



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS 'ACATLAN'



"EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA
SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL."

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ARTEMISA AYDEE CONTRERAS BALLESTEROS

ASESOR:

LIC. ALFREDO PEREZ MONTAÑO



FEBRERO 2004



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.

DEDICATORIAS

In memoriam de mi bisabuela
Josefina Martínez †.

A mis padres José Contreras Vázquez
y Magda E. Ballesteros Del Villar
por darme la vida, por su amor,
apoyo y esfuerzo para que pudiera
alcanzar esta meta.

A mi hermano José Contreras Ballesteros
por su ayuda y estar siempre a mi lado.

A mi abuela Sabela Del Villar
gracias por tu apoyo incondicional
y por tu gran ejemplo de fortaleza.

A mi esposo y compañero
Erick F. Zamorano García por
todo el amor y apoyo brindado,
gracias por todas las experiencias
y enseñanzas a tu lado.

A ti hijo te dedico este esfuerzo
porque tu eres mi inspiración,
siempre estaré a tu lado esforzándome
por ser la mejor madre para ti
y con el anhelo de que un día
te sientas orgulloso de mi.

Al Lic. Jean Claude Tron Petit
por su orientación en la
elaboración de esta tesis y por
brindar parte de su tiempo y de
su vida a la labor de formar abogados.

A la Lic. Alma Flores Rodriguez, por su apoyo
y enseñanzas, pero sobre todo por su amistad
y confianza depositada en mi.

A mis compañeras y amigas
Aideé y Gabriela por sus acertados consejos y
su apoyo incondicional.

A toda mi familia quienes fueron
parte fundamental para llevar a cabo este trabajo.

A mi asesor el Lic. Alfredo Perez Montaña
por su orientación y ayuda en la
elaboración de este trabajo.

A mis maestros y sinodales licenciados
Manuel Fagoaga Ramírez, José Luis R. Velasco Lozano,
Victor Capilla Sánchez y Francisco Morales Silva,
por guiarme en el camino del conocimiento
con empeño y dedicación.

A mi escuela ENEP Acatlán,
por abrirme sus puertas
y brindarme la oportunidad de estudiar.

INTRODUCCION

Como es bien sabido, la función pública en nuestro país requiere de personas físicas que asuman la calidad de servidores públicos, los cuales, contribuyen con su actividad intelectual o manual para alcanzar los fines del Estado, de tal manera que para la realización de dichas funciones públicas es necesario que las personas tengan ciertas características, como es un amplio conocimiento, disciplina y valor moral.

Por tal motivo, resulta necesario que el Estado instaure diversos regímenes jurídicos especiales, con el propósito de acentuar el carácter de servicio a la sociedad y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de la administración, para lograr así, el perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado y mejorar la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos.

Ahora bien, el Título IV de la Carta Magna, establece el régimen de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y que pueden ser de cuatro tipos: penal, civil, política y administrativa, las tres primeras son retomadas en este trabajo de manera muy resumida, pero principalmente me avoco a la responsabilidad administrativa y, muy en particular, a la de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, responsabilidad que descansa en preservar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones.

Resultando necesario realizar un breve análisis del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para lo cual es imprescindible observar las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al ser la legislación reglamentaria, identificando el catálogo de obligaciones administrativas al que deben sujetarse los servidores públicos (también conocido como "código de conducta"), las sanciones administrativas que se hacen acreedores por la inobservancia de la disciplina administrativa, el procedimiento que ha de seguirse en la imposición de las sanciones administrativas, las autoridades competentes para su aplicación, los ordenamientos legales que pueden aplicarse para fundar las sanciones y los medios de impugnación con que cuenta el servidor para combatir la imposición de sanciones.

Asimismo, consideró necesario para lograr un mayor entendimiento del tema hacer una breve comparación de lo establecido por la ley reglamentaria y la legislación laboral por lo que se refiere a la responsabilidad administrativa, dada la estrecha relación que tienen ambas ramas del Derecho y la vinculación existente al momento de ejecutar ciertas sanciones, como es el caso de la destitución, en donde con independencia de que como resultado de un procedimiento disciplinario se haya determinado dicha sanción, el superior jerárquico deberá demandar ante el Tribunal competente tal destitución; logrando así delimitar el campo de la disciplina patronal que tiene carácter enteramente prestacional y la potestad disciplinaria administrativa que justifica su ejercicio dado el interés público, haciendo hincapié en que al ser considerados estos como actos administrativos, deben de contener los requisitos esenciales de fundamentación, motivación y debido proceso.

I N D I C E

DEDICATORIAS

INTRODUCCIÓN

CAPITULO PRIMERO. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

1.1 El Estado	1
1.2 Fines del Estado.	3
1.3 Función administrativa.	5
1.3.1 Características.	6
1.3.2 Actividades de la Administración.	7
1.3.2.1 Policía.	7
1.3.2.2 Fomento.	9
1.4 Facultades, atribuciones y competencias de la Administración Pública del Distrito Federal.	9
1.4.1 La Administración Centralizada	12
1.4.2 La Administración Desconcentrada.	21
1.4.3 La Administración Paraestatal.	24

CAPITULO SEGUNDO. EL SERVICIO PUBLICO.

2.1 Servicio publico.	28
-----------------------	----

2.1.1	Definición y elementos.	28
2.2	Función pública	31
2.2.1	Concepto	31
2.2.2	Funcionamiento Normal	32
2.2.3	Funcionamiento Anormal	32
2.2.3.1	Falla personal	33
2.2.3.2	Falla de servicio	33
2.2.4	Daño.	34
2.2.5	Reparación y resarcimiento.	35
2.3	El servidor público.	37
2.3.1	Concepto.	37
2.3.2	Incorporación y obligaciones.	39
2.3.3	Relación administrativa y laboral.	43

CAPITULO TERCERO. CONTROL Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

3.1	Concepto de control administrativo.	47
3.2	Control preventivo y represivo.	49
3.2.1	Sujetos y finalidad.	49
3.3	Potestad disciplinaria	50

3.3.1 Concepto de sanción y responsabilidad administrativa.	52
3.3.2 Ordenes disciplinarias administrativas y laborales.	53
3.3.3 Responsabilidad penal, civil, política y administrativa.	57
3.4 Figuras de la responsabilidad	68
3.4.1 Responsabilidad directa.	69
3.4.2 Responsabilidad solidaria y subsidiaria.	72
3.5 Sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	73
3.5.1 Apercibimiento y amonestación.	73
3.5.2. Suspensión.	75
3.5.3. Destitución.	78
3.5.4. Sanción económica.	80
3.5.5 Inhabilitación temporal.	81
3.6 Faltas y procedencia de las sanciones administrativas.	85

CAPITULO CUARTO. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

4.1 Competencia y substanciación del procedimiento administrativo disciplinario.	86
4.1.1 La aplicación de Reglamentos Internos, Manuales	

de Operación y acuerdos.	96
4.2 Medios de impugnación.	100
4.2.1 Recurso de revocación.	100
4.2.2 Juicio de nulidad.	102
4.4 3 Juicio de amparo.	105
4.3 Inconstitucionalidad del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	109
4.4 La aplicación del artículo 113 constitucional.	115
4.5 Conclusiones.	117
Bibliografía.	120

CAPITULO PRIMERO. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.

1.1 El Estado.

Dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática, el concepto de Estado es muy debatido, sin embargo resulta factible exponer las definiciones mas sobresalientes, además de una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales.

Básicamente se concibe al Estado como una organización política con actuación autónoma e independiente, integrado por un grupo social situado en un determinado territorio, bajo un régimen jurídico, tendiente a efectuar el bien común de la población que integra la comunidad social del mismo y que se manifiesta a través de las diversas actividades de los órganos

Por su parte Narciso Sánchez considera que el Estado es "una organización social y política integrada de gobernantes y gobernados, con un régimen jurídico, un territorio específico y, una población que viene a constituir su razón de ser y la causa principal de su creación."¹

Algunos otros autores como Serra Rojas define al Estado como "un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo."²

Otro concepto de Estado es el que nos brinda Rafael Bielsa, citado por Martínez Morales, el cual establece que "es la organización jurídica de la

¹ Sánchez Gómez, Narciso, "*Primer Curso de Derecho Administrativo*". México, Ed. Porrúa, 1998, p.4.

² Serra Rojas, Andrés, "*Teoría del Estado*", México, Ed. Porrúa, 1990, p. 167.

nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio.”³

Acosta Romero, lo define como “una organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”⁴

En efecto, el Estado es una organización de convivencia formado por un pueblo y asentado en un territorio determinado.

Para poder determinar el verdadero sentido del Estado, Serra Rojas distingue 3 ordenes estrechamente vinculados:⁵

- a) El orden o sistema normativo, o mundo del deber ser que se contiene en una norma que es la aspiración social.
- b) El orden de la realidad existencial, es decir, las conductas, actos o hechos humanos, que son los actos que realizan los seres humanos dentro de la ley o al margen de ésta.
- c) El orden axiológico de la justicia, o métrica para juzgar a través de los juicios de valor.

³ Martínez Morales, Rafael I., “*Derecho Administrativo*” Primer y Segundo Curso, 4ª Ed., México, Ed. Oxford University Press-Harla, 2000, p. 28

⁴ Acosta Romero, Miguel, “*Compendio de Derecho Administrativo*”, 3ª Ed., México, Ed. Porrúa, 2001, p. 48.

⁵ Serra Rojas, Andrés, *Op. cit.* p.196.

Por último, cabe mencionar que el Estado se encuentra integrado por los siguientes elementos:

- a) Población.- Elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado.
- b) Territorio.- Porción determinada del planeta.
- c) Gobierno.- Algunos autores la manejan como poder público, Se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.

1.2 Fines del Estado.

En todo Estado de Derecho, la actuación de sus órganos responde a planes y programas para la consecución de sus fines mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de normas, hasta la ejecución de actos concretos.

Menciona Luis Humberto Delgadillo en su obra, que "el Estado tiene una causa final, llamada "bien común" al que le atañe dirigir los medios necesarios para satisfacer ese fin primordial, por medio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial."⁶

Es decir, pudiera considerarse que los fines del Estado serán aquellas metas que aspira lograr como entidad soberana, consistentes en obtener el beneficio colectivo y, partiendo de tal idea, el contenido de estos fines varían según el tiempo y lugar, toda vez que para un determinado país o en una época específica podrían examinarse ciertos objetivos a satisfacer, sin

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Compendio de Derecho Administrativo", segundo curso, 2ª Ed., México, 2001, p. 27.

embargo para otros no; aún así lo conveniente es que toda actividad del Estado debe tener como fin ulterior, participar en la evolución progresiva de sus miembros.

Por su parte Dromi, considera que los fines del Estado son los objetivos a cumplir (en tanto que no dependen del arbitrio humano, así como de su existencia y naturaleza), de manera invariable (porque corresponden a todo Estado) y de cumplimiento imperativo (porque estos fines justifican que exista).

Asimismo, cabe precisar que no todas las necesidades individuales de la población son responsabilidad del Estado, pues éste únicamente proporciona los medios idóneos para que aquellas sean satisfechas, es decir, al Estado tan sólo le ocupa colmar aquellas necesidades que han sido elevadas al rango de públicas, para lo cual resulta necesario mencionar los dos grupos en que clasifica Delgado a los fines del Estado y que son los siguientes:

- a) Esenciales, superiores, primarios o jurídicos, que son aquellos que componen un mínimo de necesidades para que el Estado pueda subsistir, tales como defensa exterior, seguridad interior, obtención, etc.; y
- b) No esenciales, accidentales, secundarios o sociales, que serán aquellos que asume el Estado para lograr mejores condiciones de vida en sociedad.⁷

⁷ *Ibidem.* p.28.

1.3 Función administrativa.

Función proviene del latín *fungere*, que significa hacer cumplir, ejercitar y a su vez deriva de *finire*, por lo que la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera privada y pública.

Las funciones del Estado son designadas de acuerdo con la teoría de la división de poderes como función legislativa, administrativa y judicial o jurisdiccional y consiste básicamente en aquella actividad realizada por el Estado, lo que debe o puede hacer.

Para Delgadillo, la función administrativa "se encarga de administrar los diferentes medios con los cuales cuenta, ejecutando las normas y proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, para que de manera concreta, directa y continua satisfaga las necesidades pública."⁸

Gabino Fraga considera que "es otro de los medios de que el Estado se vale para realizar las mismas atribuciones, pues el funcionamiento de las empresas se verifica por actos materiales y jurídicos de alcance individual."⁹

Es decir la función administrativa también llamada ejecutiva, se encuentra encaminada a regular la actividad del Estado y prestar diversos servicios públicos, con el fin de satisfacer las necesidades colectivas de manera directa e inmediata mediante actos determinados bajo el orden jurídico, toda

⁸ *Ibidem*. p. 30.

⁹ Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 10ª Ed., México, Ed. Porrúa. 1979, p. 26.

vez que el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país

Ahora bien, Delgadillo analiza a la función administrativa desde dos puntos de vista material y formal, en el primero considera a la naturaleza de la actividad realizada, sin tomar en cuenta que órgano del Estado las haya efectuado, tomando en cuenta única y exclusivamente el contenido del acto y no el órgano que lo creó; mientras que desde el punto de vista formal, dichas funciones sólo importan en razón del órgano que las realiza, sin considerar su contenido o su naturaleza intrínseca.¹⁰

1.3.1 Características.

- a) Concreta.- Toda vez que atiende casos particulares y determinados a través de actos jurídicos.
- b) Inmediata.- Se manifiesta de dos puntos de vista: 1) la ejecución inmediata es de las leyes y de manera mediata, o en segundo grado de la Constitución; y, 2) Tomando en cuenta la prontitud con la cual se satisfagan las necesidades públicas, puesto que a través de ella se procura la pronta e inmediata consecución de los fines estatales.
- c) Continua.- Pues es realizada de una manera permanente e ininterrumpida.
- d) Espontánea.- Actúa sin necesidad de que se lo pida la parte interesada, puesto que lo hace por iniciativa propia de los órganos administrativos.¹¹

Asimismo, la función administrativa es concebida como la utilización de determinados elementos en la ejecución de propósitos establecidos,

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. Cit.* p. 31.

mediante los cuales se obtiene la consecución de fines. De lo anterior se derivan las siguientes características:

- a) Se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales, que crean situaciones jurídicas individuales, es decir, se manifiestan a través de una actuación en la que se hace uso de los elementos tanto jurídicos como materiales con que cuenta el Estado.
- b) La actuación de que se trata, deriva de un mandato legal que también regula el contenido y los límites de la actuación, por lo que se afirma que a través de ella se está realizando el Derecho.
- c) Crea situaciones jurídicas individuales, ya que su efecto produce una transformación concreta en el medio jurídico.

1.3.2 Actividades de la administración.

1.3.2.1 Policía.

El vocablo policía se entiende como el conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden público de un Estado, es decir, es el cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, a las órdenes de las autoridades.

Serra Rojas considera que "el régimen de policía esta constituido de facultades colectivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno del Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública."¹²

¹¹ *Ibidem*. p. 36.

¹² Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", 10ª Ed., México, Ed. Porrúa, Tomo II, 1981, p. 438.

Sin embargo, cabe precisar dado el carácter polivalente del término policía, que podemos hablar por una parte de la policía administrativa, que se refiere a una actividad del gobierno y, por la otra, al agente de policía, que alude a un cuerpo armado.

· Esto es así, toda vez que la policía administrativa es, como dice Fernando Garrido Falla, la actividad que la administración desarrolla en el ejercicio de sus potestades, en la cual limita los derechos de los gobernados mediante el ejercicio de la coacción sobre los mismos, con el propósito de corregir conductas desobedientes de los particulares, por razones de interés público; mientras que los cuerpos de policía o corporaciones armadas policiales, nos expresan la ejecución material de las tareas de vigilancia de la vía y lugares públicos, de prevención de delitos o infracciones administrativas, de investigación de infracciones, así como de la persecución de los infractores y el mantenimiento del orden público, con la facultad de hacer uso de la fuerza a fin de corregir conductas desobedientes de los particulares.

