tanto legales como patrimoniales de la entidad o dependencia donde el presunto infractor presta o prestó sus servicios.

En la práctica el procedimiento administrativo, que señala el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, se compone de la siguiente forma:

- Lugar, hora y fecha, aquí se establece la descripción exacta y la hora en que tiene verificativo el procedimiento administrativo;
- Ubicación, ahí se señala el domicilio en que tenga residencia el Órgano de Control que lleva a cabo la indagación;
- Las partes que intervienen, por una parte los funcionarios competentes por el Órgano de Control, la responsable de la indagatoria, los testigos de asistencia, el presunto responsable y el representante de la entidad o dependencia en donde presta o prestó sus servicios el presunto responsable;
- La fundamentación legal y la autorización de la actuación, en esta parte se hace mención a lo establecido por el artículo 14 y 16 de nuestra Carta Magna, en relación a lo dispuesto por los artículos 64, 65 y 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Comparecencia del Servidor Público, en esta parte se realiza únicamente la comparecencia del Servidor Público;

- Protesta legal del Servidor Público, para que se conduzca con verdad en la presente diligencia;
- Datos generales del presunto responsable;
- Defensa o representación legal, aquí comparece al defensor del presunto responsable, lo anterior, para que sea asistido en el proceso legal, lo anterior para no dejarlo en estado de indefensión;
- Declaración del Servidor Público, en esta etapa se rinde su declaración al presunto responsable, lo anterior para que sea oído, por el Órgano de Control y pueda así oponer las excepciones y defensas que estime pertinentes. Cabe hacer la aclaración que en dicho acto no se le da vista en ningún momento al representante de la entidad o dependencia, para objetar o hacer valer los intereses de su representada;
- Periodo probatorio, en esta parte ofrecen las pruebas que para su defensa ofrece el presunto responsable, en este sentido es comprensible que el representante de la entidad o dependencia no ofrezca pruebas toda vez que el Órgano de Control ya cuenta con todos los elementos necesarios, con los cuales dio inicio al procedimiento disciplinario, pero también debería dársele vista al representante de la entidad o dependencia, para que objete en cuanto a su alcance o valor probatorio, las pruebas ofrecidas por el Servidor Público, lo anterior para defender los intereses de su representada, haciendo constar dichas manifestaciones en el acta correspondiente, lo anterior para que el Órgano de Control lo valore al momento de emitir la resolución definitiva;
- Alegatos, conforme a derecho en esta etapa el presunto responsable, alega lo que a su derecho corresponda;
- Una vez transcurridas las etapas antes mencionadas, se le da al uso de la palabra la Representante de la dependencia o entidad, lo anterior de manera ilegal e imparcial, toda vez que viola en perjuicio de dicha parte, su garantía de audiencia;
- Hecho lo anterior el Órgano de Control se reserva para emitir la resolución que en derecho corresponda.

En resumen es de establecerse que, en esta etapa del procedimiento, es que se prepara únicamente el expediente para el efecto de que la autoridad administrativa cuente con elementos de prueba necesarios a fin de emitir su resolución y podemos considerar que dicho expediente no se prepara para que las partes en igualdad hagan valer sus derechos y puedan alegar lo que a su derecho convenga.

4.5. DESAHOGO DE PRUEBAS.

Dentro del desahogo de la audiencia de ley, se establece la etapa probatoria, en la cual el presunto responsable ofrece las pruebas que a su interés convenga, con el fin de acreditar su inocencia, en relación a los hechos que se le imputan por violaciones al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dicho periodo se constriñe únicamente al posible infractor. La redacción contenida en la fracción I del artículo 64 de la ley de la materia, infiere que habrá una audiencia, para el presunto responsable, en la que tenga la oportunidad de contestar todas y cada una de las responsabilidades que se le han imputado, afirmando o negando los hechos señalado en el pliego de responsabilidades.