De tal suerte que podemos hablar de distintos tipos de policía administrativa o especial, como es el caso de la policía de seguridad cuyo fin es mantener el orden público a través de la vigilancia de agentes públicos armados que realizan una doble función: preventiva (mantienen el orden público) y represiva (lo reanudan cuando ha sido alterado); la policía de la propiedad se encarga de proteger los derechos de propiedad inmobiliaria e intelectual mediante la inscripción en los registros públicos de la propiedad y del comercio de tales derechos con la finalidad de, por un lado, dar seguridad jurídica en su adquisición y, por el otro, de proteger la buena fe de los gobernados requiriendo el observancia de los requisitos jurídicos respectivos; la policía sanitaria cuya principal función es proteger la salud de la población

a través de la planeación, regulación, control y vigilancia de los servicios de atención médica, salud pública, regulación sanitaria, control y vigilancia de comestibles y bebidas, productos medicinales, etcétera; la policía de comercio protege los derechos del consumidor y procura la igualdad en las relaciones comerciales entre proveedores y consumidores; y, la policía de cultos que vigila que los actos religiosos se apeguen a lo dispuesto por la ley, de tal forma que no puedan violentar el orden y la moral pública y constituirse en delito o falta administrativa.

1.3.2.2 Fomento

Considera Jorge Fernández Ruiz, que “la administración pública recurre al fomento para alentar y persuadir a los particulares, por medio de estímulos positivos de diversa índole, a utilizar sus recursos y a orientar su actuación hacia objetivos de utilidad o provecho general o comunitario”.¹³

1.4 Facultades, atribuciones y competencias de la administración pública del Distrito Federal.

El Estado atiende las necesidades de la sociedad a través de la Administración Pública, mediante la coordinación de esfuerzos y recursos, por medio de los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control, auxiliado por las instituciones gubernamentales, que son las encargadas de encausar los actos administrativos a la satisfacción de las necesidades generales de una nación, en este orden de ideas la Administración Pública es el conjunto de

¹³ Fernández Ruiz, Jorge. “*Derecho Administrativo*”, México. Ed. Mac Graw-hill, 1997, (Panorama del Derecho Mexicano Núm. 96), p. 86.

operaciones orientadas a cumplir o a efectuar la política pública, es decir, la voluntad de un gobernado.

Acosta Romero, considera que la Administración pública es realizada por los órganos dependientes del Poder Ejecutivo y tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente en busca del interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.

Sin embargo, cabe mencionar que los tres poderes de la Federación realizan actividades administrativas, independientemente de su función principal, es decir, tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial independientemente de su principal encomiendo, que es la creación de leyes y la aplicación de las mismas respectivamente, también realizan actividades administrativas respecto a la organización interna de sus organismos, esto quiere decir que no sólo el Poder Ejecutivo agrupa orgánicamente a la Administración del Estado.

Por su parte, Humberto Delgadillo considera que la Administración Pública puede ser definida desde dos puntos de vista diferentes: el objetivo y el subjetivo, en el primero se define a la Administración Pública como la actividad que realizada de manera correcta, inmediata, continua y espontánea, ejecutada por los órganos del Estado con el fin de observar los intereses públicos; y, por otro lado, la Administración pública desde el punto de vista subjetivo considerada como un conjunto de órganos jerárquicamente estructurados dentro del Poder Ejecutivo, es decir que, no forman parte dicha

administración aquellos órganos que se encuentran agrupados a los Poderes Legislativo y Judicial, no obstante, que realicen funciones administrativas.

En base a lo anterior, lo que se conoce como "administración estática" es la Administración pública vista desde el punto de vista subjetivo y, en consecuencia, la "administración dinámica" es aquella examinada de manera objetiva.

En este orden de ideas, la Administración Pública es la manera en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen, directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo a través de relaciones de jerarquía e independencia para lograr así una unidad de acción y de ejecución en la actividad propia de la administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

De manera que para cumplir sus actividades, el Estado debe crear unidades administrativas encargadas de realizar determinados cometidos, para poder ejecutar eficientemente su función y, lograr así, una coordinación entre los órganos que la integran y los órganos de otros poderes.

Las formas de organización de la Administración Pública Local en el Distrito Federal, se consideran en tres grandes ramas: en órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, de acuerdo a lo que establece el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que al efecto establece:

"Artículo 1o.- 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."

Del artículo antes transcrito, se aprecia que la Administración Pública del Distrito Federal, cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas específicas, en las cuales se precisa su organización, funcionamiento y sus medios de control, ordenamiento por el cual es regulada tal actividad.

1.4.1 La administración centralizada del Distrito Federal.

La centralización administrativa es una forma de organización en donde la concentración de poderes se encuentra distribuida en los órganos jerárquicamente superiores, por ello, los órganos centrales monopolizan las facultades coactivas, las de decisión y las de designar a prácticamente todos los agentes de la administración pública.

Conforme al esquema de la centralización administrativa pura, los órganos periféricos carecen de facultad de decisión; por lo general, "los asuntos administrativos los resuelve los órganos centrales y cuando lo hacen los periféricos, el órgano central, como superior que es, esta facultado para revocar tal resolución." ¹⁴

El titular de la Administración Pública del Distrito Federal, es el Jefe de Gobierno de esa entidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 122,

¹⁴ *Ibidem.* p. 19.

tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual ejercerá sus funciones de acuerdo a lo determinado además en el Estatuto de Gobierno y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, sin embargo cabe destacar que no es el Jefe de todo el aparato gubernamental local, toda vez que la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia son órganos autónomos que no están sometidos a su mandato o autoridad.

En su artículo 2° la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece en la parte que nos interesa, textualmente lo siguiente:

“Artículo 2o.- La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

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

Del artículo antes transcrito y de lo señalado en el numeral 15 del ordenamiento legal en cita, se puede determinar que la administración pública centralizada se encuentra depositada en las siguientes dependencias:

- Jefatura del Distrito Federal.
- Secretaría de Gobierno.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría del Medio Ambiente.
- Secretaría de Obras y Servicios.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Fianzas.
- Secretaría de Transportes y Vialidad.
- Secretarías de Seguridad Pública.
- Secretaría de Turismo;
- Secretaría de Cultura;
- Oficialía Mayor.
- Contraloría General del Distrito Federal.
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Ahora bien, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es nombrado por el presidente de la república y ratificado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, durará en su cargo seis años y tiene las obligaciones y facultades señaladas en el artículo 122 constitucional y 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- a) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa; así como promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida dicha Asamblea.

- b) Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y someterlos a la consideración del Presidente de la República;
- c) Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto; y al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, proponer al Presidente de la República el nombramiento y remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;
- d) Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias y enviar la Cuenta Pública del año anterior;
- e) Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente; y la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, así como el informe anual, sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal y los informes trimestrales, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;
- f) Proponer a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y al Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; designar los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y

designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

- g) Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.
- h) Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;
- i) Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano y ejercer, actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal y funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.
- j) Administrar la hacienda pública del Distrito Federal y los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común;
- k) Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado; y, acuerdos de coordinación.
- l) Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión;
- m) Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de

fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;

n) Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;

o) Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos.

Por su parte, las facultades de los titulares de las Secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales se encuentran señaladas en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la materia que de manera muy genérica establece las siguientes:

I. Acordar con el Jefe de Gobierno el despacho de los asuntos encomendados a las dependencias adscritas a su ámbito, así como recibir en acuerdo a los servidores públicos que les estén subordinados, conforme a los reglamentos interiores, manuales administrativos, circulares y demás disposiciones que expida el Jefe de Gobierno;

II. Someter, respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisados por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares; y vigilar que se cumplan una vez aprobados;

- III. Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; así como coordinar la elaboración de los programas y anteproyectos de presupuesto que les correspondan;
- IV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;
- V. Certificar y expedir copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos y de aquellos que expidan, en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos que les estén subordinados;
- VI. Resolver los recursos administrativos que les sean interpuestos cuando legalmente procedan;
- VII. Apoyar al Jefe de Gobierno en la planeación, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en su subsector en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los demás programas que deriven de éste;

VIII. En los juicios de amparo, el Jefe de Gobierno podrá ser representado por el titular de la dependencia a la que el asunto corresponda, según la distribución de competencias. En los juicios contencioso-administrativos, los titulares de las dependencias contestarán la demanda por sí y en representación del Jefe de Gobierno, y

IX. Comparecer ante la Asamblea Legislativa en los casos previstos por el Estatuto de Gobierno y la legislación aplicable.

Ahora bien, al frente de cada Secretaría, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales habrá un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará en su caso, por los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior y los manuales administrativos, de tal manera que esquemáticamente la administración pública centralizada queda de la siguiente manera:

Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
Secretarios
Oficial mayor
Contralor interno
Directores generales
Subdirectores generales
Directores de áreas
Subdirectores
Jefes de unidad departamental

Jefes de oficina.

En razón del tema de esta tesis considero oportuno señalar de manera muy somera algunas atribuciones de la Contraloría General del Distrito Federal, las cuales se encuentran estipuladas en el numeral 34 del ordenamiento legal en comento:

- a) Fiscaliza e inspecciona los ingresos del Gobierno y verifica que cumplan con lo establecido en el Código Financiero para el Distrito Federal.
- b) 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.
- c) Desarrolla una labor preventiva con base en la asesoría de las dependencias y en el diseño de un mejor Marco Normativo.
- d) 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.
- e) 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.
- f) 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.
- g) 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.
 - h) 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.
 - i) 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.

1.4.2 La administración desconcentrada del Distrito Federal.

La desconcentración es una forma de organización en donde a un órgano (que es el desconcentrado) se le otorgan facultades de decisión limitadas, así como la autonomía para manejar su patrimonio, sin dejar de existir el nexo jerárquico.

Dice Fernández Ruiz, que "en la desconcentración administrativa, la normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria, que se transfieren al órgano desconcentrado. Esta desconcentración admite diversas modalidades entre

las que destacan dos; la vertical, también llamada interna o por materia y la horizontal, que algunos autores denominan periférica o territorial”¹⁵

En efecto, la desconcentración vertical se refiere a aquella que se concede jerárquicamente de un órgano superior a otro inferior, mientras que la horizontal se refiere a los casos en que el órgano central cede parte de su competencia y de su poder de decisión a varios órganos circundantes, por lo tanto cada uno tendrá su competencia determinada en una circunscripción territorial.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su numeral 36, define a los órganos desconcentrados como aquellos jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine, con la finalidad de lograr un eficiente, ágil y oportuno despacho de los asuntos de la Administración Pública Centralizada y cuyas facultades quedarán expresamente establecidas en los instrumentos jurídicos de su creación, atendiendo siempre los principios de simplificación, transparencia, racionalidad funcionalidad, eficacia y coordinación.

Asimismo, los órganos desconcentrados del gobierno del Distrito Federal, se encuentran debidamente señalados en la Ley Orgánica supramencionada, específicamente en su artículo 37, que a letra señala:

“Artículo 37.- La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará

¹⁵ *Ibidem.* p. 58.

Delegaciones del Distrito Federal y tendrán los nombres y circunscripciones que establecen los artículos 10 y 11 de esta Ley."

Sus funciones quedan específicamente establecidas en el artículo 39 del ordenamiento legal en cita, y por mencionar algunas señalaremos las siguientes:

Expedir: a) copias y constancias de los documentos que obren en los archivos de la Delegación; b) licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas; c) las certificaciones de uso del suelo;

Otorgar: a) licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y alineamientos; b) autorizaciones para la instalación de anuncios en vía pública y en construcciones y edificaciones; c) permisos para el uso de la vía pública;

Formular y ejecutar: a) programas de apoyo a la participación de la mujer; b) el Programa de Seguridad Pública de la Delegación; c) las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno;

Así como, velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal.

1.4.3 La administración paraestatal.

La descentralización administrativa es "una tendencia organizada de la administración pública conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas."¹⁶

En este orden de ideas, la descentralización administrativa consiste en que determinadas actividades administrativas sean depositadas en órganos con personalidad jurídica y patrimonio propio, que gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de sus objetivos; creados en el caso en particular mediante Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa.

En el Distrito Federal, son organismos descentralizados: a) El Sistema de Transporte Colectivo (Metro), b) El servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, c) Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, y d) la Caja de Previsión para los Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal.

Asimismo componen la Administración Pública Paraestatal, además de los organismos descentralizados, las empresas de participación, estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Para que las empresas sean consideradas de participación estatal deberán ajustarse a lo dispuesto por el numeral 42 de la Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal, que dispone:

¹⁶ *Ibidem*. p. 36.

“Artículo 42.- Son empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”

Además, el artículo 99 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece el objeto primordial de tales organismos, así como de las empresas de participación estatal, el cual a la letra dice:

“Artículo 99.- Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tendrán por objeto principal:

I. 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.”

Al respecto es menester señalar que las actividades consideradas como "prioritarias" son aquellas concernientes al desarrollo económico y al empleo; sin embargo, se encuentran sujetas a lo establecido por el interés público y la utilidad de los recursos cuidando sin lugar a dudas el medio ambiente.

Por su parte, los Fideicomisos Públicos, de acuerdo a lo señalado en el artículo 43 del ordenamiento legal supramencionado, dispone que son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales, en la realización de las funciones que legalmente les corresponden; dentro de tales fideicomisos podemos encontrar a: el fideicomiso programa "casa propia", fideicomiso para promover y realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano para la población de ingresos mínimos de la Ciudad de México y, al fideicomiso de recuperación crediticia de la vivienda popular.

Dada su analogía se cita la tesis de la Segunda Sala, número 2a. CCXXV/2001, publicada en el tomo: XIV, Diciembre de 2001, página: 371 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que establece:

"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA, NO SON INDEPENDIENTES DEL ESTADO, PUES SON CONTROLADOS

DE MANERA INDIRECTA POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA. La circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia, no significa que su actuación sea libre y esté exenta de control, en virtud de que su funcionamiento y específicamente las facultades de autoridad que por desdoblamiento estatal desempeñan, están garantizadas y controladas a favor de los gobernados y de la administración pública. Ello es así, porque la toma de decisiones de esta clase de entidades está identificada con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, desde el momento en que se establece en la ley que su control se ejerce por el propio Poder Ejecutivo y que sus órganos directivos deben integrarse con personas ligadas a la administración central, a fin de lograr una "orientación de Estado" en el rumbo del organismo. Así, la actuación de dichos entes está evaluada y vigilada por la secretaria de Estado del ramo que se identifique más directamente con su objeto, es decir, los organismos descentralizados, aun cuando sean autónomos, continúan subordinados a la administración centralizada de una manera indirecta, al existir un reemplazo de la "relación de jerarquía" por un "control administrativo".

CAPITULO SEGUNDO. EL SERVICIO PUBLICO.

2.1 Servicio publico.

2.1.1 Definición y elementos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 3, fracción XIII, establece que el servicio público es aquella actividad organizada que realiza o concesiona 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.

Por su parte, Acosta Romero lo define de la siguiente manera: "Es una actividad técnica encaminada a satisfacer las necesidades colectivas básicas o fundamentales. Mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)." ¹⁷

De igual forma Fernández Ruíz, señala que "Se entiende por servicio público toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona." ¹⁸

¹⁷ Acosta Romero, Miguel, *Op. Cit.* p.375.

¹⁸ Fernández Ruíz, Jorge, *Op. Cit.* p. 119.

En conclusión, el servicio público es aquella actividad exclusiva del Estado que tiene como finalidad satisfacer las necesidades colectivas de la población.

Por otra parte, los elementos esenciales del servicio público son:

- a) Es una actividad.- Es decir, es aquella acción realizada por personal capacitado con el apoyo de materiales y equipos especiales y de acuerdo con planes y programas predeterminados.
- b) General, uniforme, regular y continua.- En atención a que debe ofrecerse a todas aquellas personas que así lo requieran, sin alterar su contenido, sin interrupciones y indiscutiblemente en las condiciones preestablecidas.
- c) Destinada a satisfacer una necesidad de carácter general.- Esto es conceder necesidades públicas del Estado
- d) Realizada por el Estado o por particulares.- Toda vez que el Estado puede encargar que los particulares realicen la actividad o bien efectuarla directamente por medio de sus órganos.
- e) Sujeta a un determinado régimen jurídico.- El servicio público debe estar regulado en un ordenamiento legal, en donde se estipulen sus características y los procedimientos de control para su funcionamiento.