La fracción en estudio establece el derecho del presunto responsable a ofrecer pruebas, sin embargo es omisa en relación a la actuación del Órgano de Control, en relación al desahogo de dichas probanzas, lo anterior robustece la idea que habíamos establecido con anterioridad, en el sentido de que el procedimiento disciplinario es carente de toda lógica jurídica, en razón de que si bien es cierto el presunto responsable tiene todo el derecho de ofrecer pruebas, también es cierto que esas pruebas se tienen que desahogar en términos de ley, lo cual no se encuentra regulado en el artículo 64 de la ley de la materia, situación que de acuerdo al artículo 45 de dicha ley, se tendría que suplir con lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales, lo cual en esencia no acontece y menos aun se da vista a la dependencia o entidad en la que presta o prestó sus servicios el presunto responsable, limitándose el Órgano de Control a realizar un procedimiento sumario, en el cual pasa por alto el derecho de audiencia de la dependencia o entidad que es parte en el procedimiento administrativo, limitándose el juzgador a aceptar un ofrecimiento genérico e impreciso por parte del Servidor Público o de su defensor, desvirtuando así la lógica jurídica aplicable a dichos medios de prueba, lo anterior en razón de que los medios probatorios deben ser acordes con la naturaleza autotutelar del procedimiento administrativo disciplinario.

Algo que debemos dejar muy en claro es, que antes de desahogar las pruebas, es menester que el juzgador o el presunto responsable, según corresponda al tipo de prueba admitida, realicen los actos o diligencias que posibiliten llegado el momento su aprobación o desahogo, lo anterior como ya lo dijimos en apego a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación complementaria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, solicitando de esta manera los actos procedimentales que sean necesarios para el perfecto desahogo de las pruebas que conforme a derecho sean ofrecidas, las cuales podrán ser sencillas o complejas, por ejemplo tenemos que en las documentales su desahogo será muy sencillo ya que las mismas se desahogan por su propia y especial naturaleza, por lo que no hay que realizar otros tramites; sin embargo existen otras pruebas como la testimonial o la pericial, cuyo desahogo requiere la observancia de un procedimiento en el que se tiene establecido los tiempos, modos y formas para su desahogo, en los cuales la entidad o dependencia tiene derecho a hacer valer lo que a su interés convenga.

4.6. ALEGATOS.

La realización de los alegatos, se constriñe más que nada al derecho que tiene el presunto responsable de presentar sus alegatos y hacer valer lo que a su derecho convenga.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, se entiende por alegatos a la: "expresión oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria, y con anterioridad al dictado de las sentencia de fondo de diversas instancias en el proceso."²⁵

El concepto anterior es predominante en la doctrina y en la jurisprudencia de nuestro país, no solo en lo que corresponde al concepto, sino en relación al momento en que resulta útil y oportuno plantearlos, ya que sería absurdo presentar alegatos si toda vía no se

²⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, ed. Porrúa-Unam, Décima edición, tomo A-CH, pag. 137.

desarrollan las etapas procesales de ofrecimiento y desahogo de pruebas, por lo que en conclusión y no obstante que la ley de la materia no regula el momento en el que el procesado pueda ejercer este derecho, lo cual resulta ilegal ya que el representante de la autoridad en donde presta o prestó sus servicios el presunto responsable también puede realizar alegatos, lo anterior para hacer valer los intereses de sus representada.

4.7. RESOLUCIÓN.

La ultima etapa que señala el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la resolución, en la cual el Órgano de Control procederá a analizar todas y cada una de las constancias y actuaciones que conforman el expediente administrativo, para arribar a las siguientes conclusiones:

- No contar, con los elementos necesarios para pronunciarse sobre la existencia de la responsabilidad imputada. En esta circunstancia y a efecto de no violentar el principio de seguridad y certeza jurídica, la autoridad deberá ordenar la practica de investigaciones o diligencias complementarias que permitan despejar cualquier incertidumbre y esclarecer aquellos puntos oscuros, imprecisos o vagos, pero invariablemente estará obligada a hacer un oportuno conocimiento al presunto responsable del resultado de la investigación realizada y en caso de que aparecieran elementos que impliquen una nueva responsabilidad lo deberá de citar a una nueva audiencia para que manifieste lo que a su interés convenga, lo anterior de acuerdo a la fracción III, del artículo 64 de la Ley de la materia.
- En el supuesto de que se adviertan elementos que impliquen la responsabilidad administrativa a cargo de otras personas, el Órgano de Control deberá de iniciar las diligencias necesarias para corroborar la responsabilidad de otros servidores, en este sentido resulta pertinente sujetar a otras personas a la misma causa que tiene motivado el procedimiento, conllevaran a la aplicación de sanciones a cada uno de los responsables.

En este sentido, podemos atender que, cuando la autoridad no enfrenta alguno de los supuestos manejados con anterioridad, es porque estima que existen elementos suficientes para resolver el fondo del asunto radicado, procediendo a emitir la resolución que en derecho corresponde, de esta manera el sentido de la resolución puede ser condenatoria o absolutoria; en este sentido es lógico que si el Servidor Público es condenado tiene el derecho de inconformarse con la resolución y la sanción impuesta, a través de los medios de impugnación que para tal efecto establece la ley de la materia de acuerdo a lo establecido por el artículo 73, que dice:

“ARTICULO 73.- *El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”*

Hay que señalar que para los efectos de este trabajo, de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo referente a la Administración Pública del Distrito Federal, dichas resoluciones se impugnarán ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; por lo que en este sentido las resoluciones que emita dicho Tribunal, en la cual se absuelva al Servidor Público sancionado por el Órgano de Control, podrán ser impugnadas por la Contraloría o por el Superior Jerárquico, en base al artículo 74 de la ley de la materia que reza:

“ARTICULO 74.- *Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.”*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo al artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se entiende por superior jerárquico al titular de la dependencia o coordinador de sector correspondiente en el caso de las entidades, quien en términos del propio artículo será el encargado de aplicar las sanciones.

Como lo acabamos de ver, el artículo mencionado, establece un derecho de impugnación en contra de la resolución que emita el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo del Distrito Federal, lo cual debemos de considerar como ilegal en el sentido de que es hasta ese momento, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toma en cuenta a la dependencia o entidad que participa en el procedimiento disciplinario, para que acuda ha hacer valer sus derechos y solamente en el caso de que se absuelva al Servidor Público por el Tribunal Administrativo; situación en la cual no estamos de acuerdo, ya que en el caso de que el Servidor Público sea absuelto por parte del Órgano de Control, la entidad o dependencia afectada por dicha resolución no tiene recurso o medio de impugnación alguno para combatirla, dejándola en un completo estado de indefensión.

4.8. LA AUTORIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

La personalidad jurídica de los órganos integrantes de la administración pública, nace al ser creado el ente social, es decir al constituirse las dependencias o entidades como tales, obtienen un cumulo de derechos y obligaciones, que los lleva desde ese momento a ser sujetos de derecho, investidos de facultades para emitir actos o ejercer funciones, tendientes a hacer valer lo que a su derecho corresponda; por tal razón la autoridad administrativa debe hacer valer sus intereses en el procedimiento disciplinario, de acuerdo a los artículos 64 y 67 fracción I, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.8.1. DERECHOS PROCESALES DE LA AUTORIDAD.

Las dependencias y entidades administrativas, que forman parte de un procedimiento disciplinario, adquieren derechos procesales, los cuales deben respetarse; estos derechos son los derivados de los

artículos 14 y 16 de nuestra constitución política, los cuales se hacen valer en cualquier procedimiento y prácticamente consisten en notificar el inicio del procedimiento, el derecho de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, cuestiones que para efectos del procedimiento disciplinario señalado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistirían en:

- Notificarle: el inicio del procedimiento; como fue que se inicio; quien es el presunto responsable; la falta administrativa que cometió; sus consecuencia; y los antecedentes que conforman la investigación.
- Otorgarle el derecho a ofrecer y desahogar las pruebas que estime, servirán a esclarecer los hechos que se investigan, así como el objetar pruebas.
- El derecho a alegar lo que a su derecho corresponda.