En su obra Fernández Ruiz, ¹⁹ menciona la siguiente clasificación del servicio público, la cual considero ser una de las mas completas:

¹⁹ *Ibidem*, p. 121.

- 1) Por las características de los usuarios, según sea determinados o indeterminados, es decir el servicio público será *uti singuli* cuando tiene usuarios determinados (suministro de energía eléctrica); y *uti universiti* cuando resulte imposible determinar a los usuarios de manera individual (servicio de alumbrado público).
- 2) Por el ejercicio de autoridad, ya sea de gestión pública si su prestación implica el ejercicio del poder administrativo (servicio público de tránsito); y, de gestión privada cuando su prestación no participa el ejercicio de autoridad (servicio de 'cargadores' en la central de abastos).
- 3) Por razón de aprovechamiento puede ser: voluntario si el usuario aprovecha el servicio sin ninguna coacción (servicio público telefónico) u, obligatorio, cuando es impositivo por situarse en supuestos determinados (drenaje).
- 4) Por importancia se clasifican en indispensables (suministro de agua); secundarios (radiodifusión de frecuencia modulada) y, superfluos (carrera de caballos, lucha libre).
- 5) De acuerdo al tipo de necesidad serán: constantes cuando su prestación es diaria y a todas horas, durante todo el año (tránsito); cotidianos cuando la prestación es diaria y durante todo el año pero en un determinado horario (alumbrado público); intermitentes cuando dicha prestación no es diaria, ni durante todo el año pero si en un horario limitado (educación) y, esporádicos como el nombre lo establece únicamente cuando surge la necesidad (bomberos).
- 6) En razón de su cobro se clasifican en gratuitos (servicio de tránsito) y onerosos (agua).
- 7) Por su régimen jurídico pueden ser públicos aquellos que se encuentran regulados por el derecho público, en consecuencia, serán

mixtos los que están regulados tanto por el derecho público y el derecho privado.

- 8) Por razón de competencia económica, se clasifican en monopolio, oligopolio o de régimen de competencia, de acuerdo al número de prestadores que existan.

No es óbice a lo anterior señalar que el servicio público se da, por un lado, en la descentralización administrativa por servicio, lo que nos lleva a la creación de un ente público con personalidad jurídica y patrimonio propio con autonomía jurídica y financiera; y, por otro lado mediante concesión o contratos de locación, previamente autorizados por la autoridad competente.

2.2 Función pública.

2.2.1 Concepto.

La función pública es definida por Sánchez Gómez como "la actividad desempeñada por los servidores públicos federales, estatales y municipales a favor de la colectividad o de ciertos sectores de la población, bajo un régimen jurídico de derecho público, y según el tipo de nombramiento o en su caso por elección popular, en congruencia con la legislación aplicable para cada caso específico"²⁰

Por su parte Delgadillo Gutiérrez, la considera como la actividad que realiza el Estado a través de sus órganos y que se hace evidente por medio de sus titulares.

²⁰ Sánchez Gómez, Narciso, *Ob. Cit.* p. 374.

De tal manera que la función pública es la actuación de una persona que responde a intereses superiores de carácter público, mientras que el servicio público es la actividad de la administración pública o de los particulares (autorizados por los órganos competentes) cuya finalidad es satisfacer necesidades colectivas de interés general.

2.2.2 Funcionamiento Normal

Se entiende como tal, cuando el servidor público en el desempeño de sus funciones se conduce con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, siendo esta la intención del constituyente al plasmarla en el numeral 113 de nuestra Carta Magna, más aún si tomamos en cuenta que el incumplimiento a dicha disposición conlleva a la aplicación de sanciones administrativas, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho.

2.2.3 Funcionamiento Anormal

Cuando por la ejecución de actos en los cuales el servidor público ha funcionado de un modo irregular, es decir con dolo, negligencia, ignorancia, impericia o error se entiende que se ha producido un funcionamiento anormal.

Actúa con dolo aquella persona que, con conocimiento de tener una obligación determinada a su cargo, la incumple deliberada y voluntariamente; por su parte, la negligencia se entiende como aquella omisión a la atención necesaria para la realización de los actos o la ausencia de cuidado, es decir, es aquel descuido por parte de los servidores en el cumplimiento de sus funciones; a su vez, la ignorancia consiste en el desconocimiento de algún

oficio, técnica, hecho o cosa; mientras que la impericia aún y cuando puede ser provocado por ignorancia, también podría ser producto de la escasez de experiencia, habilidad o aptitud en la práctica de determinadas conductas; y, por último el error que puede ser producto de una mala o equivocada interpretación y no forzosamente por ignorancia.

2.2.3.1 Falla personal

Como ya se menciona la función pública es una actividad desempeñada por individuos en calidad de servidores públicos, lo que nos conlleva a que éstos como cualquier persona (independientemente del lugar en donde preste sus servicios) cometa errores, sin embargo resulta muy importante puntualizar que tales deficiencias corresponden únicamente al desempeño del individuo como servidor público, lo cual no significa que el funcionamiento del servicio público se deficiente.

En razón de lo antes señalado, si el servicio público que otorga el Estado es funcional e indispensable para el bienestar común de la población, pero el desempeño de los servidores públicos es contrario a los principios rectores de la carrera de servicio civil, nos encontramos ante la presencia de una falla del personal que realiza tal actividad y no del funcionamiento del Estado, en conclusión ante el eventual daño o perjuicio que pudiera ser ocasionado a algún particular, sin lugar a dudas resultara responsable el servidor público y, es el, quien deberá indemnizar por los daños ocasionados.

2.2.3.2 Falla de servicio

Por el contrario, estaremos ante una falle del servicio público, cuando éste adolece de alguna deficiencia en su otorgamiento o tiene irregularidades es innegable que existe una posibilidad latente de causar un menoscabo al

particular, sin que nada tenga que ver el desempeño del servidor o funcionario.

En efecto, esto es así pues si tomamos como ejemplo los servicios de agua, drenaje, bacheo o desasolve de alcantarillas, fácilmente podemos observar que existe una enorme falla en los servicios, basta observar cualquier calle o avenida para constatarlos de los múltiples baches que existen, o bien, en temporada de lluvias advertir las inundaciones que incluso dañan no solo a los automóviles sino también a las casas o establecimientos mercantiles; por lo que sería imposible negar que tan solo en el Distrito Federal existen un sin número de servicios públicos que presentan alguna falla, las cuales posiblemente sean a consecuencia de la insuficiencia de los recursos económicos del erario del gobierno.

Sin embargo, los daños y perjuicios ocasionados a los particulares por tales eventualidades debe ser imputados al ente público, debiendo el Estado resarcir económicamente a los afectados.

2.2.4 Daño

Es necesariamente un elemento indispensable en la responsabilidades de los órganos del Estado, pues la sola anomalía o ilegalidad de algún acto (sin producir algún daño para un tercero) no puede dar lugar a ninguna responsabilidad, no obstante que si pueda llegarse a invalidar esa acción.

El daño sufrido por una persona se refiere al menoscabo que registra el afectado en su patrimonio (daño emergente); al perjuicio que impide percibir las legítimas utilidades (lucro cesante) y al daño causado a valores no cuantificados en dinero (daño moral).

El artículo 2,108 del Código Civil para el Distrito Federal, define el daño como: "la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.", es decir, aquella disminución en el patrimonio del lesionado, ocasionado por destrucción, deterioro, privación de su dominio, uso o goce; por su parte, el daño moral se refiere a aquellos valores no estimados en dinero, tal y como se encuentra establecido en el numeral 1916 del Código en comento que establece lo siguiente: "Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas..."

2.2.5 Reparación y resarcimiento.

De acuerdo con el principio de la *Lex Aquilia* ²¹ de que "aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo" en caso de que los servidores públicos produzcan un daño o detrimento en perjuicio de algún particular una actuación ilegal, tendrán la obligación de resarcirlo, con la finalidad de prevenir conductas indebidas y garantizar el buen funcionamiento del servicio público.

En efecto, toda vez que persona tiene el derecho a presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones inherentes a los servidores públicos, con las que podrá iniciarse el procedimiento disciplinario correspondiente, de tal manera que la autoridad se encuentra obligada a emitir una resolución debidamente fundada y motivada sin que deba resolver positivamente la denuncia y, es únicamente, hasta que haya concluido tal procedimiento y se determine la existencia de una responsabilidad

²¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. Cit.*, p. 6

administrativa que haya causado algún daño o perjuicio al particular, cuando surge el derecho a que les sea indemnizado el daño sufrido en cantidad líquida, toda vez que el servidor público como persona sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles por una conducta indebida en el desempeño de su función pública, al caso resulta aplicable la tesis I.4°.A.31 A, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo II, Agosto de 1995, en la página 552, Novena Epoca, que a continuación se transcribe:

“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCION DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERES JURIDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER. Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades si se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la

acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada."

2.3 El servidor público

2.3.1 Concepto.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el primer párrafo del artículo 108, establece:

"Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u

omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

Del artículo antes transcrito, se arriba a la conclusión que el servidor público es el dirigente de la función pública, es aquella persona física que mediante un nombramiento presta sus servicios el Estado y, en consecuencia, en tal persona recae la responsabilidad política o administrativa de acuerdo a sus atribuciones legales de su función.

Por otra parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B", del artículo 123 de nuestra Carta Magna utiliza el término de "trabajador al servicio del Estado" y que es definido en su artículo 3°, dividiendo a tales trabajadores en dos grupos de confianza y de base de acuerdo a lo estipulado en su numeral 4°, los cuales textualmente establecen:

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

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

A manera de referencia, considero oportuno mencionar que anteriormente aquellas personas que prestaban un servicio al Estado se encontraban divididas en dos grupos a) los funcionarios y, b) los empleados, el primero se refería a las personas que se encontraban bajo la dirección de un superior jerárquico, en cumplimiento a una disposición constitucional, ley

o reglamento, teniendo en determinados casos autoridad y facultad para realizar actos de revisión, mando, vigilancia, etc. pudiendo incurrir en responsabilidades de carácter administrativo, penal, civil o política y, que en la actualidad se equipara a un trabajador de confianza al servicio del Estado; mientras que el empleado público aunque también era nombrado de acuerdo a una ley o reglamento, era un auxiliar en la ejecución de las tareas operativas o administrativas de la oficina a que se encontraba adscrito, generalmente se le fincaba responsabilidad administrativa en caso de no cumplir con sus obligaciones, equiparables a las funciones de los trabajadores eventuales o de base.

No obstante lo anterior, en la práctica el término "servidor público" es utilizado de manera genérica para referirnos a aquella persona física que desempeña un cargo, empleo o comisión o algún puesto en la administración pública, desde la mas alta jerarquía hasta la menor categoría, y se hace referencia al "funcionario público" cuando se efectúan tareas de dirección.²²

2.3.2 Incorporación y obligaciones.

Delgadillo Gutiérrez, menciona que la incorporación es "el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público. Mediante este acto el sujeto se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él, es decir, es el otorgamiento de una investidura a favor de una persona, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia."²³

²² Martínez Morales, Rafael I., "Derecho Burocrático" Volumen 5. México, Ed. Oxfors University Press Harla, 1997, (Diccionario Jurídico Harla), p. 46.

²³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", 2ª Ed., México, Ed. Porrúa, 1998, p.69

Los servidores públicos prestarán sus servicios a partir de la designación o el nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo y, es a partir de éste acto, que el individuo queda incorporado al órgano público bajo una serie de obligaciones inherentes al cargo y, por su puesto también, de los derechos que la ley le confiere. Esta designación "se manifiesta como un acto de voluntades a través del cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto para el que se le ha designado. Este acto se puede dar por muy distintos medios y procedimientos, que van desde la elección, mediante la cual la voluntad general los escoge para el cargo, hasta el nombramiento que un órgano superior emite a favor de la persona, pasando por el contrato de prestación de servicios, el contrato administrativo, etcétera."²⁴

Por lo que se refiere a la elección, se trata de un procedimiento por medio del cual, los electores manifiestan su voluntad de designación a favor de individuos aptos para el cargo y éstos aceptan la función después de realizada la calificación del proceso electoral; es utilizado en materia política como es el caso de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Artículo 122, Base primera, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El nombramiento, es considerado como el procedimiento clásico de nuestro sistema mediante el cual el superior jerárquico designa a sus colaboradores y puede darse de manera libre o estar sujeto a la aprobación de otro órgano.

²⁴ *Ibidem.* p.65.

De tal manera que los servidores públicos se encuentran en una condición especial que los diferencia de los demás individuos, pues se encuentran sometidos a facultades especiales al participar en el ejercicio del poder público.

Por otro lado, respecto a las obligaciones de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, las mismas se encuentran señaladas en diversas legislaciones tanto en nuestra Carta Magna como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; sin embargo, estos ordenamientos no son los únicos que prevén tales obligaciones, ya que estas se encuentran dispersas en diferentes leyes administrativas, reglamentos interiores y estatutos de gobierno, "deberes que se hallan directamente vinculados con las actividades genéricas del servidor público y las específicas del cargo que ostentan".²⁵

Respecto a lo establecido en nuestra Constitución en su artículo 113, existen determinados valores que deberán de salvaguardar como lo son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; y la obligación de servir con sujeción a esos valores es la misma para todo servidor público independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión, precepto constitucional que para un mejor entendimiento a continuación transcribo:

"Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y

²⁵ *Ibidem.* p. 43.

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."

Además del precepto antes mencionado en nuestra Carta Magna figuran otras obligaciones inherentes al servicio público, como la obligación de respetar el derecho de petición, siempre que éste se formule de manera escrita, pacífica y respetuosa y de responder en un breve término, mediante acuerdo escrito la petición realizada.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable a los servidores públicos de carácter local del Distrito Federal (de acuerdo al transitorio segundo de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), establece en diversos numerales las obligaciones de los servidores públicos, sin embargo es en el artículo 47 donde se señalan de manera genérica las obligaciones de todo servidor y cuyo incumplimiento dará motivo al establecimiento de responsabilidades administrativas.

Cabe señalar que las facultades y obligaciones que otorga la Ley en comento a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública), se han conferido en el

Distrito Federal, a la Contraloría General del Distrito Federal y es el Contralor Interno quien designará a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, teniendo éstos órganos las mismas facultades que la ley le confiere a las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo a lo establecido en los numerales 91 y 92 del ordenamiento señalado.

Por su parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado hace una distinción de las obligaciones inherentes a su relación laboral de los titulares y de los trabajadores en los artículos 43 y 44.

También constituye una obligación para los titulares de las dependencias u organismos públicos "preferir para efectos de escalafón, en igualdad de condiciones, conocimientos, aptitudes y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados, a quienes representen la fuente de ingreso familiar, a los veteranos de la Revolución, a los supervivientes de la invasión norteamericana, a los que anteriormente les hubiesen prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos de escalafón".²⁶

2.3.3 Relación administrativa y laboral.

El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, de acuerdo al sistema constitucional y legal que lo rige, abarca una infinidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado

²⁶ García Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Erika. "Derechos de los Servidores Públicos" México, INAP Y UNAM, 2002, p. 51.

que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada y el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública.

La relación laboral entre Estado y trabajador, se regirán además de lo dispuesto en el Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional, que resulta aplicable a los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal y de manera supletoria la Ley Federal de Trabajo y el Código de Procedimientos Civiles.

El marco regulatorio de responsabilidad, para el servidor público, como trabajador y como componente de una relación laboral en el ámbito de la corporación o empresa, "esta dado por el conjunto regulatorio de normas que establecen las obligaciones que asume con motivo de su trabajo, de esta manera, la constitución, leyes contratos colectivos, contratos ley, contrato individuales, reglamentos interiores de trabajo, entre otras normas que legalmente hayan sido establecidas conforme a derecho, servirán de marco de referencia para saber si en un momento dado el trabajador ha incurrido en alguna responsabilidad, y cuales serian las consecuencias."²⁷; de ahí la importancia de las normas especiales sobre la relación de trabajo entre Estado y servidor para poder dirimir las controversias entre aquellos y éstos.

Ahora bien, existen numerosos ordenamientos aplicables al servicio público y a las correspondientes relaciones laborales, sin embargo no hay que confundir la aplicación de normas disciplinarias de la administración

pública, que dada su naturaleza revisten en actos de autoridad con aquellas normas que regulan la relación laboral.

De tal manera que la relación administrativa se da desde el momento en que el servidor, en el desenvolvimiento de su trabajo, se encuentra obligado a cumplir, con cierto apego, sus funciones dado que realiza una función pública, debiendo el Estado salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia de su actuar para garantizar que los intereses de la sociedad se encuentran protegidos.

Para tal efecto, es fundamental cumplir con todos aquellos ordenamientos legales que normen y orienten su conducta, es decir, no solo con las obligaciones inmersas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino además con las establecidas en la legislación bajo la cual se expidió el nombramiento, como lo es la Ley Orgánica de cada dependencia.

Al respecto, resulta aplicable la Jurisprudencia número I.4o.A. J/22, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 1030, Novena Epoca que a la letra dispone:

"SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. La responsabilidad

²⁷ Reynoso Castillo, Carlos, "Curso de Derecho Burocrático". México, Ed. Porrúa, 1999, p. 108.

administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que 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, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.”

CAPITULO TERCERO. CONTROL Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

3.1 El control administrativo.

Roberto Dromi señala que como consecuencia de la división de poderes la Carta Magna establece un sistema de controles entre los propios órganos del Estado, los cuales se traducen en una diversidad de vías procesales para garantizar la protección del bien general de la población, por tal motivo el control se impone como un deber irreversible, irrenunciable e intransferible y que tiene por "misión fiscalizar el ajuste que debe operarse entre los fines señalados por el legislador y las conductas manifestadas por el administrador, es decir, verifica los medios (el como) y los fines (el para que)."²⁸

En efecto, el control va a examinar que la actividad pública se encuentre apegada a derecho, que se de cumplimiento a los principios y normas de honestidad y equidad y, desde luego, a las obligaciones establecidas para lograr una buena administración prevaleciendo el bienestar común de la población, evitando así las arbitrariedades en el ejercicio de poder y fortaleciendo de tal manera la calidad y eficacia del gobierno, es decir, la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también y, en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa.

²⁸ Dromi, Roberto, "*Derecho Administrativo*", 9ª Ed., Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 2001, p. 122.

De manera que, al ser el acto administrativo un acto constitutivo que crea, modifica o extingue una situación jurídica y relación precedente de un derecho y restricción de otro, es que debe encontrarse debidamente fundado y motivado, en la medida en que las autoridades deben actuar, por igual, dentro de un marco jurídico de legalidad, es decir debe ser explicado y no venir a ser un acto arbitrario en el cual no se motive la causa legal que da lugar al acto de molestia y privación respectivo, en otras palabras la Administración sólo puede actuar de conformidad con la ley y en busca del cabal cumplimiento de los objetivos plasmados en el ordenamiento normativo.

Dromi considera que el objeto del control es el de "verificar la legitimidad (razón jurídica) y oportunidad (razón política) de la forma (procedimiento) y el fin (causa final) de la actuación, como modo de constatar la correspondencia entre antecedente y consecuente, entre forma prevista y fin propuesto con forma ejecutada y finalidad realizada. El poder de control viene a ser un poder-deber, considerando la obligatoriedad que implica su ejercicio y dada su naturaleza integradora a una función estatal, de contenido jurídico. Es un poder-deber estructurado sobre la idea o fin de tutela, cuidando y salvaguardada del orden jurídico, que adquiere una importancia fundamental dentro del Estado de derecho que el constitucionalismo moderno ha delineado." ²⁹

En conclusión el control administrativo es la función realizada por determinados órganos, a través de medios jurídicos -denominados procedimientos administrativos- dirigida a revisar la legalidad de los actos encomendados y a anular o rectificar la gestión pública arbitraria o ineficaz, de las autoridades administrativas.

²⁹ *Ibidem.* p.123.

3.2 Control preventivo y represivo.

El control administrativo tiene dos etapas 1) se verifica al interior (ex ante) y es de carácter preventivo y 2) al exterior de los órganos administrativos públicos (ex post) que es de naturaleza correctiva pudiendo ser también de tipo represivo o sancionatorio.

Al respecto Dromi, establece una clasificación en cuanto a su oportunidad, es decir, antes o después de la actuación administrativa.

El control preventivo o anticipado es aquel en el cual se revisa el acto administrativo antes de que llegue a emitirse o ejecutarse y la sola posibilidad de su ejercicio condiciona las decisiones del órgano; en cambio en el control represivo o posterior se hace factible por medio de recursos administrativos y se vislumbra la posibilidad de que, sin importar sanciones, el órgano sujeto a control modifique sus decisiones.

3.2.1 Sujetos y finalidad.

El control interno se encuentra encomendado a la contraloría interna de cada dependencia y entidad que conforman la Administración Pública del Distrito Federal, su funcionabilidad será realizada *a priori* o *a posteriori*, es decir, además de coincidir en alcance con el control externo, tiene la posibilidad de intervenir en forma concurrente, pero fundamentalmente lo hace de manera preventiva en el curso de las acciones gubernamentales.

Por otra parte, por lo que se refiere al control externo es delegado a órganos ajenos al ente sujeto a revisión, esto es, tribunales u órganos con atribuciones legales para revisar la cuenta pública y establecer las

responsabilidades a cargo de los servidores públicos por el mal uso de los recursos públicos.

3.3 Potestad disciplinaria

La Nueva Enciclopedia Jurídica la define como la facultad de la administración del Estado de reprimir, a través de la imposición de sanciones, aquellas conductas antijurídicas de las personas que para ella trabajan, desde luego tales conductas deben encontrarse previstas en el marco de la relación de servicio entre Estado-servidor público.³⁰

Por su parte, Rendón Huerta comenta que la potestad disciplinaria se ejerce en el ámbito interno de la Administración Pública, por acciones u omisiones que cometan los servidores públicos en el desempeño de sus encargos.³¹

En efecto, a diferencia de la potestad sancionadora que es la facultad de imponer castigos administrativos a los infractores de las normas, en la disciplinaria el sujeto sobre el cual recae la acción sancionadora de la administración es, forzosamente, un servidor público.

De manera que, el poder disciplinario es la facultad y obligación de autoorganización del Estado de mantener el orden de aquellas personas que realizan una función pública, para asegurar y controlar la eficacia del servicio que prestan, acorde a conseguir o tratar de obtener los fines de la planeación y satisfacer las necesidades públicas con la mayor economía y calidad.

³⁰ Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo XX, Barcelona, Ed. Francisco Seix, S.L., 1993, p.51.

³¹ Rendón Huerta Barrera, Teresita, "Sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos", en revista *Investigaciones Jurídicas*, (Guanajuato), Volumen XV, Número 57, enero-marzo 1997, (pp 34-40).

Las autoridades que tienen tal competencia es, además del superior jerárquico, la Contraloría General del Distrito Federal, que a su vez se encuentra conformada de la siguiente manera:

1. Dirección General de Auditoría.
2. Dirección General de Legalidad y Responsabilidades.
 - a) Dirección de Responsabilidades y Sanciones.
 - b) Dirección de Atención Ciudadana.
3. Dirección General de Evaluación y Diagnóstico.
 - a) Dirección de Evaluación de la Gestión Pública.
 - b) Dirección de Diagnóstico de la Gestión Pública.
4. Dirección General de Administración.
5. Dirección Ejecutiva de Coordinación de la Contraloría Ciudadana.
6. Dirección General de Comisarios.
7. Dirección Ejecutiva de Coordinación de Contralorías Internas.
 - a) Contralorías Internas.

En conclusión, la potestad disciplinaria surge con la intención de lograr un mejor desenvolvimiento de los individuos ligados al Estado para asegurar la calidad y continuidad del servicio público y satisfacer necesidades públicas con la mayor economía y eficacia.

3.3.1 Concepto de sanción y responsabilidad administrativa.

La sanción es definida por Dromi como "un medio indirecto con que cuenta la Administración para mantener la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a derecho. Específicamente, la sanción administrativa es la

consecuencia dañosa que impone la Administración Pública a los infractores del orden jurídico administrativo." ³²

Godolfino Juárez considera que la sanción administrativa es "una medida disciplinaria para restablecer el orden de la administración o evitar que sea roto."³³

Por otra parte, las sanciones administrativas disciplinarias son "el resultado del poder de supremacía de la Administración, que tiene por fin asegurar la observancia de las normas de subordinación jerárquica y, en general, el exacto cumplimiento de todos los deberes de la función" ³⁴ y se caracterizan por ser internas y discrecionales -se sancionan las infracciones de los agentes de la Administración con libertad para elegir entre una u otra de las sanciones que establece la legislación aplicable-.

Sergio Ortiz Soltero define a la responsabilidad administrativa como "aquella en la que incurren los servidores públicos, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."³⁵

De manera que nuestra Constitución prevé en la fracción III, del artículo 109 que: "...III.- *Se aplicarán sanciones administrativas a los*

³² Dromi, Roberto, *Op Cit.*, p. 314.

³³ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, "La constitucionalidad del sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales.", México, Ed. Porrúa, 2001, p. 106.

³⁴ Dromi, Roberto, *Op Cit.*, p. 315.

³⁵ Ortiz, Soltero, Sergio Monserrit, "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", 2ª Ed, México, Ed. Porrúa, 2001, p. 124.

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...”, y por su parte tales actos u omisiones se encuentran enunciados en 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, como la responsabilidad del servidor público tiene distintas fuentes obligacionales, existen diversas modalidades y regulaciones jurídicas, en función del agravio que con su conducta en el ejercicio de sus funciones haya producido a los bienes y derechos jurídicamente tutelados, por tanto, la responsabilidad personal de los servidores podrá ser de naturaleza penal, política, civil y administrativa.

Sin embargo, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a las establecidas en la ley reglamentaria, toda vez que existen, dentro de las leyes orgánicas de cada dependencia o entidad obligaciones específicas para los servidores que pertenecen a las mismas.

3.3.2 Ordenes disciplinarias administrativas y laborales

Dentro del contexto del derecho laboral y de la función pública (administrativa) las ordenes disciplinarias son acciones de equilibrio para preservar el orden y la disciplina laboral, la armonía en el cumplimiento de las obligaciones, en la rectitud, lealtad y honestidad en el ejercicio de la función que competen a la Administración Pública, facultando a ésta “para corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad”.³⁶

³⁶ Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”, 15ª Ed., México, Ed. Porrúa, Tomo I, 1992.

Llegar a ser servidor público implica una gran responsabilidad y al mismo tiempo una notable oportunidad de servir a los demás, servicio que merece ser confiado a los individuos mejor calificados, por lo que un ejercicio indebido del poder o un abuso del mismo evidentemente conllevan al desprestigio, de ahí la importancia de la regulación, ejecución y aplicación de las ordenes disciplinarias.

Dentro de las medidas disciplinarias administrativas tenemos el apercibimiento, la amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación, las cuales encuentran su fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que serán precisadas detalladamente con posterioridad.

Por su parte, las medidas disciplinarias laborales, derivan de un instrumento creado por las partes de la relación laboral (contrato) y en función del incumplimiento de las obligaciones legales (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

En las leyes laborales no existe causa de suspensión que constituya una sanción como lo señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que aun cuando el ultimo párrafo, del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que: "...Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se práctica la investigación y se resuelve sobre su cese."; la misma no reviste el carácter de sanción, además de que establece una suspensión que no excederá de sesenta días, mientras que la Ley Federal

de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que no podrá exceder de un período de tres meses.

La sanción económica de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se traduce en una deducción o descuento al salario y, en términos del artículo 38, éstas se encuentran prohibidas, salvo en los seis casos que expresamente señala dentro de los cuales no se observa a la sanción económica derivada de un procedimiento administrativo, como se puede apreciar de la siguiente transcripción:

"ARTICULO 38.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate:

I.- De deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados;

II.- Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de una manera expresa, su conformidad;

III.- De los descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores;

IV.- De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador, y

V.- De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación

se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto.

VI.- Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI de este artículo."

Asimismo, el artículo 46 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado habla del cese como consecuencia de responsabilidad laboral pudiendo ser, de manera resumida, por las siguientes causa: renuncia, abandono de empleo, repetida falta injustificada a labores, conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, muerte del trabajador, incapacidad del trabajador física o mental, desobediencia, falta de probidad u honradez, conductas violentas, actos inmorales o por concurrir en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, entre otras.

El cese es una forma unilateral de terminar con la relación laboral o el nombramiento, sin responsabilidad para el Estado-patrón; de tal manera que cuando se pretenda cesar a un empleado, debe seguirse una investigación administrativa para corroborar que, efectivamente, el trabajador incurrió en algún supuesto contemplado en el artículo anteriormente citado, debiendo levantar un acta administrativa en la que se asentarán, detalladamente, los hechos, la declaración del trabajador y la de los testigos, así como, las firmas

de los que intervienen, dicha acta y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma, serán las pruebas con las que el superior jerárquico acudirá ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para demandar la terminación de los efectos del nombramiento, de manera que si el tribunal resuelve que resulta procedente la demanda el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

3.3.3 Responsabilidad penal, civil, política y administrativa.

Ante el incumplimiento de las obligaciones impuestas en la ley, los trabajadores del Estado generan responsabilidades a favor de los particulares o del propio Estado, pudiendo tener diversas características.

En atención a lo antes mencionado el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra formado por cuatro tipos de responsabilidad: penal, civil, política y administrativa, estas últimas reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que, si partimos de la idea de que un servidor público lesiona los valores protegidos en las leyes penales, le será aplicado el procedimiento de esa naturaleza, al igual que si incumplen con aquellas obligaciones impuestas en su estatuto para "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública" la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Ahora bien, si bien es cierto que la Ley suprema, en su artículo 23 prohíbe la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza con motivo de una sola conducta ilícita –nes bis in idem- existe la posibilidad y, así lo ha establecido nuestro máximo tribunal, de que el acto ilícito tenga un efecto múltiple, ocasionando la posibilidad de incurrir en varias sanciones de diverso carácter.

Responsabilidad penal.

Tiene como punto de partida un daño social y reclama investigar la culpabilidad del autor del daño o cuando menos comprobar el carácter de socialmente peligroso que dicha persona o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar las medidas de seguridad necesarias y, si así fuera el caso, procurar la rehabilitación y readaptación de las personas.

a) Marco jurídico.

Los servidores son penalmente responsables por lo delitos previstos en el Código Penal del Distrito Federal y su procedimiento se regirá por lo que respecta a la declaración de procedencia en el Título Segundo, capítulo III de la Ley de responsabilidades supramencionada y en el Código Federal de Procedimientos Penales que será de aplicación supletoria a ésta última.

b) Sujetos de responsabilidad penal.

Se encuentran sujetos a esta responsabilidad los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores; sin embargo, si se encuentran desempeñando un empleo, cargo o comisión, que por su interés público las funciones que le fueron conferidas no pueden ser interrumpidas, es necesario un antejuicio (declaración de procedencia) para determinar si es procedente la acción penal antes de la intervención de las autoridades competentes, con la finalidad de evitar que se vulnere tal función.

c) Conductas que dan origen a la responsabilidad penal.

Dentro de los delitos que pueden ser cometidos por los servidores públicos se encuentra: el ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coaliciones de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, intimidación y ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito entre otras.

d) Procedimiento.

El Procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al juicio político por lo que respecta a su etapa ante la Cámara de Diputados de acuerdo a lo que señala el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

De tal forma que la Sección Instructora practicará las diligencias encaminadas a establecer la existencia de un delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita, debiendo rendir su dictamen dentro del plazo de sesenta días hábiles y con el cual se iniciará la sesión previa notificación al inculcado, defensor, denunciante, al querellante o al Ministerio Público.

En el supuesto caso, de resolver que se debe proceder en contra del inculcado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión debiendo remitir esta declaración de procedencia a la Asamblea del Distrito Federal para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público o del órgano Jurisdiccional respectivo, sin embargo, en caso contrario no habrá lugar a procedimiento posterior mientras subsista el fuero.

e) Sanciones.

Se aplicarán de acuerdo a lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos en los que el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita; partiendo de la base que las sanciones

económicas en ningún caso podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Responsabilidad civil.