Los derechos procesales de la entidad o dependencia administrativa que acabamos de mencionar, no se establecen en el procedimiento administrativo disciplinario, el cual por tales circunstancias consideramos ilegal y carente de equidad, en el cual se procura únicamente la defensa del Servidor Público, y se deja como simple espectador al representante de la autoridad, lo cual demuestra una desigualdad entre las partes y una flagrante violación a la garantía de audiencia del órgano administrativo, situación que se debe de respetar y hacer valer en cualquier procedimiento, tal y como se puede apreciar en el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitido en la Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, en el tomo II, en diciembre de 1995, señalada como la tesis P./J. 47/95, visible en la pagina 133, que señala:

“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

Amparo directo en revisión 2961/90. Opticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Visto lo anterior, queda de manifiesto que la autoridad que ve afectados sus interés por las irregularidades cometidas por el Servidor Público en funciones, se encuentra investido de la facultad de acudir

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

al procedimiento disciplinario, para hacer valer sus derechos y manifestar lo que a su interés convenga.

4.9. PROBLEMÁTICA EXISTENTE EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

Como se ha mencionado, el procedimiento disciplinario se lleva a cabo acorde a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo cual considero es violatorio de los derechos procesales de la dependencia o entidad en donde presta o prestó sus servicios el Servidor Público sujeto a proceso, ya que la propia y especial naturaleza en la que se desarrolla dicho procedimiento, no se establece una secuencia procesal delimitada y menos aun se toma en cuenta la personalidad jurídica de la autoridad afectada, ya que en el desarrollo del procedimiento en cuestión, no se le da la oportunidad de objetar las pruebas ofrecidas, realizar alegaciones, combatir las determinaciones del Órgano de Control, así como el solicitar la suspensión temporal del presunto responsable, ni el presentar los elementos de prueba que pudieran dar origen a una nueva responsabilidad, o el deslindar la responsabilidad de otros servidores públicos, por lo que los derechos procesales de las partes deben de respetarse, lo anterior se sustenta en el criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, emitido en la Novena Época, el cual fue publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el tomo IX, en marzo de 1999, señalada como la tesis XVIII.2o.2A, visible en la pagina 1438, que indica:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO, FORMALIDADES ESENCIALES EN EL. Para que se estime cabalmente cumplida la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional, en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en el que no se establecieron minuciosa y detalladamente las formalidades esenciales, es necesario que, ante el imperativo del precepto citado, la autoridad responsable dé vista a la contraparte con las pruebas rendidas por la oferente, a efecto de que esté en aptitud legal de realizar las objeciones que considere convenientes en relación con tales probanzas, esto es, para que pueda controvertirlas o impugnarlas, en aras de un adecuado equilibrio procesal entre las partes.”

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 597/98. Unión de Permisarios del Sistema de Transporte Colectivo con Itinerario Fijo, Mártires del Río Blanco, Ruta Dos, A.C. 2 de marzo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Antonio Cruz Ramos. Secretario: José Luis Díaz González.

De esta manera queda establecido que en el procedimiento disciplinario, no se respetan los derechos procesales de la autoridad administrativa afectada por las irregularidades del Servidor Público, la cual va a ser la encargada de dar cumplimiento a la resolución que emita el Órgano de Control, en base a los artículos 48 y 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo cual es muy significativo, ya que de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, la entidad o dependencia para dar cumplimiento a un acto de molestia, entendiéndose por este la resolución que emite la Contraloría, en el cual se determina restituir al Servidor Público en el goce de sus derechos, dicho acto resulta ser una clara violación a los principios constitucionales antes mencionados, ya que en estricto derecho la entidad o dependencia no fue oída en el procedimiento de donde emana el acto de molestia.

4.10. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En virtud del análisis realizado en el presente trabajo, es considerable se realice una reforma al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dadas las necesidades y problemáticas existentes en el procedimiento administrativo, en relación a las violaciones procesales a que es sujeta la entidad o dependencia en donde el Servidor Público presta o prestó sus servicios, ya que si bien es cierto el objeto de la Administración Pública como ya lo dijimos es el otorgamiento de un Servicio Público, también es cierto que como ente jurídico debe hacer valer sus derechos ante la autoridad correspondiente procurando:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Velar por la legalidad y por hacer valer sus intereses tanto legales como patrimoniales, en la esfera de su competencia, de acuerdo a los principios rectores de la Administración Pública del Distrito Federal;
- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos correspondientes al mejor proveer de la Administración Pública, para el ejercicio del Servicio Público;
- Proporcionar la atención correspondiente a los asuntos en los cuales sea requerida su intervención;
- Promover la participación de la comunidad que recibe el servicio publico que otorga, en pro de los fines por los cuales fue creado.