La responsabilidad civil deriva de una conducta en donde el servidor público "obtiene un lucro* indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los municipios o a un particular, en tal caso, esta obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros suficientes para cubrir estos conceptos".³⁷

a) Marco Jurídico.

Resulta aplicable el Código Civil para el Distrito Federal y de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el Código Financiero del Distrito Federal.

b) Sujetos de responsabilidad civil.

Serán sujetos de responsabilidad civil todos los servidores públicos que en el ejercicio de las funciones encomendadas, lleven a cabo una acción u omisión contraria a lo establecido por la ley, ocasionando un daño, sea patrimonial o moral y, en especial, aquellos que manejan recursos y fondos del Gobierno del Distrito Federal, aun cuando sea sujetos a juicio político y/o gocen de inmunidad procesal (en cuyo caso la autoridad que conozca de la irregularidad deberá dar aviso a la Contraloría General del Distrito Federal para que proceda conforme a lo dispuesto en la ley de la materia).

³⁷ Ortiz Soltero, Sergio Monserrat, *Op. Cit.*, p.254.

Los trabajadores de los órganos del gobierno del Distrito Federal, serán responsables por cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública del Distrito Federal, por actos u omisiones que le sean imputados o bien por el incumplimiento o inobservancia de obligaciones inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

c) Conductas que dan origen a la responsabilidad civil.

Al disponer el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras cosas, que en los delitos en los cuales el servidor público obtenga un beneficio económico o cause un daño o perjuicio, las sanciones deberán graduarse de acuerdo al lucro obtenido o al daño y perjuicio causado, en el entendido de que las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los lucros obtenidos o del daño y/o perjuicio ocasionado, se aprecia que el legislador pretendió castigar severamente en el aspecto económico a aquel servidor público que en el cumplimiento de su deber ocasione un daño u obtenga un lucro indebido de sus funciones y muy especialmente en aquellas conductas que ocasione un perjuicio a la Hacienda Pública.

De tal manera que los servidores públicos están obligados a administrar los recursos económicos con eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados, además de que las adquisiciones, arrendamientos o enajenaciones de todo tipo de bienes y la contratación de obras que se realicen deben de llevarse a cabo a través de licitaciones públicas que se realizarán mediante convocatoria pública para asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad.

En conclusión, los servidores públicos incurrirán en responsabilidad civil por las siguientes razones:

1. Enriquecimiento ilícito (lucro indebido).
2. La causación de daños y perjuicios al Estado.
3. La causación de daños y perjuicios a terceros, que a su vez da lugar a la modalidad de responsabilidad civil solidaria y subsidiaria que mas adelante será analizada.

d) Procedimiento.

En primer lugar, cabe señalar que el artículo 111 de nuestra Carta Magna establece que en las demandas del orden civil no se requerirá de declaración de procedencia.

Por su parte el artículo 77-Bis de la Ley Federal de Responsabilidades al establece que una vez determinada la responsabilidad del servidor público dentro del procedimiento administrativo disciplinario los particulares afectados podrán acudir a las dependencias o entidades 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 o cualquier otra.

Sin embargo si el órgano del Estado se niega a cubrir la indemnización o si la suma pagada no complace al reclamante se deja expedito el derecho de proceder por la vía administrativa o judicial, al igual que el Estado puede solicitar a los servidores el pago del resarcimiento realizado a los particulares.

e) Sanciones.

El servidor público podrá ser sancionado además de la imposición de una severa sanción económica, con destitución y/o inhabilitación del empleo, cargo o comisión y pena corporal.

Por otro lado, vale la pena señalar que el Código Financiero del Distrito Federal, en su artículo 28 establece que:

"Son créditos fiscales, los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos, de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades resarcitorias, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena. Se entenderá como responsabilidad resarcitoria, la obligación a cargo de los servidores públicos de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero."

De acuerdo a lo anterior y en relación con lo establecido en el artículo 75, último párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son créditos fiscales, para efectos de responsabilidad de los servidores públicos las resoluciones dictadas en los términos de la ley de la materia los cuales se "constituyen con objeto de resarcir los daños y perjuicios que eventualmente cause un servidor público a la Hacienda Pública y también para imponerle a aquel sanciones económicas ejemplares por el incumplimiento de las obligaciones propias del desempeño de su empleo, cargo o comisión."³⁸

³⁸ *Ibidem.*, p. 268.

Asimismo, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos y multas, no será considerada como confiscación de bienes, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 22, segundo párrafo Constitucional, así como tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

Responsabilidad política.

Es aquella en la que pueden incurrir los servidores cuando violentan ya sea los intereses públicos fundamentales y su buen despacho o bien, las leyes federales y las que de ella emanen.

a) Marco jurídico.

Resulta aplicable lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Capítulo I, II y III del Título Primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

b) Sujetos de responsabilidad.

Dada su naturaleza, sólo se le atribuye a un cuerpo político y para tal efecto los artículos 110 de nuestra carta magna y 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señalan que podrán ser

sujetos al mismo, sujetándose al ámbito de estudio de esta tesis: los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal.

c) Conductas que originan la responsabilidad política.

Cuando el servidor en ejercicio de sus funciones, incurra en las conductas previstas en el numeral 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que son las siguientes:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

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

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

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

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

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

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

d) Procedimiento.

La responsabilidad política se exige mediante juicio político, el cual se atribuye a un cuerpo político dada la naturaleza de la función política que realiza el servidor público y puede ser iniciado en el momento del desempeño del empleo, cargo o comisión y hasta un año posterior a la conclusión de las funciones.

La primera etapa del juicio empieza con la denuncia por escrito presentada ante la Cámara de Diputados, quien a través de la Sección Instructora realizará las diligencias necesarias para comprobar que existen elementos suficientes para acusar al servidor, en base a esta investigación, formulará sus conclusiones determinando la inocencia o culpabilidad del encausado y propondrá la sanción que considere aplicable; a su vez el Organismo de Acusación examinará el expediente, escuchará los alegatos de las partes, resolverá por mayoría absoluta sobre la existencia de la responsabilidad y formulará la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores quienes realizarán el estudio del expediente y resolverán en definitiva, con una votación de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros presentes.

e) Sanciones.

Pueden ser de dos tipos:

- a) destitución del funcionario con investidura constitucional, y
- b) inhabilitación de uno a veinte años para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno.

Responsabilidad administrativa

Como ya ha quedado mencionado incurren en responsabilidad administrativa aquellos servidores públicos que contravienen los valores de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia tutelados

por la Ley Suprema y las obligaciones contenidas tanto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como en los ordenamientos legales de carácter público y de orden general, como son las leyes orgánicas de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal.

a) Marco Jurídico.

Es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

b) Sujetos de responsabilidad administrativa.

De acuerdo a lo que establecen los artículos 108 Constitucional, 2° y 46 de la ley de responsabilidades de la materia, serán sujetos de responsabilidad administrativa los siguientes: representantes de elección popular, miembros 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 del Distrito Federal, sin embargo aquellos servidores a los cuales la Constitución considera como sujetos de juicio político se encuentran sometidos a un tratamiento diferente.

Sin embargo, la responsabilidad administrativa se refiere principalmente a aquellas irregularidades cometidas por servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo toda vez que, los actos de administración y prestación de servicios son realizados precisamente por entidades de la Administración Pública.

c) Conductas que dan origen a la responsabilidad administrativa, procedimiento y sanciones.

Se encuentran previstas de manera específica en los artículos 47 de la ley de la materia y 113 de la Ley Suprema que han quedado precisadas en el capítulo primero de esta tesis y surgen como consecuencia de los actos u omisiones que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del servidor, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por último, al ser la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, el tema principal de esta tesis, su estudio se analizara con posterioridad para evitar innecesarias repeticiones y, solamente, a manera de mención, señalaré que la substanciación de su procedimiento consta de cuatro etapas a seguir; a) investigación, b) instrucción, c) decisión, y d) ejecución y las sanciones aplicables pueden consistir en apercibimiento y amonestación privado o público, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal, lo cual se encuentra regulado en el capítulo II de la Ley de la materia.

3.4 Figuras de la responsabilidad

Para Dromi la actividad del Estado puede causar tres tipos de responsabilidad en su actuación, ya sea responsabilidad precontractual (previo a la celebración de un contrato), responsabilidad contractual (en la ejecución y extinción de un contrato) o bien responsabilidad extracontractual (en las relaciones con los gobernados y sin que medie vínculo contractual o precontractual).³⁹

³⁹ Dromi, Roberto, *Op. Cit.*, p. 939

De manera que la responsabilidad a la que se hará referencia en este apartado es la extracontractual, toda vez que nace por actos administrativos (manifestación de voluntad realizada por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa) y es la causa más frecuente de daños, dado el carácter inmediato, permanente y continuo de la actividad administrativa.

Asimismo, a manera de mención conviene precisar que la responsabilidad de los particulares, se divide en directa e indirecta, la primera es la que corresponde a una persona por un hecho propio, mientras que la indirecta le corresponde a un superior por el hecho de que un empleado o dependiente suyo ocasione un daño; partiendo de la base que el funcionario o trabajador de confianza es aquel que representa la voluntad del Estado y el empleado o trabajador de base el que realiza actividades materiales de ejecución entonces, dentro del ámbito del derecho público, estaremos hablando de una responsabilidad directa del Estado por el hecho de sus agentes e indirecta por el hecho de sus entes.

3.4.1 Responsabilidad directa

Como anteriormente fue mencionado, la ausencia o deficiencia de un servicio público, trae aparejada la posibilidad de ocasionar un daño en el patrimonio de los gobernados, por lo que lo mas justo seria que el Estado sea el que se encuentre sometido a la obligación de resarcir tal daño; sin embargo en materia civil, la responsabilidad directa del Estado queda sujeta a que el daño o perjuicio sea el resultado de un hecho ilícito doloso y, por lo que hace, a la vía administrativa se encuentra sometida a la responsabilidad administrativa del servidor público.

En nuestro país no existe la responsabilidad directa (responsabilidad patrimonial) del Estado, no obstante lo anterior las últimas reformas al último párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas el 14 de junio de 2002, se estableció lo siguiente:

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

Apartado que entrara en vigor, de acuerdo a lo estipulado en el Artículo Unico Transitorio a partir del primero de enero de dos mil cinco lo cual representa un gran avance jurídico para nuestro país, tan es así que en algunos otros países como es el caso de Argentina, ya desde hace muchos años su doctrina contempla la responsabilidad patrimonial mencionada.

Sin embargo, también lo es que de dicho transitorio se desprende un 'candado' a tal avance y, que para mejor apreciación, a continuación transcribo:

"UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus

respectivos presupuestos. una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización. y

b) **El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.**

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos."

En efecto, del artículo antes mencionado, resulta claro observar que, sin lugar a dudas y aunque es un gran avance al Estado de Derecho, se encuentra limitado a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal, resultando hasta cierto punto inútilizable pues se sabe perfectamente que los recursos del erario público son muy limitados, por lo que considero sería muy ambicioso pensar en la posibilidad de que estos recursos van a ser suficientes para cubrir los gastos por daños y perjuicios ocasionados a los gobernados por la ineficacia del servicio público.

3.4.2 Responsabilidad solidaria y subsidiaria.

Conviene precisar en primer término, que la responsabilidad, sea solidaria o subsidiaria, deriva de la relación extracontractual de la Administración Pública, es decir no existe una responsabilidad derivada de la función judicial o legislativa del Estado, además de que la misma queda supeditada a que con antelación se haya resuelto el procedimiento de responsabilidad respectivo al servidor y, que en el mismo, de manera inequívoca se determine la existencia de dicha responsabilidad.

Ahora bien, si en su actuación los servidores públicos, por inobservancia de sus obligaciones, ocasionan un daño resultará obligado solidariamente el Estado al pago de los mismos (además de los perjuicios causados), siempre y cuando estos daños sean resultado de una conducta ilícita y dolosa, debiendo pagar éste o el servidor indistintamente.

Por su parte, tendrá una obligación subsidiaria cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal.

Sin embargo, en la práctica nos enfrentamos, como anteriormente lo mencione, ante la insuficiencia de los recursos del erario, de modo que aun cuando el Estado sea responsable solidario o subsidiario se encuentra incapacitado materialmente para cumplir tal obligación, lo que arroja juicios verdaderamente desgastantes por el tiempo excesivo que tardan en resolverse.

3.5 Sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El sistema disciplinario de responsabilidad administrativa prevé en su artículo 53 seis diferentes sanciones que posteriormente serán especificadas, sin embargo, una misma conducta puede producir de forma independiente la comisión de varios delitos, por lo que podrá ser sancionado de acuerdo a los procedimientos judiciales, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra, pues éstas responden a una "necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegada a valores fundamentales, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia"⁴⁰

De tal manera, que la imposición de sanciones disciplinarias constituyen un acto de autoridad (ejecutados por órganos de la Administración Pública) y, como tal, las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para los actos de molestia pero, además, se encuentran sujetos al régimen jurídico de responsabilidades.

3.5.1 Apercibimiento y Amonestación

El apercibimiento es considerado como una llamada de atención o medida preventiva con el propósito de corregir una conducta, es decir, es una corrección disciplinaria, cuya finalidad es advertir, para que los autores de las conductas indebidas se abstengan de realizarlas pues en el caso de persistir se les aplicará una sanción.

Asimismo, la amonestación también es considerada como una medida preventiva o corrección disciplinaria en materia de procedimiento, con el propósito de que "el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque

⁴⁰ Delgadillo Guitierrez, Luis Humberto, *Op Cit.* P. 119.

también se haga la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente, como en el caso del apercibimiento.”⁴¹

Continúa diciendo Delgadillo que “en el caso de la amonestación, en su origen se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque no debería ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación, tal como se menciona en la Enciclopedia Jurídica Omeba, según la cual se practica disciplinariamente el apercibimiento como medida consecutiva a la amonestación simple para casos en que el servidor sea reincidente en una falta o incorrección que no llegue a constituir un delito.”⁴²

Ahora bien, respecto a lo antes señalado se puede concluir que en el apercibimiento existen elementos para suponer que el servidor tiene el empeño de incurrir en el ilícito, mientras que en la amonestación no. Por otra parte, la ley de la materia establece que tanto el apercibimiento como la amonestación pueden ser públicos o privados lo que será determinado por la autoridad sancionadora, sin embargo, en principio este tipo de sanciones serán privadas en razón de que únicamente constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador y en el expediente personal del sancionado; no obstante, en caso de que se imponga con el carácter de pública se deberá indicar, en la propia resolución, el medio en el cual se hará tal publicación.

Al respecto y dada su analogía considero oportuno citar la tesis del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo

⁴¹ *Ibidem*. p.125

⁴² *Ibidem*. p. 126.

el número I.1o.A.42 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta del Tomo XIV, Agosto de 2001, página: 1171, Novena Epoca, que señala:

"AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN, AMONESTACIÓN PÚBLICA IMPUESTA A UN. EL FACULTADO PARA IMPONERLA ES EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. De conformidad con lo señalado en los artículos 53, fracción II y 56, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la amonestación pública es una de las sanciones por falta administrativa a que pueden hacerse acreedores los servidores públicos; de esas disposiciones también se advierte que dicha sanción debe ser aplicada por el superior jerárquico del funcionario respectivo. En consecuencia, si un agente del Ministerio Público de la Federación, que presta sus servicios en la Procuraduría General de la República, se hace acreedor a la sanción consistente en amonestación pública, es claro que el facultado para imponerla es el funcionario que es el jerárquicamente superior, como en el caso lo es el procurador general de la República, en los términos del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República."

3.5.2 Suspensión.

La suspensión es la interrupción de la relación de trabajo por un tiempo definido; de acuerdo a lo señalado en la fracción III del artículo 53 de la supramencionada ley que regula lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, la suspensión es aquella sanción aplicada por la comisión de faltas administrativas e impuesta por el superior jerárquico del infractor, por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses.

Sin embargo, cabe aclarar que aun cuando la propia ley hace referencia a otro tipo de suspensión temporal al establecerla en la fracción IV del numeral 64 como aquella medida dentro del procedimiento sancionador que se impondrá a juicio de la autoridad sancionadora, cuando ésta así lo estime conveniente, para la debida continuación de las investigaciones, ésta de ninguna manera puede ser considerada como una sanción por tratarse de una medida procedimental para facilitar las actuaciones dentro del procedimiento.

En efecto, la medida de suspensión temporal arriba mencionada no se configura como una sanción sino mas bien como un medio de actuar por parte de la autoridad sancionadora en donde solicita el alejamiento del servidor para realizar ciertas investigaciones, debiendo precisar que tal determinación de ninguna manera significa que se este prejuzgando sobre la responsabilidad que se imputa, no obstante si suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, surtiendo efectos a partir de su notificación y en caso de que éstas investigaciones conlleven a la inocencia del servidor, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y cubrirse las cantidades que dejó de percibir.

Al respecto la tesis del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa número I.9o.A.36 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Junio de 2002, Página: 693, Novena Epoca, establece:

*"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
LA FACULTAD PARA IMPONER LAS SANCIONES QUE
CORRESPONDAN, EN TRATÁNDOSE DEL PROCEDIMIENTO*

PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL SUPERIOR JERÁRQUICO. El artículo 56, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "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.". Ahora bien, de la interpretación armónica de dicha fracción y de las diversas I y III de ese mismo dispositivo, se llega a la conclusión de que la finalidad del legislador, al establecer en aquella que la secretaría tramitará el procedimiento y exhibirá las constancias al superior del servidor público, fue la de que este último sea quien aplique o imponga la sanción correspondiente, pues sostener lo contrario sería tanto como pretender que la secretaría tramitara e impusiera la sanción y posteriormente exhibiera las constancias al superior jerárquico del servidor público para el único efecto de que tuviera conocimiento de la sanción, sin que sea obstáculo para lo anterior, el hecho de que en la citada fracción IV se establezca que al promover la secretaría el procedimiento en cuestión procederá a la suspensión del servidor cuando el superior no lo hiciera, pues ello debe entenderse en relación con la suspensión temporal prevista en el diverso artículo 64, fracción IV, de la propia ley."

3.5.3. Destitución.

Consiste en la separación definitiva del empleo, cargo o comisión del servidor y podrá ser aplicada ya sea por su superior jerárquico o bien por la

Contraloría General del Distrito Federal, su fundamento se encuentra en los artículos 53, fracción IV y 56, fracciones II y IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe mencionar que para que la autoridad administrativa destituya a un servidor no es necesario que exista previa calificación por parte de las autoridades laborales, en cuyo caso se "desvirtuaría uno de los elementos del poder jerárquico de los órganos políticos"⁴³ en razón de que, tanto los derechos laborales como la responsabilidad administrativa se encuentran regulados a nivel constitucional, por lo que no debe confundirse entre si el ámbito laboral con el ámbito administrativo, pues reconocen génesis jurídicas diferentes, en donde la primera se halla fincada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la segunda conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria de dicho título, de manera que cada una sigue su propio curso y ambas manejan diferentes causales de suspensión o remoción, distintos procedimientos y diversos medios de defensa.

Amén de que como lo señala la jurisprudencia por contradicción de tesis que con el número 2a./J. 14/99 aparece publicada en la página 257 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el sentido de que al ser la destitución una sanción impuesta por faltas administrativas, es considerado un acto administrativo y no uno de naturaleza laboral, en el cual no procede la acción laboral para demandar la reinstalación del servidor público, pronunciamiento cuyo rubro y texto establecen lo siguiente:

⁴³ *Ibidem.*, p. 135

"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 impropio de 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 despide 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 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 regímenes 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."

3.5.4. Sanción económica.

La sanción económica no tiene como único fin el resarcimiento o indemnización del daño o perjuicio causado al fisco o a algún particular, o de los beneficios indebidamente obtenidos por el servidor, dado que el objeto principal es prevenir las conductas ilícitas de éstos; por tanto, la Constitución la prevé con un carácter severamente sancionador al imponer al infractor la obligación de pagar hasta tres tantos como limite del lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados; sin embargo el principio que rige a la aplicación de la sanción económica es indudablemente que la conducta ilícita origine un daño o perjuicio o bien, se obtenga un beneficio económico.

"SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA SU IMPOSICIÓN NO SE REQUIERE DAÑO AL FISCO. Es inexacto estimar que la sanción económica prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tienda específicamente a resarcir al fisco del daño causado por la conducta reprochable del servidor público, pues tal sanción tiene por objeto tanto sancionar al infractor, como prevenir conductas ilícitas de los funcionarios públicos en general; por tanto, la imposición de dicha sanción no requiere la existencia de un daño al fisco o la obtención de un beneficio patrimonial del infractor, máxime que incurren en responsabilidad administrativa no sólo los servidores públicos que a través de actos u omisiones obstaculizan la percepción de impuestos, sino también aquellos funcionarios que actúan con descuido o negligencia en el desempeño de sus funciones." (Tesis VI.2o.98 A, del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicada en el Tomo VI, Julio de 1997, página 430, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca.)

3.5.5 Inhabilitación temporal.

Es la sanción administrativa por virtud de la cual se restringe temporalmente la capacidad del servidor para ocupar cargos públicos, por haber faltado a los principios y reglas que presiden la función pública.

En torno a la misma, ha existido controversia respecto a si conculca lo dispuesto en el artículo 5° Constitucional, en el sentido de que pudiere entenderse que tal sanción transgrede la garantía de libertad de trabajo, sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia P. LXXIX/2000, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Junio de 2000, página 35, que lleva por rubro: *“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 56, FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE LA INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO, CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL.”*, que la garantía de libertad de trabajo no debe entenderse en el sentido de que el legislador impida que la autoridad competente tenga facultades para restringir la capacidad de un servidor para ocupar un cargo público, si no lo que prohíbe nuestra Constitución es que se limite a las personas, en forma absoluta, el ejercicio de la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo lícitos, imperativo que no puede ser considerado vulnerado cuando la ley prevé una sanción por tiempo determinado de acuerdo con la gravedad de la infracción, el monto del daño causado y las demás situaciones previstas por la propia ley, en virtud de que las garantías individuales no pueden ejercerse en forma irrestricta y sin ningún control cuando se presente la situación de que un funcionario no prestó óptimamente el servicio público, tanto desde un punto de vista jurídico o legal, como moral, en cuanto a la honradez, lealtad e imparcialidad y, en su caso, material en lo que se relaciona con la eficiencia, supuestos que de actualizarse justifican la imposición de

dicha sanción, por ser de interés social que los servidores públicos se conduzcan con estricto apego a las normas que rigen su actuación a fin de asegurar para la sociedad una administración pública eficaz, más aún, si se toma en consideración que la libertad de trabajo puede vedarse por determinación judicial o por resolución gubernativa, como lo es el caso de la dictada por la autoridad administrativa para el efecto de decretar la inhabilitación de los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa.

Por otra parte, la inhabilitación temporal encuentra sustento en la última parte del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciendo que su imposición se hará tomando como factor el lucro obtenido o daño y perjuicio causado, de la siguiente manera i) si el monto de éstos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, podrá ser de uno a diez años; ii) si por el contrario excede tal cantidad o bien es ocasionado por conductas graves de los servidores públicos será de diez a veinte años; artículo que en la parte que nos interesa establece:

“Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

...

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.

...

Del precepto antes señalado se puede arribar a otra laguna en la ley, lo debe entenderse por "grave", si bien es cierto que tal deficiencia a quedado subsanada, por lo que respecta al ámbito federal, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de 22 de marzo de 2002, al establecer en el artículo 13 cuales serán las conductas consideradas como graves, no se puede decir lo mismo de la anterior ley (vigente para el Distrito Federal), pues en ninguno de sus artículos se hace mención alguna al respecto, dejando al arbitrio de las autoridades competentes determinar el plazo de la inhabilitación, con lo cual indudablemente existe la posibilidad de causar un grave perjuicio al servidor infractor.

Ahora bien, por lo que hace a la competencia de la autoridad para imponerla, no existe mayor problema, pues queda claro que es la Contraloría Interna de cada dependencia la facultada en imponer tal sanción, en los términos por supuesto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, situación que se robustece con la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, tomo VII, Mayo de 1991, página 300, bajo el rubro siguiente: "*SERVICIO PUBLICO, INHABILITACION TEMPORAL EN EL. AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPONERLA.*".

3.6 Faltas y procedencia de las sanciones administrativas.

La resolución mediante la cual la autoridad impone alguna sanción, al tener la característica de acto administrativo debe de cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación a que se refiere el artículo 16 Constitucional, además de ser resultado de un procedimiento administrativo.

El artículo 54 de la ley de la materia constituye la motivación de las sanciones (imposición) y que se pueden aplicar una o varias de dichas sanciones teniendo, la autoridad sancionadora, la obligación de observar los siguientes elementos: a) la gravedad y la conveniencia de suprimir prácticas ilícitas (sin embargo al existir una ausencia en la ley que permita determinar lo que se entenderá por infracción grave queda a criterio de la autoridad la determinación de la gravedad lo que podría considerarse como una violación al principio de certeza jurídica, de tal manera que deben de determinarse de manera específica los grados de gravedad); b) Circunstancia socioeconómica del infractor; c) el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; d) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; e) la antigüedad del servicio; f) la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y g) el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

CAPITULO CUARTO. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

4.1 Competencia y substanciación del procedimiento administrativo disciplinario.

Como ha sido precisado anteriormente la responsabilidad administrativa a cargo de los servidores públicos, surge como consecuencia de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones y para exigirla se instruye un procedimiento disciplinario que se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución.

De acuerdo a lo que establece el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la etapa de investigación se inicia con la denuncia o queja formulada por cualquier persona ante la unidad especializada, o bien, por la Contraloría Interna de cada dependencia, con el fin de determinar si existen elementos que ameriten el inicio del procedimiento disciplinario.

Por lo tanto, los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno, cuyo objetivo es lograr y preservar una óptima prestación del servicio público, pues si tal función es forzosamente realizada por individuos, resulta lógico que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad.

Sin embargo, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo inevitable de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al

cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad para iniciar el procedimiento correspondiente.

Una vez finalizada la investigación se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, que comienza con la citación a audiencia haciéndole saber la responsabilidad que se le impute y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que su derecho convenga, a fin de que pueda prepararla debidamente, de acuerdo a lo señalado en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que se llevará a cabo el día y hora señalado, cumpliendo con las formalidades que todo procedimiento exige.

Ahora bien, el precepto anteriormente referido dispone que entre la fecha de la citación y la de la celebración de audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; plazo que no debe confundirse con el término que la autoridad otorga en el periodo probatorio, pues aquél tiene por objeto que el servidor esté en aptitud de preparar su defensa, mientras que el segundo, como su nombre lo refiere, tiene por objeto la exhibición, admisión, preparación y desahogo de pruebas, no basta que en el procedimiento de responsabilidad seguido en contra de un servidor público se haya otorgado a éste un plazo para ofrecer pruebas, y las mismas hayan sido desahogadas, pues esto de ninguna manera convalida la irregularidad de no haber citado con la anticipación suficiente a la celebración de la audiencia que refiere el precepto legal en estudio, por tratarse de etapas procesales autónomas y de naturaleza distinta, por lo que de no respetarse se estaría dejando en estado de indefensión al funcionario.

Por otro lado, si bien es cierto existía la confusión respecto al código aplicable de manera supletoria, toda vez que el precepto legal que prevé esta situación se encuentra comprendido dentro del Título segundo, capítulo IV, que establece las disposiciones del procedimiento en materia de juicio político y declaración de procedencia y, por tal motivo, en la práctica se consideraba que el Código Federal de Procedimientos Civiles era aplicable por exclusión a los procedimientos que no fueran de índole político, sin embargo, tal conflicto quedó superado en base al criterio que ha establecido la Segunda Sala al resolver que tanto el Código Federal de Procedimientos Penales como el Código Penal Federal, son aplicables supletoriamente en todas las cuestiones relativas al procedimiento, cuando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no prevea algunos supuestos o aspectos procesales, jurisprudencia que textualmente establece lo siguiente:

"RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y, EN SU CASO, EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL RELATIVA. De la interpretación literal de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se advierte que los citados ordenamientos penales son aplicables supletoriamente "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas ...", por lo que dicha expresión debe entenderse en términos generales, esto es, al no referirse a un título o capítulo de aquélla en concreto, sino que al decir en "esta ley", se hace alusión a cualquier procedimiento que se establezca en este ordenamiento jurídico,

como lo es el de responsabilidad administrativa, ya que si la ley no distingue, tampoco, en aras de la interpretación de la norma, puede hacerse diferenciación alguna, en donde no existe, en cuanto a su aplicación. Lo anterior se robustece si se toma en consideración que esta interpretación es congruente con la naturaleza jurídica sancionadora de la ley de la materia y con los principios generales que con ésta se relacionan, pues si las normas de derecho común que la rigen, son las relativas al orden penal, se justifica plenamente que ante la ausencia de un cuadro normativo general respecto de situaciones jurídicas que exigen su imperiosa regulación, como son las cuestiones relativas a alguno de los procedimientos que en la ley citada se establecen, así como en la apreciación de pruebas, por seguridad jurídica del gobernado, se apliquen de manera supletoria las disposiciones de los ordenamientos penales señalados.” (contradicción de tesis número 2a./J. 60/2001, publicada en el tomo XIV, Diciembre de 2001, pagina 279 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca).

Ahora bien, una vez integrado el expediente con los elementos necesarios se dictará la resolución correspondiente dentro del término de 30 días hábiles contados a partir de que fue cerrada la instrucción y deberá de notificarse al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico en un plazo no mayor a las 72 horas siguientes, en cumplimiento a lo señalado en la fracción II del artículo 64 supramencionado.

De tal manera que el incumplimiento al dispositivo antes referido conllevaría a conceder un plazo indefinido para que la autoridad competente

dictara su resolución y, en consecuencia, se dejaría en estado de incertidumbre jurídica al servidor, por lo tanto una vez que haya vencido el plazo de la autoridad para dictar resolución y notificarla –esto es 33 días hábiles- se empezará a contar el plazo para la prescripción de las facultades sancionadoras quedando expedito su derecho para iniciar nuevamente el procedimiento, si se encontrará dentro de los plazos previstos por el artículo 78 de la ley de la materia, a este respecto el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito emitió la tesis número I.2o.A.27 A, publicada en el Tomo: XIV, Agosto de 2001, página 1410 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, que establece:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS UNA VEZ INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE. COMIENZA A COMPUTARSE NUEVAMENTE DESPUÉS DE LOS TREINTA Y TRES DÍAS QUE TIENE LA AUTORIDAD PARA DICTAR RESOLUCIÓN Y NOTIFICARLA. Si bien es cierto que el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no hace mención alguna acerca de que el plazo para la prescripción de las atribuciones para imponer sanciones, se deba contar a partir del día siguiente al en que concluyan las investigaciones que lleven a determinar si el servidor público incurrió o no en responsabilidad administrativa, esa circunstancia no significa que la autoridad pueda ejercer sus facultades sancionadoras en cualquier tiempo, pues eso equivaldría a dejar en estado de incertidumbre jurídica al gobernado. Tan es así, que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, fracción II, establece que una vez 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 la sanción administrativa correspondiente, y que notificará la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, dentro de las setenta y dos horas posteriores. De ahí que la facultad de las autoridades para imponer al servidor público las sanciones correspondientes no sea atemporal, en tanto que debe estar sujeta a los plazos y términos fijados por la propia ley, por lo que de aceptar que la prescripción no pueda operar una vez instaurado el procedimiento administrativo, implicaría conceder a la autoridad un plazo indefinido para dictar la resolución correspondiente, lo cual, independientemente de violar lo dispuesto en el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haría nugatoria la disposición contenida en el artículo 78 de la propia ley, que establece la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer sanciones. Por lo tanto, el cómputo del plazo para la prescripción de las facultades sancionadoras deberá reiniciar no el día siguiente a aquel en el que se celebró la audiencia de ley, sino después de los treinta y tres días que tiene la autoridad para dictar resolución y notificarla, de acuerdo con una interpretación sistemática de los artículos 64, fracción II y 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

Ahora bien, por lo que hace a la etapa de ejecución se dan varios supuestos:⁴⁴ a) si la investigación es realizada por un órgano de contraloría interna y las infracciones y sanciones son de su competencia, este órgano

⁴⁴ Delgadillo Guitierrez, Luis Humberto, *Op. Cit.* p. 180

culminará el procedimiento con la aplicación de éstas por acuerdo del superior jerárquico; b) si las infracciones y sanciones son competencia de la contraloría interna pero revisten el carácter de graves se dará aviso a la Contraloría General del Distrito Federal; c) si las infracciones y sanciones no son competencia de las contralorías internas en razón del monto económico del asunto, se trasladará el expediente a ésta última para la imposición de sanción; y d) si las investigaciones son realizadas por la Contraloría General del Distrito Federal pero de acuerdo a las infracciones resultará competente la contraloría interna aquélla informara tal situación para que ésta continúe el procedimiento.