Vistos los principios que anteceden y en conjugación a lo estudiado en el presente trabajo, nos atrevemos a decir que dichos principios son los que deben de prevalecer como interés jurídico de la autoridad afectada que comparece al procedimiento administrativo disciplinario, en contra del Servidor Público; razón por la cual, la reforma que se propone es en base a que, como prestador de un servicio publico, la autoridad afectada debe proteger los fines por los cuales fue creado, el cual es en beneficio de la sociedad, por lo que en un sentido amplio podríamos considerar que en un momento dado también puede resultar afectada la sociedad, motivo por el cual la autoridad en el procedimiento administrativo cumple funciones de un representante de la sociedad, en contra de un servidor publico que atento en contra de sus intereses y que en un momento fue investido de facultades correspondientes al cargo que desempeñaba.

La propuesta de reforma al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, obedece a lo expuesto a lo largo del presente trabajo, por lo que al materializarlo nos llevaría a un plano procedimental, en donde el artículo antes referido contemplara de manera especifica y plena, lo siguiente:

- El señalar un plano de distinción, en cada una de las etapas del procedimiento administrativo, las cuales consistirían en la etapa de excepciones y defensas procesales que combatan los hechos que se le imputan al presunto responsable, así como el derecho a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

replicar por parte de la dependencia o entidad las manifestaciones hechas por el procesado; la etapa de ofrecimiento y desahogo de pruebas de las partes; así como del periodo de alegatos de las partes;

- El derecho a acusar la rebeldía en que pudiera incurrir el presunto responsable, por no asistir a la audiencia de ley, así como declararlo confeso de los hechos que se le imputan;
- El derecho a la entidad o dependencia, a ofrecer elementos de prueba que en un momento dado pudieran ayudar a determinar la responsabilidad correspondiente, así como de otras responsabilidades o la responsabilidad de otros Servidores Públicos;
- El derecho de objetar las pruebas ofrecidas por el presunto responsable;
- El derecho a la entidad o dependencia a impugnar las resoluciones del Órgano de Control, cuando determine la falta de elementos para resolver sobre la presunta responsabilidad del Servidor Público;
- El solicitar la suspensión temporal del presunto responsable una vez iniciado el procedimiento administrativo disciplinario, cuando por razones de trabajo, se pudiera generar una afectación a los intereses de la autoridad afectada por el Servidor Público.
- El derecho a alegar, lo que al interés de la autoridad afectada convenga, siempre en pro de la defensa de sus intereses.

Las propuestas anteriores, atienden a la propia y especial naturaleza de la acción u omisión, de los actos de los Servidores públicos que en ejercicio de sus funciones afectan los intereses de las entidades o dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo que su reglamentación ayudaría a tener un procedimiento administrativo disciplinario equitativo y justo, en el cual no se vean vulnerados los derechos de las partes que intervienen en él, lo que daría como consecuencia un mejor desempeño del Servicio Público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

1.- De acuerdo a lo plasmado en el Capitulo I del presente trabajo, podemos inferir, que el Distrito Federal, es un ente jurídico distinto a la federación, ya que, aunque sea la cede de los Poderes Federales, tiene un espacio y un ámbito de validez propios, los cuales están determinados por principio de cuentas por lo que señala el artículo 122 de nuestra constitución, y en consecuencia por las leyes y reglamentos que le son aplicables de una u otra manera al Valle de México, el cual cuenta como lo establecimos con autoridades locales, como cualquier entidad federativa de nuestro país, y el hecho de que los Poderes Federales se encuentren sitiados en este, no convierte su administración y ejercicio de poder en materia federal, es por eso que, la administración pública, la impartición de justicia y el ejercicio legislativo en el Distrito Federal, adquieren un carácter local, lo que nos lleva a la conclusión que sus actos y consecuencias jurídicas son de carácter local.