Las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes, al ser actos administrativos, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 75 de la ley de responsabilidades supramencionada, serán ejecutadas de inmediato dada su naturaleza y tratándose de las sanciones de suspensión, destitución o inhabilitación existen dos supuestos dependiendo de la categoría del nombramiento de los servidores públicos, esto es, i) de confianza en donde la facultad de aplicar las sanciones reside en los titulares de las diferentes dependencias; o bien, ii) de base, en esta última aunque la imposición de dichas sanciones sí pueden emanar del órgano de control interno, no así su ejecución pues la aplicación de la destitución del empleo, cargo o comisión, se demandara por el superior jerárquico de acuerdo a los procedimientos y en los términos de las leyes respectivas, esto es, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es la ley aplicable cuando el trabajador presta sus servicios con nombramiento de base y, por tanto, la relación Estado-trabajador se rige por lo dispuesto en la citada ley, según lo dispone el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1° de la ley mencionada.

Es decir, como regla general la Contraloría Interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias pero cuando se trate de su ejecución dependerá si se trata de trabajadores de confianza o de base para ver quien será la autoridad competente para tal efecto.

Ahora bien, por lo que se refiere a las sanciones económicas, el numeral 75 de la ley de responsabilidades establece que constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, sujetándose en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia, para una mayor ilustración es necesario, en primer término, definir que son los créditos fiscales y, para tal efecto, el Código Financiero del Distrito Federal, en su artículo 28 establece que:

"Son créditos fiscales, los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos, de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades resarcitorias, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena. Se entenderá como responsabilidad resarcitoria, la obligación a cargo de los servidores públicos de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero."

Por su parte, Ramírez Moreno, citado por Sánchez de León, define al crédito fiscal de la siguiente manera: "Bajo el punto de vista gramatical,

vemos que "crédito fiscal", está compuesto de dos palabras: un sustantivo (crédito) y un adjetivo (fiscal). Dentro de los diversos significados que tiene el vocablo "crédito" (del latín *creditum* y *credere*) en primer término tenemos el que se refiere al derecho que tiene una persona a recibir de otra alguna cosa, por lo común dinero; y por otra parte, el que se refiere a la facilidad que tiene un individuo para encontrar quién le preste dinero o cosa que necesita, acepción esta última que vinculamos con aquella que equipara el crédito con la reputación. "Fiscal" (del latín *fiscalis*), como adjetivo indica lo relativo al fisco. La "Nueva Enciclopedia Jurídica", publicada bajo la dirección de Carlos E. Mascareñas, dice que la palabra "fiscal" debe ser utilizada para calificar las normas o principios relativos a las actividades del Fisco..."⁴⁵

De tal manera que los créditos fiscales pueden derivar de: i) contribuciones; ii) productos; iii) aprovechamientos; iii) derivados de financiamientos; y iv) otros ingresos (de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y financiamientos de éstos organismos), por lo tanto, se puede concluir que los pliegos de responsabilidades, por exclusión son considerados como un aprovechamiento, toda vez que los ingresos que percibe el Estado con motivo de las responsabilidades de sus servidores públicos son diversos a las contribuciones, a los ingresos derivados de financiamiento y a los obtenidos por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 del código en comento son aprovechamientos, los ingresos que percibe el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de

⁴⁵ Sánchez León, Gregorio, "*Derecho Fiscal Mexicano*", 12ª Ed., México, Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, 2000, p. 66.

los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Precisado lo anterior y una vez cuantificado o determinado el crédito fiscal (sanción económica) deberá ser pagada o garantizada dentro de los plazos señalados legalmente y, transcurrido dicho plazo, se hará exigible por las autoridades fiscales, mediante el procedimiento administrativo de ejecución de acuerdo a lo estipulado en el capítulo V del Título Segundo del Código Financiero del Distrito Federal.

Cabe mencionar que el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos faculta a la autoridad administrativa competente a abstenerse de sancionar al servidor público infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes, circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Además, la ley de la materia establece en su artículo 76 un procedimiento sumario aplicable en el caso de que el servidor presunto responsable confesara haber incumplido las obligaciones que debe observar en el cumplimiento de su deber, procediendo la autoridad competente de manera inmediata a dictar su resolución, quedando a su consideración disponer o no de la suspensión, separación o inhabilitación, además de la reducción de la sanción económica de dos tercios, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños

y perjuicios causados y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido.

4.1.1 La aplicación de Reglamentos Internos, Manuales de Operación y acuerdos.

La autoridad administrativa al dictar su resolución sancionatoria debe ubicar las infracciones en las hipótesis contenidas principalmente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo cual resulta suficiente para determinar la responsabilidad administrativa, lo que se ve corroborado con la exposición de motivos de la ley invocada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, que dice:

“En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos. El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. 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. (...).Esta iniciativa propone reglamentar

dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.(...). Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas. Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. (...). La iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral. En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se proponen, establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan buen servicio público. (...) La Iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, las cuales, según el caso,

también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. (...) Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. 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 sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan. (...)."

De la exposición de motivos transcrita, deja en claro la intención plasmada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativa a que aquellas personas físicas que realizan una función pública se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, y define, entre otras, las obligaciones administrativas así como las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

En efecto, la facultad disciplinaria tiene su fundamento en el servicio público que el Estado debe prestar a la comunidad con excelencia, constituyendo su fin el asegurar y controlar la calidad y continuidad de tal actividad que se instrumenta con las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos. Esa actividad debe satisfacer los valores y cualidades de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la gestión o acción administrativa, que trasciendan en la calidad y peculiaridades del servicio público, acorde a conseguir o tratar de obtener

los fines de la planeación y satisfacer necesidades públicas con la mayor economía y calidad.

Las premisas que anteceden, llevan a establecer que la Administración tiene la facultad y la obligación de auto organización para cumplir sus objetivos y, en ese contexto, se inscribe el poder disciplinario como actividad de control.

Sin embargo, la autoridad administrativa debe fundar tanto su competencia y atribuciones como los hechos que motivaron la sanción, en ordenamientos legales de carácter general y de orden público y, si entonces, los manuales internos y de operación, acuerdos, etc., son únicamente ordenamientos de aplicación interna cuya eficacia jurídica se circunscribe al mejor desempeño en las actividades propias de los servidores públicos que conforman a la dependencia de que se trate, éstos no pueden ser apoyo a las autoridades del gobierno para fundar su competencia o atribuciones, así como para sancionar a un servidor público, toda vez que carecen de fuerza vinculatoria pues no tiene fuerza normativa y su objetivo es sólo de difusión y/o apoyo administrativo.

A este respecto se ha pronunciado el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis I.13o.A.65 A, publicada en el Tomo XVI, Noviembre de 2002, página 1151 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca que establece:

"MANUAL DE OPERACIÓN. NO ES UN ORDENAMIENTO LEGALMENTE APLICABLE PARA SANCIONAR A UN SERVIDOR PÚBLICO, EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Las facultades, atribuciones, obligaciones o competencia de cualquier autoridad administrativa, debe estar siempre contenida en un ordenamiento legal de carácter general y de orden público, lo que significa que dichas disposiciones no pueden estar contenidas en los manuales de operación de cualquier órgano del Estado, es decir, que no pueden ser la base jurídica en la cual se apoye la autoridad administrativa no sólo para fundar su competencia o atribuciones, sino también para sancionar a un servidor público, ya que no se trata de un ordenamiento de carácter público, sino que contiene disposiciones internas cuya eficacia jurídica se circunscribe al mejor desempeño en las actividades propias de los servidores públicos que conforman a la dependencia de que se trate; es decir, que dichos ordenamientos son de aplicación interna, que carecen de fuerza vinculatoria como son los ordenamientos de carácter general, por lo que no pueden ser apoyo a las autoridades del gobierno para fundar su competencia o atribuciones, así como para sancionar a un servidor público, toda vez que los actos u omisiones que se le atribuyen deben estar previstas en un ordenamiento legal de carácter general y público, y no en los citados manuales."

4.2 Medios de impugnación.

4.2.1 Recurso de revocación

De acuerdo a lo establecido en los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los sujetos sancionados podrán impugnar las resoluciones administrativas en las cuales se impongan sanciones ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación, pues

es el medio de defensa que tienen los particulares para impugnar aquellos actos que consideren ilegales o lesivos a su interés.

Asimismo, la ley en comento también establece que el servidor público afectado podrá optar entre interponer el recurso de revocación o bien, impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (por lo que hace al ámbito federal) o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (tratándose de servidores del Gobierno del Distrito Federal) y, a su vez, la resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante éstos; además de que las resoluciones absolutorias dictadas por los tribunales de anulación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

El recurso de revocación deberá presentarse ante la propia autoridad dentro del término de 15 días (contados a partir del día siguiente en que haya surtido efectos la notificación) y el escrito de interposición deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Constar por escrito,
- b) Nombre del promovente domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de las personas autorizadas para recibirlas;
- c) La autoridad a la que va dirigida y el propósito de la promoción;
- d) La expresión de agravios,
- e) Las pruebas que considere pertinentes,
- f) Copia de la resolución de que se duele y su constancia de notificación;
- g) La firma del interesado.

Una vez presentado el recurso con los requisitos mencionados, se le da trámite debiendo la autoridad acordar sobre la admisión o desechamiento de las pruebas, mismas que se desahogarán en un plazo de cinco días con la posibilidad de ampliar tal plazo por una sola vez más otros cinco días más y, una vez desahogadas las pruebas, la autoridad emitirá su resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes.

Procede la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida siempre y cuando:

1. El recurrente lo solicite;
2. La ejecución pueda producir daños o perjuicios de imposible reparación al promovente;
3. Que la suspensión no ocasione perjuicios al interés social ni contravenga disposiciones de orden público; y
4. Se garantice el interés fiscal, tratándose de sanciones económicas.

4.2.2 Juicio de nulidad

Como ha sido mencionado procede el juicio de nulidad de manera optativa en contra de aquellas resoluciones en las cuales la autoridad imponga algún tipo de sanción al servidor o bien, en contra de la resolución que se dicte en el recurso de revocación, disponiendo de un término de 15 días (contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma o de su ejecución) de acuerdo a lo estipulado en el artículo 43 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Los juicios se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala la ley y a falta de norma expresa, en cuanto no se oponga a ese

ordenamiento legal, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el Código Financiero del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación en lo que resulte aplicable.

La demanda se presentara por escrito, deberá ir acompañada de una copia de la misma y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes, conteniendo los siguientes requisitos:

- a) Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- b) Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;
- c) La autoridad, autoridades o partes demandadas;
- d) El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
- e) La pretensión que se deduce;
- f) La fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan;
- g) La descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho;
- h) La firma del actor; si éste no supiere o no pudiese firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital; y
- i) Las pruebas que se ofrezcan.

La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen, podrá ser solicitada por el actor en cualquier etapa del juicio y, será acordada, únicamente por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento teniendo por efecto evitar que se ejecute la resolución

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha emitido diversos criterios en el sentido de que en el caso de baja o cese del servidor público, al considerarse como el resultado de una conducta ilícita grave del gobernado, es improcedente otorgar la suspensión, ante la posibilidad de que, con la continuación del desempeño en el cargo, se sigan afectando disposiciones de orden general que previenen el correcto y legal desarrollo de la función pública, lo cual no implica que los daños y perjuicios ocasionados con la ejecución del acto reclamado, sean irreparables pues, en todo caso, de llegarse a resolver que el acto es inconstitucional, se podrá restituir al funcionario en el goce de la garantía violada a través de la reinstalación; sin embargo, cuando la medida correctiva consiste en la suspensión por tiempo determinado del empleo público, procede conceder la suspensión porque la ejecución podría causar un daño irreparable al demandante, pues con el sólo transcurso del tiempo, la sanción quedaría cumplida irremediabilmente, situación que haría imposible que se ejerza el control constitucional sobre ese tipo de sanciones administrativas.

En la demanda se ofrecerán las pruebas que el actor considere pertinentes para sustentar la ilegalidad del acto reclamado y, serán admitidas y desahogadas en la audiencia, aquellas que se relacionen con los puntos controvertidos y desechadas las que el actor debió rendir y no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo, que dio origen a la resolución que se impugna, salvo las supervenientes y las que habiendo sido ofrecidas ante la autoridad demandada no hubieren sido rendidas por causas no imputables al oferente, en contra del desechamiento de pruebas procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.

Concluida la recepción de las pruebas, las partes harán los alegatos que a su juicio consideren pertinentes y, en la misma audiencia, o dentro del término de diez días, la Sala resolverá el juicio.

Las sentencias que dicte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal deberán observar lo dispuesto en el artículo 79 de la ley que rige a ese tribunal, existiendo la posibilidad de suplir la deficiencia de la demanda, cuando existan notables violaciones a la ley en perjuicio de los intereses de la parte actora pero, desde luego, en todos los casos, se contraerá a los puntos de la litis planteada.

No obstante lo anterior, dichas sentencias son, en términos generales, de carácter declarativo, esto es, no motivan por sí mismas y en forma inmediata su ejecución dado que dicho órgano no puede emplear medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos; sin embargo como crean una obligación a cargo de un órgano administrativo ésta no puede dejarse de cumplir pues se incurriría en una violación a las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales -privar al individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente-, de manera que el incumplimiento de la sentencia que pronunció el tribunal contencioso administrativo da lugar a la interposición del juicio de amparo pues el mismo no puede impugnarse por medio de ningún recurso, o procedimiento que de modo expreso prevea el Código Fiscal.

4.4.3 Juicio de amparo.

Por regla general procede el juicio de amparo directo en contra de la resolución dictada en el recurso de apelación por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la demanda

deberá presentarse por escrito ante la autoridad responsable dentro del término de quince días y en dicho escrito deberán expresarse:

- a) El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;
- b) El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- c) La autoridad o autoridades responsables;
- d) La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.
- e) La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida;
- f) Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación;
- g) La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho.

El Tribunal Colegiado examinará la demanda y podrá: i) prevenir al promovente si es que existen irregularidades en su escrito otorgándole un término de cinco días para que subsane las omisiones y ante el incumplimiento se tendrá por no interpuesta; ii) desechar de plano la demanda cuando existan motivos de manifiesta improcedencia y iii) admitir la demanda.

Una vez admitida la demanda de amparo y notificadas a las partes el presidente del tribunal turnará el expediente al magistrado relator a efecto de que formule el proyecto correspondiente y dicho acuerdo tendrá efectos de citación a sentencia, la que podrá ser aprobada por mayoría o unanimidad de votos.

Ahora bien, procede el amparo indirecto como excepción al principio de definitividad, de acuerdo a lo señalado en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, dado que el artículo 59, primer párrafo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de la medida suspensiva, al establecer que *"... Sólo podrá ser concedida por el Presidente de la Sala a petición del Magistrado Instructor a quien le haya sido solicitada por el actor dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y, en su caso, a la consulta ciudadana a que se refiere el artículo anterior."*, ya que involucra otra voluntad entre la del peticionario de la medida suspensiva y la de la autoridad competente para otorgarla, procediendo por tanto, el juicio de garantías, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad, como excepción al principio de definitividad, de acuerdo a lo previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

"CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE
EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL
AMPARO. El artículo 59, primer párrafo, de la Ley del Tribunal de
lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al establecer
que sólo el presidente de la Sala respectiva puede conceder la
suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen

mediante el juicio de nulidad, previa petición del Magistrado instructor a quien, a su vez, le fue solicitada por el actor, exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de tal medida precautoria, ya que el único requisito que contempla este último ordenamiento, en relación con la instancia de parte, es el previsto en la fracción I de su artículo 124, consistente en que el agraviado solicite expresamente al órgano de amparo la concesión de la medida suspensiva, por lo que entre el agraviado y la autoridad facultada para proveer sobre la suspensión solicitada no interviene otra voluntad. Por el contrario, en el supuesto del citado artículo 59, la suspensión de la ejecución de los actos impugnados involucra otra voluntad entre la del peticionario de la medida suspensiva y la de la autoridad competente para otorgarla, lo cual se traduce en una exigencia adicional, no prevista en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Consecuentemente, debe estimarse que en el caso en cita resulta procedente el juicio de garantías, conforme a lo previsto en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la ley reglamentaria de referencia, como excepción al principio de definitividad que lo rige, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal." (Jurisprudencia 2a./J. 71/2002, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Tomo: XVI, Julio de 2002, página 153 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.)

4.3 Inconstitucionalidad del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como ha sido precisado en capítulos anteriores, el artículo 113 Constitucional consagra la forma en que debe aplicarse la sanción económica a los servidores públicos que han incurrido en responsabilidad y, que en la parte que nos interesa, dispone lo siguiente: *"...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."*, de donde se desprende que se tomará en cuenta, para su imposición, los beneficios económicos obtenidos por el responsable y los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, **pero que no podrán** exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

En efecto, el precepto constitucional en comento, contempla los parámetros de exigencia de la autoridad administrativa para aplicar, entre otras, la sanción económica, es decir, el constituyente fija ciertos elementos que la autoridad debe tomar en cuenta para determinar de manera individualizada la sanción económica que corresponda, manejando como base del cálculo el beneficio obtenido o perjuicio ocasionado, - lo mínimo de la sanción- y lo máximo que será de hasta tres tantos de tales beneficios, lo que denota, que dicha disposición encauza a la autoridad administrativa a

llevar a cabo la individualización de la sanción, pues precisamente aquélla debe observar, además del monto ya mencionado, ciertas reglas, tales como: (i) las circunstancias socioeconómicas del servidor público; (ii) el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; (iii) las condiciones exteriores y los medios de ejecución; (iv) la antigüedad del servicio y, (v) la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; toda vez que en base a estas reglas se establecerá un parámetro lógico que determine una graduación concreta de la sanción de acuerdo a las exigencias de cada caso.

Sin embargo, la ley reglamentaria en su artículo 55, que se encuentra comprendido en el Capítulo II del Título Tercero, denominado "Responsabilidades Administrativas", establece lo siguiente:

"Artículo 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...."

Del precepto antes transcrito se aprecia que el legislador estableció que las sanciones económicas serán aplicadas en razón de dos tantos del lucro obtenido o de los daños y perjuicios causados, por lo tanto la autoridad no puede observar los requisitos mencionados anteriormente para imponer la sanción económica, pues como lo dispone el precepto en cita, solamente es necesario hacer una operación aritmética de dos tantos del monto que asciendan los trastornos ocasionados.

De ahí que resulta evidente que el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al contemplar la sanción económica de dos tantos del beneficio obtenido o perjuicio ocasionado por el actuar indebido del funcionario, contraviene lo establecido por la Ley Suprema, en virtud de que carece de reglas oportunas para que las autoridades impositoras se encuentren en posibilidad de graduar la sanción, obligándola a aplicar la sanción económica de manera fija, ocasionando excesos desproporcionados y tratamientos a todos por igual de manera invariable e inflexible.

Más aún, si tomamos en cuenta que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha determinado que las multas fijas (o en un porcentaje fijo) son inconstitucionales, pues al no poder establecerse entre un monto mínimo y uno máximo se deja de atender las circunstancias especiales de cada caso en particular y se aplica de manera invariable e inflexible a todos por igual, de forma que violeta lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución General de la República; no es óbice a lo anterior que en la materia que nos ocupa no se aplican multas, sin embargo las sanciones económicas pueden ser consideradas como una especie de multas y, por tanto, se encuentran sujetas también, a lo dispuesto por el precepto constitucional en comento.

Y, es por tales motivos, que el Pleno de nuestro Máximo Tribunal ha determinado mediante la jurisprudencia número P.CXL/97, publicada en la página 207, del tomo VI, Septiembre de 1997 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es inconstitucional por ser contrario a lo dispuesto por el numeral 113 constitucional al contemplar, la sanción económica en dos tantos del beneficio obtenido o perjuicio

ocasionado por el actuar indebido del servidor público, y cuyo rubro y texto señalan:

"SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el

monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible."

A mayor abundamiento, resulta aplicable la tesis emitida por la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, publicada en la página 304, del Tomo XVII, Mayo de 2003 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que establece:

"SERVIDORES PÚBLICOS. EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, VIGENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002, EN CUANTO IMPIDE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA GRADUAR LA CUANTÍA DE LA SANCIÓN ECONÓMICA QUE PREVÉ. ES INCONSTITUCIONAL. El artículo 55 de la mencionada ley, derogado en lo que respecta al ámbito federal por el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de marzo de 2002, al disponer en su primer párrafo que 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 del ordenamiento citado, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, contraviene lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual ese tipo de sanciones deberán imponerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero no podrán exceder de tres tantos de los

beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. Ello es así, pues al no establecer el señalado artículo 55 reglas que permitan que las autoridades gradúen la cuantía de las sanciones, las obliga a imponerlas de manera fija, sin que puedan ejercer su facultad de arbitrio para individualizar y cuantificar su monto, lo que se traduce en la aplicación de sanciones a todos por igual, de manera invariable e inflexible, generando excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado para los infractores.”

En las relatadas circunstancias y, toda vez que, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el artículo 55 supramencionado, - que por lo que respecta al ámbito federal, estuvo vigente hasta el trece de marzo de dos mil dos, pero que se encuentra vigente en el Distrito Federal-, es inconstitucional porque contempla una sanción económica de dos tantos del beneficio obtenido o perjuicio ocasionado, contraviniendo lo establecido en los numerales 22 y 113 constitucionales, en razón de que carece de reglas adecuadas para graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a imponerla de manera fija, resulta indispensable una reforma al precepto 55 supramencionado en el cual se respete los parámetros fijados en la Carta Magna, para evitar así sanciones excesivas y desproporcionadas para los servidores públicos.

De tal manera que a mi consideración, al artículo en comento se le debe agregar la estipulación indicando que ante el incumplimiento a las obligación que se encuentran ampliamente señaladas en el artículo 47 de la ley de la materia las sanciones económicas serán aplicadas de uno a tres tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, tomando en cuenta además los elementos establecidos en el numeral 46.

4.4 La aplicación del artículo 113 constitucional.

Ante la insuficiencia legislativa y la determinación de inconstitucionalidad del artículo 55 de la ley de la materia, por parte de nuestro Máximo Tribunal de Alzada, las autoridades administrativas fundamentan indebidamente la aplicación de una sanción económica, en el artículo 113 constitucional, precepto que si bien es cierto constituye una base y directriz que faculta al legislador a regular lo vinculado con: i) las obligaciones de los servidores en el desempeño de sus funciones; ii) las sanciones aplicables por aquellos actos u omisiones en que hubieran incurrido, y que consistirán en suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica (la que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados); y, iii) los procedimientos y las autoridades para aplicarlas; tal precepto no tiene fuerza suficiente para desenvolverse integralmente, requiriendo esencialmente de ser reglamentado para su aplicación, por tanto es, precisamente la ley, emitida en acatamiento de tal norma la que vinculan al servidor público.

Resulta oportuno citar la tesis emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el número .4o.A.381 A, publicada en la página 1156 del tomo XVII, Febrero de 2003 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca que a la letra reza:

"SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL NO PUEDE SERVIR DE FUNDAMENTO PARA APLICARLES UNA SANCIÓN, POR SER UNA NORMA PROGRAMÁTICA QUE REQUIERE DE LA INTERVENCIÓN DEL LEGISLADOR PARA QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO PARA IMPONERLA. En nuestra Constitución Política existen preceptos

legales que únicamente trazan principios no totalmente definidos en cuanto a su aplicación concreta. A este tipo de normas se les caracteriza por no tener fuerza suficiente para desenvolverse integralmente, pues están condicionadas a la intervención del legislador para que actualice sus postulados, es decir, requieren ser reglamentadas para su aplicación y mientras tanto constituyen una base y directriz para que el orden jurídico en general sea coincidente y acorde. Es así que el artículo 113 constitucional viene a ser una norma programática, ya que únicamente faculta y habilita al legislador para que regule lo relacionado con: a) las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; b) las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que hubieran incurrido (las que consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación, así como la sanción económica, la que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados); y, c) los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Sin embargo, es claro que en ningún momento dichos postulados vinculan o ligan al servidor público, pues son precisamente las leyes que se emitan en acatamiento a tales normas programáticas, las únicas que lo van a vincular y no el precepto constitucional que nos ocupa, que únicamente otorga al legislador lineamientos y directrices generales para que éste las desarrolle en los ordenamientos reglamentarios correspondientes que, una vez emitidos, claramente facultan a la autoridad administrativa para que vigile el desempeño del servidor público, inicie el procedimiento e imponga las sanciones respectivas. En consecuencia, el artículo que nos ocupa no puede servir de fundamento para aplicar una sanción a un servidor público."

4.5 Conclusiones.

1. La función pública como actividad desempeñada por servidores públicos debe estar vigilada para proteger los intereses de la ciudadanía y disminuir los graves problemas de corrupción eficiencia.
2. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio de la nueva ley de responsabilidades administrativas publicada el trece de marzo de dos mil dos, resulta aplicable a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
3. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende de los artículos 108 a 114 en materia de los sujetos de responsabilidad, obligaciones y sanciones en el servicio público.
4. Los artículos que regulan el procedimiento de responsabilidad administrativa que contienen las sanciones aplicables a los servidores públicos involucrados, así como la ejecución de las mismas, son de orden público e interés social.
5. Las facultades y obligaciones conferidas a la Secretaría de la Función Pública, anteriormente Secretaría de Desarrollo Administrativo, se encuentran atribuidas en el Distrito Federal, a la Contraloría General del Distrito Federal.
6. La relación que existe entre el servidor público y el Estado abarca ámbitos legales de naturaleza distinta, como es el laboral (en su carácter de trabajador dado que efectúa una prestación de servicios de forma subordinada) y el administrativo (en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública).

7. El poder disciplinario, es el medio por el cual el Estado mantiene el orden y la disciplina de sus servidores asegurando así el debido cumplimiento de sus obligaciones; las autoridades que tienen tal competencia en la Administración Pública del Distrito Federal es, además del superior jerárquico, la Contraloría General del Distrito Federal.
8. Por lo que hace a los servidores públicos de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común del Distrito Federal, será competente para ejercer la potestad disciplinaria el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.
9. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por lo actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones y tales medidas disciplinarias consistirán en apercibimiento, amonestación, suspensión, sanción económica, inhabilitación, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pudieran incurrir.
10. La responsabilidad solidaria entre el Estado y el servidor público para el pago de los daños y perjuicios ocasionados a terceros se encuentra condicionada a que sea resultado de una conducta ilícita y dolosa del servidor y, sólo será subsidiaria, cuando éste no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder.
11. La reforma al artículo 113 Constitucional, significa un gran avance para nuestro sistema jurídico, al sentar las bases para otorgar mayores garantías a los particulares dando sustento a la responsabilidad patrimonial del Estado en forma directa y objetiva.
12. La inhabilitación como sanción administrativa no viola la garantía de libertad de trabajo que consagra el artículo 5° Constitucional, toda vez que no prohíbe en forma absoluta el ejercicio de alguna profesión, industria o trabajo que le acomode sino que únicamente restringe la

capacidad del servidor para ocupar un cargo público, dado el interés social de asegurar una administración pública eficaz.

13. Es imprescindible establecer mecanismos que permitan la agilidad de las respuestas a la denuncia o queja de un ciudadano por un mal servicio o trato inapropiado por parte de un servidor público, dado que lo primordial es que subsane la deficiencia de manera pronta.
14. Es Insoslayable una reforma a la ley reglamentaria, que establezca de manera precisa cuales conductas son consideradas como graves para la imposición de sanciones, dado el gran arbitrio que tiene, en la actualidad, la autoridad para disciplinar las conductas indebidas.
15. Reformar el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ante la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarándolo inconstitucional por establecer una multa fija que no permite atender las circunstancias especiales de cada caso en particular aplicándolo de manera invariable e inflexible.
16. Ante la deficiencia de la ley, de no establecer un monto mínimo y uno máximo en la imposición de sanciones económicas, resulta indebida la aplicación del artículo 113 constitucional, por ser esta una norma que requiere de ser reglamentada para su aplicación.
17. La autoridad no debe fundar la imposición de sanciones en manuales de operación y acuerdos, por ser éstos ordenamientos de aplicación interna para lograr un mejor desempeño de las actividades propias de las dependencias y carecer de fuerza vinculatoria por no ser de carácter general.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, "*Compendio de Derecho Administrativo*", 3ª Ed., México, Ed. Porrúa, 2001.
- Acosta Romero, Miguel, "*Teoría General del Derecho Administrativo*", 3ª Ed, México, Ed. Porrúa, 1979.
- Arteaga Nava, Elisur, "*Derecho Constitucional*", 2ª Ed., México, Ed. Oxford, 1999.
- Burgoa O, Ignacio, "*Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*", 6ª Ed, México, Ed. Porrúa, 2000, 484.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "*Compendio de Derecho Administrativo*", segundo curso, 2ª Ed., México, 2001.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "*El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*", 2ª Ed., México, Ed. Porrúa, 1998.
- Dromi, Roberto, "*Derecho Administrativo*", 9ª Ed., Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 2001, pp. 1396.
- Fernández Martínez, Refugio de Jesús, "*Derecho Fiscal*", México, Ed. Mac Graw-hill, 1998.

- Fernández Ruiz, Jorge, "*Derecho Administrativo*", México, Ed. Mac Graw-hill, 1997, (Panorama del Derecho Mexicano Num. 96).
- Fraga, Gabino, "*Derecho Administrativo*", 10ª Ed., México, Ed. Porrúa, 1979.
- Juárez Mejía, Godolfino Humberto, "*La constitucionalidad del sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales.*", México, Ed. Porrúa, 2001.
- García Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Erika, "*Derechos de los Servidores Públicos*" México, INAP Y UNAM, 2002.
- Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo XX, Barcelona, Ed. Francisco Seix, S.L., 1993.
- Martínez Morales, Rafael I., "*Derecho Administrativo*" Primer y Segundo Curso, 4ª Ed., México, Ed. Oxford University Press-Harla, 2000.
- Martínez Morales, Rafael I., "*Derecho Burocrático*", Volumen 5, México, Ed. Oxford University Press-Harla, 1997 (Diccionario Jurídico Harla).
- Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, "*Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*", 2ª Ed, México, Ed. Porrúa, 2001.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita, "Sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos", en revista *Investigaciones Jurídicas*, (Guanajuato), Volumen XV, Número 57, enero-marzo 1997, (pp 34-40).

- Reynoso Castillo, Carlos, "*Curso de Derecho Burocrático*", México, Ed. Porrúa, 1999.
- Sánchez Gómez, Narciso, "*Primer Curso de Derecho Administrativo*", México, Ed. Porrúa, 1998.
- Sánchez León, Gregorio, "*Derecho Fiscal Mexicano*", 12ª Ed., México, Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, 2000.
- Serra Rojas, Andrés, "*Derecho Administrativo*", 15ª Ed., México, Ed. Porrúa, Tomo I, 1992.
- Serra Rojas, Andrés, "*Derecho Administrativo*", 10ª Ed., México, Ed. Porrúa, Tomo II, 1981.
- Serra Rojas, Andrés, "*Teoría del Estado*", México, Ed. Porrúa, 1990.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal de Trabajo.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Código Financiero del Distrito Federal
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código Penal del Distrito Federal,
- Código de Procedimientos Civiles.
- Código Federal de Procedimientos Penales.