2. - En consecuencia, de acuerdo a nuestra carta magna, el artículo 122, hace mención a cuales van a ser las autoridades locales en el Distrito Federal, de las cuales a algunas de ellas para el ejercicio de sus funciones les serán aplicadas de manera local, el contenido de leyes federales; hecho por el cual dichas autoridades no se convierten en federales.

3.- De manera progresiva al trabajo realizado, otro aspecto fundamental que establecimos en el capitulo II, es que los actos jurídicos como tales, son realizados por aquellos agentes que se encuentran facultados para tal efecto, pero como toda acción tiene una reacción, el hecho de que una autoridad este conferida para ejercer ciertos actos y manifestaciones, la conlleva a asumir y ser responsable, en la medida de las consecuencias que pudiera producir, ya que el mal ejercicio o manejo de las facultades atribuidas, no puede quedar inmune, es por eso que en base a los lineamientos esenciales del derecho, las faltas cometidas por los servidores públicos deben ser estudiadas y aplicadas a la naturaleza del vicio cometido, ya que puede ser juzgado por incurrir en responsabilidades de distinta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

naturaleza, las cuales deberán ser sancionadas por la ley correspondiente.

4.- Infiriendo a lo anterior, el hecho de que al tener debidamente identificado al Servidor público, como agente generador de los actos administrativos, es primordial que analicemos su naturaleza para determinar si se trata de un Servidor Público de carácter local o federal, ya que retomando lo expuesto en el capítulo II, no hay que olvidar que de acuerdo al artículo 113 de nuestra carta magna, corresponde a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determinar quienes pueden ser responsables por las faltas administrativas en el ejercicio del Servicio Público, en la Administración Pública del Distrito Federal, esto en cumplimiento a lo establecido en las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002, en las cuales se excluyen de la aplicación de dicha ley, lo concerniente al ámbito federal.

5.- En este aspecto, considero que el procedimiento disciplinario incoado a los Servidores Públicos, el cual se sigue ante los órganos de control competentes, no es muy equitativo, es más lo considero como un procedimiento sumarisimo, lo cual podría resultar poco benéfico para alguna de las partes, entendiendo como tales al Servidor Público y al Organismo, Entidad o Dependencia en donde presta o presto sus servicios dicho Servidor, y que en un momento dado la litis puede constriñirse en resolver intereses de gran envergadura, ya sean tanto patrimoniales como jurídicos; por lo que, con sustento en lo anterior el legislador debería ajustar el procedimiento administrativo, procurando velar más por los intereses de las entidades o dependencias, hasta lograr una equidad procesal.

En este orden de ideas, la esencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el determinar las procedencia de las responsabilidades administrativas, las cuales afectan directamente a la Administración Pública del Distrito Federal; por lo cual considero necesario reestructurar el procedimiento administrativo disciplinario, ya que el actual se encuentra de alguna manera encaminado únicamente a establecer una vinculación procesal, entre el Órgano de Control correspondiente y el presunto responsable, dejando a un lado la participación procesal del organismo o entidad en donde presta o prestó sus servicios el Servidor Público. La

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cual es de gran importancia dada la injerencia que tiene en el procedimiento en cuestión, ya que si analizamos en esencia la ley de la materia, podemos observar por una parte que su participación en el procedimiento es muy somera, lo cual resulta ilegal, ya que conforme a derecho, tiene que prevalecer la igualdad entre las partes, ya que sus derechos procesales no se hacen valer como tales, más sin embargo es la encargada de dar cumplimiento a la ejecución de las resoluciones recaídas en el procedimiento disciplinario.

Cabe resaltar que, el hecho de que la entidad o dependencia en donde presta o presto sus servicios el Servidor Público, sea la encargada de ejecutar la resolución emitida por el órgano de control, es una violación a los derechos que como persona moral tiene dicha entidad o dependencia, en razón de que en el procedimiento disciplinario se encuentra realmente a resultas.

6.- En estudio de lo citado en el capítulo III, la dependencia o entidad administrativa, es parte integral del procedimiento que señala el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que conforme a derecho se le debe de respetar su garantía de audiencia, ya que en la practica debería de citársele con las mismas especificaciones, para que en igualdad de circunstancias acuda a hacer valer sus derechos ante el Órgano de Control correspondiente.

7.- Otra cuestión importante es la mencionada en el capítulo IV, relativa a la debida aplicación de la garantía de audiencia, la cual en la practica obliga al Organismo de Control, a velar por la equidad, la justicia y la igualdad, respetando los derechos procesales de las partes involucradas en el procedimiento disciplinario y que de manera genérica se traducen en los siguientes requisitos: a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, esto debe de hacerse de la misma manera y con la objetividad que se realiza al Servidor Público, más no así con un simple oficio girado entre dependencias; b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en las cuales el Organismo o Dependencia puede ofrecer una adecuada defensa; c) La oportunidad de cada una de las partes de alegar; y; d) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, en la cual se demuestre un estudio pormenorizado de los hechos ocurridos, así

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como una adecuada valoración de las pruebas ofrecidas por las partes, cuestiones que de no respetarse dejarían de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado en el asunto en cuestión .

La noción anterior, es aplicable en la mayoría de los procedimientos, ya sean índole de otra materia, es por eso que en estas deducciones lo enfocamos directamente al procedimiento disciplinario para no entrar en debate sobre el desarrollo o legalidad de los juicios en general, lo cual no es debate del presente, sino el sostener la necesidad de que la dependencia o entidad administrativa en donde presta o presto sus servicios el Servidor Público, tenga la oportunidad que se concede al particular de intervenir oportunamente y conforme a derecho estar en aptitud de reunir todos y cada uno de los elementos que se consideren necesarios para hacer valer sus intereses, con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes. Esto presupone, obviamente, la necesidad de que las partes tengan conocimiento los hechos y datos en los que el Órgano de Control se basó para iniciar un procedimiento disciplinario, el cual puede culminar en la molestia o privación de derechos o bienes de la dependencia o entidad.

8.- Toda vez que la dependencia o entidad administrativa, es la encargada de la ejecución de las sanciones administrativas establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dichos actos deben encontrarse debidamente fundados y motivados, para el efecto de no continuar con una serie de actos viciados, hecho por el cual el suscrito estima pertinente la reestructuración del procedimiento disciplinario incoado a los servidores públicos, para el efecto de que el Órgano Ejecutor en términos de la Ley de Responsabilidades, tenga conocimiento de los antecedentes que funden y motiven los actos a realizar, en los cuales se incluya de una manera integral su participación en el procedimiento administrativo ventilado. Un ejemplo claro de lo anterior es el hecho de aplicar como medida de sanción administrativa la destitución del Servidor Público, la cual no se puede aplicar de manera directa y arbitraria, ya que dicha destitución se debe de efectuar ante la autoridad correspondiente, mediante el procedimiento que para tal efecto se señalen en las leyes aplicables, por conductor del su centro

TEJES CON
FALLA DE ORIGEN

jerárquico, el cual al momento de solicitar la autorización del cese del Servidor Público, debe de fundar y motivar los hechos en los cuales base dicha acción, sino de lo contrario la aplicabilidad de dicha sanción sería inoperante, por no encontrarse ajustada a derecho, por carecer de fundamentación y motivación, ya que para cesar a un trabajador al servicio del Estado, por haber sido sancionado con la destitución del puesto, por faltas administrativas es necesario que el superior jerárquico del trabajador demande la autorización del cese ante el Tribunal correspondiente y decimos tribunal correspondiente porque dicha destitución deberá ajustarse a la naturaleza de la relación laboral y en los términos de las leyes respectivas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, Editorial Porrúa, 1998;

ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, 1997;

ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, 1997.

CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Mexicano I, Cárdenas Editor, 2000;

CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Mexicano II, Cárdenas Editor, 2000;

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, 1999;

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, 1998;

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOSA Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1997;

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 2000;

GARCIA RAMIREZ, Sergio, ADATO GREEN, Victoria, Prontuario del Proceso Penal Mexicano, Editorial Porrúa, 1999;

GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Editorial Harla, 1998;

GONZALEZ PEREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa, 1999;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Editorial Harla , 1998;

PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, 1999;

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Curso 1, Editorial Porrúa, 1999;

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Curso 2, Editorial Porrúa, 1999;

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales;

Código Federal de Procedimientos Civiles;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN