



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

MARISOL MONDRAGÓN PINEDA.

“LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN EL DISTRITO FEDERAL”

“EL CASO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO (METRO)”

ASESOR:

LICENCIADO FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.



MEXICO, D.F. 2005.

m. 345170



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., 21 de abril de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **MONDRAGÓN PINEDA MARISOL**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN EL DISTRITO FEDERAL "EL CASO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO (METRO)"**

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSL
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN EL DISTRITO FEDERAL" EL CASO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO (METRO)" elaborada por la alumna MONDRAGON PINEDA MARISOL.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., abril 19 de 2005.

ATENTAMENTE

Elipse Rosas Martínez

LIC. ELIPE ROSAS MARTÍNEZ.

Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

DEDICATORIAS

A Dios

Quiero agradecer a Dios, por permitirme llegar a este momento tan esperado, gracias por todo lo que me has dado, gracias por permitirme compartir esta experiencia con todos mis seres queridos. Mil gracias Diosito.

A mis Padres

Gracias a ustedes, Felipe y Teresa, por creer siempre en mí, por todo el apoyo y amor que me han brindado durante todos estos años y enseñarme a luchar por lo que quiero; enseñarme que siempre se puede ser mejor y que los sueños se pueden hacer realidad, muchas gracias.

A mi universidad

A mi alma mater, que me ha dado durante todos estos lo mejor de si, y que me hace sentir orgullosamente universitaria.

A mis maestros

Gracias por todas sus enseñanzas, por los trozos de saber que me llevo para el resto de mi vida profesional, gracias por marcar mi vida con su sabiduría.

A Oscar.

Gracias a tí Oscar, por estar siempre a mi lado, por todo tu amor y comprensión, por sostener mi mano cuando lo necesito y por hacer maravillosos todos los días de mi vida.

Gracias amor.

A mis hermanos

Oscar, Cesar y Brenda por todo su apoyo y buenos deseos

Gracias a mi maestro Felipe Rosas Martínez.

Catedrático de la Facultad de Derecho que sin su enseñanza no podría llegar a este momento tan especial, mil gracias.

Gracias a mi maestro Sergio Zavala Castillejos

Un ángel que Dios puso en mi camino: a quien siempre estaré agradecida por creer en mí y por mostrarme lo maravillosos que podemos ser los seres humanos cuando nos proponemos una meta en la vida.

Gracias a mi Jefe

Licenciado Raúl Gerardo Lemus Soto, quien de manera incondicional siempre me ha brindado su apoyo y comprensión.

Eternamente gracias a todos

ÍNDICE

LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN EL DISTRITO FEDERAL “EL CASO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO“

Introducción

CAPITULO I

EL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

1. MODOS DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MEXICO

a) Transporte, concepto e importancia	1
1. Transporte privado	5
2. Transporte animal	6
3. Transporte público	7
b) Transito	8
c) Taxis	10
d) Microbús	11
e) Tranvía.....	12
f) Sistema de Transporte Colectivo	14
g) Ciclistas	16

2. LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

a) Objetivos del sector transporte	17
b) Instrumentos	18
c) Clasificación.....	20
d) Alcances	21

3. EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS

a) Autobús Urbano	23
1. Antecedentes	25
2. Red de Transporte	28
3. Productividad y Eficiencia	29

b) Sistema de Transporte de Menor Capacidad.....	32
1. Taxis Sitio	32
2. Microbús Colectivo	34
c) Sistema de Transporte Masivo de Mayor Capacidad	35
1. Trolebús.....	36
2. Tren ligero	37
3. Sistema de Transporte Colectivo	38

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES DEL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

1. MARCO CONSTITUCIONAL	40
a). Capitulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	42
a) Decreto Constitucional de Apatzingan 1814	44
b) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824.....	45
c) Las Siete Leyes	45
d) Las Bases Orgánicas de La Republica Mexicana 1843.....	45
e) Acta Constitutiva y de Reforma 1847.....	48
f) La Constitución Liberal de 1857.....	49
g) La ley de Juárez	49
h) Ley de Profirio Díaz	50
i) Constitución Política y Social 1917	52
j) Actualmente	55
b). Artículo 123 constitucional.....	56

2. APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

a) Su aplicación en el Gobierno del Distrito Federal.....	61
b) Apartado B del artículo 123 constitucional y su Ley Reglamentaria ..	65

3	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL, SU RELACIÓN JURÍDICA CON LOS TRABAJADORES DEL TRANSPORTE DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.....	66
4.	ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	69

CAPITULO III

LOS PROCEDIMIENTOS A QUE PUEDEN SER SUJETOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE TRANSPORTE (STCM) EN LA CIUDAD DE MÉXICO

1.	PROCEDIMIENTOS A QUE PUEDEN SER SUJETOS	
	a) Penal	90
	b) Civil.....	93
	c) Administrativo	95
	1. El Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	103
	2. Citatorio de Audiencia de Ley	112
2.	LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS A PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	116
	a) Recurso de Revocación	116
	b) Juicio de Nulidad	117
	 Flujograma	
	Anexo uno. Procedimiento Administrativo Disciplinario	123
	Anexo dos. Citatorio de Audiencia que contempla la fracción I, del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	137

CAPITULO IV
LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
PERTENECIENTES AL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO
METRO (ORGANISMO DESCENTRALIZADO)

1. SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO

a) Antecedentes	151
b) Análisis a la Ley de creación	155
1. Objetivo y Fines	156
2. Estructura Orgánica	157
3. La Contraloría Interna	158
3.1. Organización	159
3.2. Funcionamiento	159

2. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
ADSCRITOS AL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO.

a) Principios Constitucionales a que se deben sujetar los servidores públicos	161
b) Funciones delegadas a los servidores públicos adscritos al Sistema de Transporte Colectivo.....	163
c) Sanciones a que se pueden hacer acreedores los servidores públicos con motivo de presuntas irregularidades administrativas.	163
1. Suspensión	166
2. Destitución	166
3. Inhabilitación	167
4. Sanciones Economicas.....	168
CONCLUSIONES.....	170
PROPUESTA	172
BIBLIOGRAFÍA	173

INTRODUCCIÓN

Dentro del derecho constitucional se contempla en el artículo 113, que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos pueden dar lugar a que sea sancionado el servidor público, con motivo de presuntas irregularidades administrativas cometidas durante el desempeño de su empleo cargo o comisión.

El presente estudio, refleja nuestra inquietud ante la deficiente regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, atendiendo al contenido del artículo 113 constitucional, y su ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como, los procedimientos a que pueden ser sujetos los mismos, de acuerdo con el artículo 109 constitucional, esto en razón de la problemática que se vive día a día con respecto a las frecuentes irregularidades administrativas en que incurren los servidores públicos adscritos a cualquier organismo publico; y que es una realidad que ha dado lugar a la critica y la censura pero evidentemente es nuestra realidad, es por ello que ha surgido en nosotros la inquietud de buscar una mejor regulación de los procedimientos a los cuales puede ser sujeto el servidor publico y en el caso especifico, abordaremos y analizaremos las responsabilidades de los servidores públicos adscritos al Sistema de Transporte Colectivo (METRO), iniciando con un amplio análisis de los sistemas de transporte en la Ciudad de México y como se inicia la inclusión del Sistema de Transporte Colectivo en el Gobierno del Distrito Federal, en virtud de que originalmente este Sistema de Transporte Colectivo (METRO), constituía un organismo público descentralizado federal, el cual dependía de la federación y por ende su regulación hoy en día debiera llevarse a cabo a través de la Ley Federal de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en virtud de ser esta la Ley que regula las responsabilidades de los servidores públicos a nivel federal, sin embargo, no es así, y en este apartado realizamos un amplio estudio para determinar como y desde cuando le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que el organismo descentralizado pasa a formar parte del Gobierno del Distrito Federal.

Es así como llegamos al análisis de las responsabilidades de los servidores públicos adscritos al Sistema de Transporte Colectivo Metro y para ello aportamos un flujograma y un ejemplo de como se atiende, tramita y resuelve una queja con motivo de presuntas irregularidades administrativa atribuibles a personal adscrito al Sistema de Transporte Colectivo Metro.

CAPITULO I

EL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

1. MODOS DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

a) *TRANSPORTE, CONCEPTO E IMPORTANCIA*

Transporte

Para comenzar en este capítulo hablaremos de la historia del transporte en la ciudad de México, iniciando por conceptualarlo y como a través del tiempo ha ido evolucionando desde los medios de transporte más rudimentarios hasta lo más sofisticado hoy en día, abordando la importancia y trascendencia del mismo y como ha influido para el desarrollo de la infraestructura de los países del mundo entero y en específico en la ciudad de México.

El transporte privado, el transporte animal y el transporte público, son abordados de una manera somera que nos muestra de nueva cuenta la importancia de los mismos, respecto al transporte público que es el llamado transporte de pasajeros es la parte importante en nuestro estudio correspondiente al primer capítulo, ya que entre otros hablaremos del taxi, microbús, tranvía .

*“Es el movimiento de personas materiales o productos, desde el punto donde se producen, cultivan, o elaboran, a otro donde se consumen, transforman, manufacturan, distribuyen o almacenan”.*¹

Según el tratadista Portales Rodríguez Genaro, nos dice que el transporte es la acción o efecto de llevar cosas o personas de un lugar a otro, y también al medio empleado para transportarlas²

Desde hoy y siempre, el hombre se ha visto en la necesidad de trasladarse de un lugar a otro, para lo cual a través de su existencia, ha utilizado técnicas de lo más rudimentarias hasta lo más sofisticado.

Desde los tiempos más remotos, el hombre primitivo cargaba sus pertenencias sobre sus espaldas, las llevaba en sus manos o las arrastraba tirando de una rastra. Este primitivo medio de transporte se desarrollo a comienzos del Paleolítico, probablemente a partir del momento en que un cazador arrastrara su presa sobre la rama de un árbol. Solo faltaba que acomodara tal rama a su propósito o uniera varias ramas para dar forma a la rastra o trineo primitivo.

Hablar de transporte es hablar de la infraestructura básica del país, en el caso que nos ocupa en esta investigación, en el Distrito Federal, el sistema que enlaza

¹ Enciclopedia HISPÁNICA, Volumen 14, Estados Unidos de América 1990. p. 84. Jaime Jerez Matilla. José Carlos Lechado, Francisco Gimeno Suances y otros.

² Tomado de PORTALES RODRÍGUEZ, Genaro de Jesús “Transporte Internacional”, editorial Trillas, México 2001 p 17.

pueblos, regiones y nos vincula con el mundo exterior, es el transporte un sector económico que tiene efectos multiplicadores en toda actividad productiva y es un factor determinante de la competitividad de un país, es por ello que con justa razón el transporte es considerado como una plataforma en que se inicia el desarrollo equilibrado y permanente al que todos aspiramos.

Historia del Transporte en la Ciudad de México

Antecedentes

A la llegada de los españoles a la Gran Tenochtitlán, ésta se extendía en un área de trece kilómetros, con una población de 60,000 (sesenta mil) habitantes, de esta área surgían tres grandes calzadas hacia los poblados de Tacuba, Cerro del Tepeyac y Coyoacán y con el paso del tiempo, se dio un desarrollo urbano constante, comenzaron aparecer carros y carrozas que a su vez originaron modificaciones en la red vial o en sus instalaciones anexas.³

En el año 1521, los españoles se encontraron con un sistema de transporte basado en canoas y barcas que resolvía los problemas de comunicación de la ciudad y de los poblados aledaños asentados en terrenos formados por chinampas, de tal manera que el núcleo central integrado por Tenochtitlan y Tlatelolco se intercomunicaba por agua con las poblaciones de Azcapotzalco, Tlacopan, Chiuacán, Chalco, Xochimilco y Coyoacán. Por otra parte, en tierra se contaba con una traza de calles que orientaron posteriormente el crecimiento de la ciudad, con la conquista y el propio crecimiento de la ciudad se produjo un cambio en los modos de transporte, se crearon nuevas vías de comunicación terrestre para el uso de carrozas y carretas de tracción animal. No obstante, se conservaron las características principales de la traza original.⁴

Cuando México surgió como nación independiente en el año de 1821, la población de las ciudades utilizaba los medios de transporte heredados del pasado colonial por las calles de la Ciudad de México y los caminos que la comunicaban con otras poblaciones se veían transitar sencillas carretas, lujosos carruajes o populosos omnibuses que arrastrados por mulas o caballos llevaban y traían personas y objetos. En muchas ocasiones los viajes resultaban en gran medida dificultosos y llenos de contratiempos debido a las malas condiciones en que se encontraban calles y caminos. La situación del transporte en esa época se consideraba una traba para el desarrollo económico nacional.⁵

Importancia

En cuanto a la importancia del transporte, desde los tiempos más remotos las condiciones de vida del hombre han estado poderosamente determinadas por la

³ *"Hacia una Visión Integral"*, Memorias de la Secretaria de Transportes y Vialidad del Departamento del Distrito Federal 2001, p. 29.

⁴ Tomado de la revista *Racionalidad Energética en el Sector Transporte de México*, Foros de consulta Permanente del Programa Universitario de Energía México 1988. UNAM, pp.65, 66.

⁵ Información recabada del libro *"Cien Años de Transporte Eléctrico en la Ciudad de México"*, Servicio Transporte Eléctrico del Distrito Federal, José Álvarez de la Borda, Javier Lazaro Guillen y David Luvin Guzmán Pérez México 2000, Ediciones Quinta del Agua, p. 9.

facilidad y rapidez con que ha sido capaz de moverse él mismo y sus bienes de un punto a otro de la superficie terrestre. Gracias en gran medida, al transporte, el hombre ha podido a lo largo del tiempo extenderse por toda la tierra e independizarse del entorno natural, asimismo, ha influido fuertemente en la valoración y aprovechamiento de los recursos naturales y de los bienes producidos ha impulsado el comercio, que sin los medios de locomoción hubiera quedado reducido al intercambio local.⁶

En el siglo XVIII, se construyeron las primeras calles empedradas y en el siglo XIX se inauguró el primer tramo de ferrocarril entre la Villa y el centro de la ciudad, asimismo se construyeron la Maestranza de Talleres y las estaciones Colonia y Buenavista.

a) Transporte Terrestre

El transporte terrestre es tan antiguo como la humanidad. Es evidente que ya desde los primeros peldaños de su evolución, los hombres llevaban consigo, en sus desplazamientos, los toscos utensilios bastones, hachas de piedra de que le servían para sus actividades recolectoras depredadoras, y que transportaban hasta su lugar de residencia las piezas que cobraban en sus correrías.

En la medida que fue creciendo el número de habitantes en la ciudad de México y en el Distrito Federal como resultado de la reactivación de la vida económica se facilitó la modernización del transporte al introducirse los tranvías.

Para los primeros recorridos se aprovechó el trazo de algunas de las viejas calzadas como la de Tlalpan, estableciéndose las líneas llamadas foráneas, que transportaban hombres y mercancías entre la ciudad de México y diversas municipalidades del Distrito; el servicio de tranvía durante varios años funcionó con trenes tirados por mulas y caballos.

En los años siguientes el rápido crecimiento de la ciudad, particularmente demográfico, trajo cambios sustanciales en los transportes por la difusión de una red cada vez más extensa y compleja que llegó a unir a la mayoría de las localidades principales del Distrito con la ciudad, e incrementando notablemente el número de pasajeros así como los volúmenes de carga transportados.

La introducción de la energía eléctrica permitió el uso en los tranvías, reduciendo aún más los tiempos de recorrido.

Curiosamente, algunas culturas, muy evolucionadas en otros aspectos, como las precolombinas de América, no acertaron a superar este nivel primitivo, desconocedores de la rueda y recurriendo en muy escasas ocasiones al transporte animal, los incas y los aztecas, que supieron construir magníficas calzadas a través de las regiones de sus respectivos imperios, transportaban sus mercancías a hombros de personas específicamente destinadas a este menester.⁷

⁶ Tomado de PORTALES RODRÍGUEZ, Genaro de Jesús *"Transporte Internacional"*, editorial Trillas, México 2001 p 5.

⁷ Tomado de la Enciclopedia Temática *"MASTER"*, Juana Auñón Castelblanque y otros, Tomo V, Ediciones Olimpo, México 1992 p. 53.

b) Transporte marítimo

Desde el momento en que el hombre fue perfeccionando sus primitivos medios de navegación, en el año 6000 a.c. según indican algunos dibujos en rocas y descripciones en antiguas leyendas, buques relativamente grandes navegaban por el Mediterráneo Oriental. En el río Nilo y en Egipto, y en ríos y lagos Sudamericanos se construyeron embarcaciones con haces de cañas y de juncos por ausencia de árboles.

En la edad media los vikingos o normandos de la península escandinava asolaron las costas europeas en sus veloces embarcaciones. La invención de la brújula permitió acometer la navegación oceánica, empresa iniciada por portugueses y españoles en que, en pocos años, entre los siglos XV y XVI, descubrieron gran parte de las tierras aún no conocidas del planeta a bordo de las carabelas.

El descubrimiento de América en 1492, dio un impulso insospechado al comercio marítimo transoceánico, la necesidad de desplazar gran cantidad y volumen de hombre y mercancías entre Europa y el Nuevo Mundo obligó a una intensa actividad constructora en los astilleros españoles y portugueses y posteriormente en los británicos, franceses y holandeses⁸.

c) Transporte aéreo

El 8 de enero de 1910, Alberto Braniff realizó el primer vuelo en avión de la República Mexicana, en un biplano francés marca Voi-sin-alimentado por gasolina especial fabricada por la Compañía El Águila. Un batallón de zapadores improviso en los llanos de Balbuena –propiedad de la familia Braniff-, la primera pista aérea de México. El aparato con 60 caballos de fuerza recorrió 1.5 kilómetros a 26 metros de altura. Braniff había aprendido a volar en 1909 con el piloto francés Tabouteau, en la Costa Azul, cerca de Biarritz. Pero la historia de la aeronavegación en México comenzó mucho tiempo antes.

“Se sabe que en 1785, a las once en punto de la mañana hubo elevaciones de globos, y que el 12 de febrero de 1835, a las once en punto de la mañana tuvo lugar la primera ascensión tripulada en México. Un parisino de ascendencia belga, Guillermo Eugenio Robertson se elevó en la plaza de toros de San Pablo, ante el presidente de la República, General don Miguel Barragán, Robertson llegó dos horas dos horas más tarde hasta las lagunas de Zempoala y recibió del empresario Manuel Barrera 10 mil pesos por su hazaña.

*El 3 de abril de 1842 se realizó la primera ascensión aerostática de un mexicano: Benito León Acosta, el día que cumplía 21 años de edad originario de Guanajuato”.*⁹

⁸ Tomado de la *Enciclopedia HISPÁNICA, Volumen 14, Estados Unidos de América 1990*, p.85 Jaime Jerez Matilla, José Carlos Lechado, Francisco Gimeno Suances y otros.

⁹ Información recabada del libro *“México a través de los Informes Presidenciales”*, Las Comunicaciones. Secretaría de la Presidencia. Tomo 8. p. LX y LXI.

Para ese entonces todas las ascensiones públicas debían recabar licencia del gobierno para realizarse, bajo pena de una multa o bien un mes de prisión. Durante el año 1857 realizó varias ascensiones el profesor norteamericano Samuel Wilson, ofreciendo llevar pasajeros, uno de los primeros fue don Joaquin de la Cantolla y Rico. El primero de septiembre de 1864, en Guadalajara, Tranquilino Alemán realizó ascensiones aerostáticas combinadas con acrobacias, que repitió en 1866 en León, Guanajuato, y por lo cual fue recompensado con una medalla de oro por Maximiliano.

En el año de 1907 se inicio en México la aviación con aparatos más pesados que el aire; sus precursores de manera simultánea e independiente fueron Julio Fuentes, en Sombrerete, Zacatecas, que construyó un planeador con alas de tela, en el que realizó varios vuelos no sin sufrir accidentes, y Miguel Lebrija, que volaba sus planeadores en los llanos de la Vaquita hoy colonia Anzures) remolcándolos con un automóvil.

En 1908 los hermanos Aldasoro Suárez Juan Pablo y Eduardo construyeron una serie de planeadores, que probaron en los llanos cercanos al expanteón de la Piedad, y en ese mismo año Guillermo Villasana de 13 años de edad ideó y construyó un planeador con ruedas para probarlos en una pendiente de la hacienda de San Juan de la Labor, en el estado de Hidalgo.

La aviación mexicana reproducía muy de cerca, las hazañas de la aviación internacional; el 14 de mayo de 1910 Miguel Lebrija piloteando un avión Blériot que había traído de Francia Ernesto Pugibet, alcanzó una altura de 20 metros en un recorrido de medio kilómetro y días después logró desplazarse un kilómetro de la misma altura. Dos años después sobrevolaría la ciudad de México a mil metros de altura, el 30 de diciembre de 1911 el piloto mexicano Martín Mejía sobrevoló por primera vez la ciudad de México; de los llanos de Balbuena hasta la calzada de la Verónica.¹⁰

De tal forma que los hombres empezaron a experimentar volar con aparatos más pesados, aún siendo anteriores al siglo XX, los intentos del hombre por adquirir la capacidad de volar, solo en 1993 obtuvieron los hermanos Wright en Kitty Hawk, una fructuosa aplicación del vuelo como medio de transporte.

Y tal ha sido el avance en la tecnología, que hoy día se cuenta con cohetes y vehículos espaciales que permite transportar a personas al espacio.¹¹

1) Transporte Privado.

El transporte privado en la ciudad de México.

¹⁰ Tomado de "México a través de los Informes Presidenciales". Las comunicaciones, Secretaría de la Presidencia. Tomo 8. P. LXV-LXVI

¹¹ Enciclopedia Temática "MASTER", Juana Auñón Castetblanque y otros. Tomo V. Ediciones Olimpo, México 1992 p. Tomo V. p 94-95

En cuanto a este punto el maestro Islas Rivera, señala que:

"En parte consecuencia, en parte causa, el crecimiento del parque vehicular esta directamente vinculado con las características de la movilidad de la ciudad de México, es a este modo de transporte al que se atribuyen, en ocasiones con mucha razón, las negativas consecuencias ambientales y el congestionamiento vial, aun cuando seguramente los usuarios del automóvil tienen un mayor nivel de ingresos y, por lo tanto, valoran más su tiempo. Es innegable que la mayoría de la población ve en la posesión de un automóvil la mejor opción de traslado o la única ante las deficiencias del transporte público. Así, se usa el auto a pesar de los altos costos directos, la falta de vialidad y anarquía en la circulación en las horas de máxima demanda, los problemas para el estacionamiento, la corrupción latente en los organismos relacionados con el tránsito de vehículos, las verificaciones anticontaminantes, y un sin fin de problemas alrededor de este medio de transporte. En ese sentido, a pesar del enorme gasto gubernamental en infraestructura vial y en su mantenimiento y vigilancia, se pierde la carrera frente al crecimiento automovilístico, con las negativas consecuencias que ello tiene en términos de contaminación ambiental."

Es indudable que ante la deficiencia, del transporte público en la ciudad de México, se incrementó la utilidad del transporte privado, aunado al hecho de que hoy en día es fácil poder adquirir un vehículo particular de agencia, con planes de pago que permiten, que cada vez mas personas elijan el transporte privado en lugar del transporte público.¹²

2) Transporte Animal

Según lo manifiesta Hira de Gortari Ribiera, en la ciudad de México, cuando se hablaba de la Tenochtitlàn, se contaba con diversos medios de transporte animal, pero principalmente los caballos eran el medio de transporte, tanto de cargas como de personas y también se contaba con los llamados cargadores.¹³

Para el hombre significó un gran avance en su dominio progresivo del espacio la domesticación de los animales, permitió un crecimiento a los distintos medios de transporte, creados todos por la inventiva humana. El asno oriundo del noreste de África, fue seguramente el primer animal de tracción. Su uso se extendió por el norte de África, el alto de Egipto, la cuenca del Mediterráneo y Asia al final del IV milenio antes de la era cristiana. Otros animales utilizados en el transporte, como el buey, el reno el elefante el yak, el búfalo y la llama aparecieron a continuación del asno. El camello, con capacidad de transporte de unos 270 kg, fue el animal adecuado para vencer las grandes distancias del desierto gracias a su extraordinaria capacidad para pasar varios días sin beber agua.

¹² Tomado de ISLAS RIVERA, Víctor *"Llegando tarde al compromiso: La crisis del Transporte en la ciudad de México."* Editorial El Colegio de México, México 2000 p. 505.

¹³ GORTARI RIBIERA Hira de, *"La Ciudad de México y el Distrito Federal 1824-1928"*. Memorias y encuentros México 1988.

Por su parte el caballo llegaría a convertirse en el animal idóneo para el transporte, tal y como se advierte de lo descrito en líneas precedentes eran jalados los trineos por animales domesticados y las recuas por animales de tracción; los Bueyes eran utilizados en el tiro de las carretas agrícolas; los caballos se enganchaban en carros ornamentados, aunque incómodos; las mulas, los asnos, los camellos y los caballos de carga llevaban sobre sus lomos mercaderías de los comerciantes. Los grandes imperios árabes se basaron en la eficacia de las caravanas de camellos que, junto a las reatas de mulas, exploraron el mundo hasta llegar a la fabulosa Catay.¹⁴

3) Transporte Público

Según Cal y Mayor Rafael, en su libro Ingeniería de Tránsito, fundamentos y aplicaciones", el sistema de transporte público, es el ya conocido transporte de pasajeros. En los estudios técnicos relacionados con el tránsito, se debe considerar el transporte público, o lo que también se denomina transporte masivo, el cual refiere a los vehículos de servicio público que transportan pasajeros.

Buena parte de la población en cualquier país necesita usar el transporte de servicio público y por ende en la Ciudad de México también es necesario, aun en el país donde existe mayor cantidad de automóviles particulares, el país que tiene el mayor nivel de vida y la mayor relación de vehículos por habitante, el volumen de pasajeros transportados en estos servicios públicos constituye un factor muy significativo. De ahí la importancia que tiene una correcta operación y un control adecuado, por parte de las autoridades, en muchos países llegan a millones de pasajeros los que son transportados diariamente. Este transporte representa en sí una industria básica para el desarrollo del país, la proporción de la población que se dedica a la actividad de los transportes, es alta y la proporción de la población que depende de ellos para su traslado al trabajo, a los centros educativos, en general, para su actividad económica y social, es mucho mayor, para la distribución del transporte público foráneo de pasajeros en la república mexicana.

En términos del número de pasajeros transportados, el transporte público foráneo más utilizado es el carretero, seguido por el aéreo (a partir de 1986), el ferroviario y el marítimo. Sin embargo, porcentualmente, la demanda del transporte aéreo sigue ganando importancia, y es así como para el periodo de 1986 a 1990 ésta se incrementó 14.5%, mientras que el incremento de la demanda por el transporte terrestre en autobuses foráneos fue del 8.6%. Para este mismo periodo, la demanda por el transporte ferroviario descendió en 23.6%.

El autobús foráneo ha ido evolucionando en forma tan extraordinario, que en los últimos 50 años ha llegado a convertirse en un medio popular de viajar. La tecnología de su diseño se ha desarrollado hasta el nivel de convertirlos en cómodos y lujosos vehículos que, en pocas horas, sirven de lazo de unión entre los centros importantes de cada país.

¹⁴ Enciclopedia HISPÁNICA, Volumen 14. Estados Unidos de América 1990, p. 85. Jaime Jerez Matilla, José Carlos Lechado. Francisco Gimeno Suances y otros.

Con mucha mayor flexibilidad que el ferrocarril, el autobús se ha convertido en una parte importante de la carretera. Ya no se proyecta la terminación de una ruta vial sin incluir la concesión del servicio público de pasajeros, ya que sin los autobuses no puede decirse que la carretera cumpla de lleno su misión social y económica.¹⁵

En 1793 se inicia oficialmente el Servicio Público de Pasajeros, ocho carruajes que se estacionaban en los lugares de gran afluencia de "viandantes", ya hacia el año 1821, la ciudad de México y contaba 140.000 habitantes y daban servicio de transporte 2,500 carruajes de distintos estilos, tanto particulares como de alquiler.¹⁶

De hecho el autobús pronto se constituyó en peligroso competidor de ferrocarril y en muchos países del transporte de pasajeros en autobús relegó al ferrocarril al segundo lugar.

En el servicio urbano, los principales sistemas son: el tren urbano, desde el tranvía hasta el metro, el trolebús o electro bus y el autobús. Las principales capitales del mundo cuentan con varios sistemas combinados; algunas solo con los dos últimos. Las ciudades sólo cuentan con el servicio de autobuses.

El servicio de trenes urbanos puede ser subterráneo, de superficie, elevado, o una combinación de éstos. En los últimos años se ha propuesto y ensayado el monorraíl, cuyo principal atractivo debe radicar en alcanzar altas velocidades al mover grandes volúmenes de pasajeros. Las características físicas del tren elevado es que rueda sobre, o depende de, un riel o estructura continua. Sin embargo, no se ha utilizado en sistemas extensos, como se pensaba al principio.

La industria del auto-transporte utiliza cada vez mejores vehículos para el servicio, se le han incorporado nuevas características como asientos más cómodos, mejor alumbrado, transmisión automática, clima artificial, video café, refrescos, etc. Cuanto más atractivo es el servicio, mayor será el número de usuarios, sobre todo en aquellos lugares donde el automóvil particular se ha convertido en un popular medio de transporte.

Entre los sistemas de transporte colectivo, por su capacidad, se destacan el tren metropolitano, generalmente subterráneo, en el año 1993, ya se contaban con 89 ciudades del mundo, que contaban con trenes subterráneos además, se encontraban otros sistemas de construcción en otras ciudades.¹⁷

B) TRÁNSITO

En este apartado hablaremos del tránsito, el cual podemos definir como la acción de transitar, y transitar lo definiremos como el sitio por donde se pasa de un lugar a otro.

¹⁵ Tomado de CAL Y MAYOR Rafael, Cárdenas Grisales James "Ingeniería de Tránsito, fundamentos y Aplicaciones". editorial Alfaomega, 7ª edición. p.486.

¹⁶ Secretaría de Transportes y Vialidad, Primer Encuentro Nacional de Transporte y Vialidad. Memoria. México 1996 p. 33.

¹⁷ Ibidem p. 488

Asimismo, el tránsito puede definirse como una fase o parte del transporte, que ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo de las civilizaciones antiguas y modernas. En la medida en que la sociedad se ha venido tornando más compleja se ha incrementado la necesidad de unir las distintas actividades que se llevan a cabo en lugares separados –orígenes y destinos- en busca de una utilidad o beneficio, mediante el transporte de personas y mercancías sobre diversos medios de comunicación. El éxito de satisfacer esta necesidad ha sido y será uno de los principales contribuyentes en la elevación del nivel de vida de las sociedades de todos los países del mundo.

Factores que intervienen en el Problema del Tránsito

Las ciudades dependen grandemente de sus sistemas de calles, ofreciendo servicios de transporte. Muchas veces, estos sistemas tienen que operar por arriba de su capacidad, con el fin de satisfacer los incrementos de demanda por servicios de transporte, ya sea para tránsito de vehículos livianos, tránsito comercial, transporte público, acceso a las distintas propiedades o estacionamientos, etc., originando obviamente problemas de tránsito, cuya severidad por lo general se puede medir en términos de accidentes o congestión.

A pesar de que en los últimos tiempos con los avances tecnológicos se han logrado proyectar y construir sistemas viales más acordes con los vehículos que los utilizan, al igual que diseños urbanos modernistas, los problemas de tránsito en muchos lugares aún persisten, aquí se enuncian cinco factores que podrían incrementar estos problemas y que deben ser tomados en cuenta en cualquier intento de solucionarlos.

1. Diferentes tipos de vehículos en la misma vialidad

Diferentes dimensiones, velocidades y características de aceleración.

Automóviles diversos.

Camiones y autobuses, de alta velocidad.

Camiones pesados, de baja velocidad, incluyendo remolques.

Vehículo tirado por animales, que aún subsiste en algunos países.

Motocicletas, bicicletas, vehículos e mano, etc.

2. Superposición del tránsito motorizado en vialidades inadecuadas

Relativamente pocos cambios en el trazo urbano

Calles angostas, torcidas y pronunciadas pendientes.

Aceras insuficientes.

Carreteras que no han evolucionado.

3. Falta de planificación

Calles, carreteras y puentes que se siguen construyendo con especificaciones anticuadas.

Intersecciones proyectadas sin base técnica.

Previsión casi nula para estacionamiento

Localización inapropiada de zonas residenciales en relación con zonas industriales y comerciales.

4. El automóvil no considerado como necesidad pública.

Falta de apreciación de las autoridades sobre la necesidad del vehículo dentro de la economía del transporte.

Falta de apreciación del público en general a la importancia del vehículo automotor.

5. Falta de asimilación por parte del gobierno y del usuario

Legislación y reglamentos del tránsito anacrónicos que tienden más a forzar al usuario de los mismos, que adaptarse a las necesidades del usuario.

Falta de educación vial del conductor y del peatón.¹⁸

C). TAXIS

El taxi en términos generales puede definirse como el automóvil de alquiler con chofer generalmente provisto de taxímetro.

El taxi como modo de transporte colectivo adicional apareció en la segunda década del siglo actual, al principio operó sin itinerario fijo y posteriormente quedó adaptado a la modalidad de pesero, es decir, la ruta fija; en 1935 el total de taxis en la ciudad de México llegó a 4538, para 1945 había 4560; cinco años después su número era de 5109 y para 1980 operaban en la ciudad de México cerca de 60,000 taxis, en la actualidad se estima que el número de taxis existentes es superior a los 90,000¹⁹

El primer antecedente histórico en la ciudad de México, que existe del establecimiento del servicio de los taxis colectivos, se refiere al año de 1943. En dicho año estalló una huelga de tranvías y aunque estos ya tenían algún tiempo de funcionar, el exceso de demanda propició que algunos taxistas proporcionaran el servicio en forma colectiva y no individual como es su modalidad. Al parecer en 1952 ya había incluso algunos corredores muy definidos en las arterias más importantes de la ciudad. En realidad, los taxis colectivos se mantuvieron restringidos tanto en vehículos, como en rutas y pasajeros transportados. Su crecimiento fue realmente importante en especial en la década 1980-1990.

Es conocido el hecho de que los transportes colectivos en automóvil (taxis colectivos), surgieron en muchas ciudades del mundo sobre todo en los países pobres, como resultado de una política de reducción paulatina del presupuesto gubernamental orientada al transporte y la consecuente disminución en la calidad del servicio de transporte de los medios masivos. En otras palabras, en la medida de que los gobiernos se retiran abiertamente o disimuladamente de la prestación de servicios estatales de transporte público, se ha desarrollado la participación cada vez mayor de las agrupaciones particulares en el servicio de taxis colectivos con itinerario fijo.²⁰

¹⁸ Ob. Cit, CAL Y MAYOR Rafael, CÁRDENAS GRISALES James p.20

¹⁹ *Diccionario Enciclopédico*, Ediciones Culturales Internacionales 1997. Editorial Norma Colombia 1997 p. 2206.

²⁰ Tomado de FLORIAN, Michael, *The practice of Transportation Planning*, Canada. Institute for Transport Studies, 1983. p 48.

Si bien este esquema no es aplicable totalmente al caso de la ciudad de México, es claro que la expansión de los taxis colectivos ha ocurrido básicamente como consecuencia de la falta de capacidad de los autobuses urbanos para atender la demanda, tanto en la modalidad de empresas privadas hasta 1981, como a través de las empresas estatales, sin embargo también han intervenido otros factores. Entre ellos destacan las características propias del servicio, principalmente: la velocidad en casi cualquier punto de la ruta, la comodidad de realizar el viaje sentado, etc. Además, también tiene una gran serie de ventajas para los propietarios como son: bajos costos o la posibilidad de evadirlos, gran flexibilidad, reducidos requisitos administrativos, vehículos cuyo mantenimiento es relativamente simple, etcétera.

Desafortunadamente, el aumento de los taxis colectivos no ha tenido lugar en un ambiente de creciente organización que evite la improvisación e inestabilidad que caracterizó el surgimiento de las primeras rutas, uno de los obstáculos principales radica en que, dadas las deficiencias de la legislación actual, una gran cantidad de actividades se realizan sin una regulación que permita identificar e incluso sancionar los casos en que se afecten los intereses ya sea de los usuarios o de otras empresas.

Hasta hace algunos años, la deficiencia en la legislación se expresaba en diversas formas, ya que la legislación era obsoleta y desconocida, lo que se traducía en la falta de aplicación de sus principios. Por ejemplo el "Reglamento de Transporte de pasajeros" vigente para el Distrito Federal hasta 1995, data del año 1942 y no se pudieron descubrir actualizaciones integrales y la legislación que se aplicaba, contenía vacíos en ciertos aspectos que resultan cruciales, como lo relativo al nivel de capacitación del personal, cuando es urgente que éste sea formado para las actividades involucradas conducción, mantenimiento, administración, despacho de unidades, servicios en ruta, etc.,

Una de las características más importantes del taxi colectivo para quienes están muy preocupados por las finanzas públicas, consiste en que, dado que son empresas privadas, no reciben subsidio directo del Estado. Sin embargo, es probable que los propietarios de los taxis no paguen mediante sus impuestos el uso de la infraestructura ni los costos sociales derivados de su operación; es decir, es posible que el sistema tributario actual represente una forma de subsidio indirecto. Sin embargo, a pesar de que existe cierta evidencia, no se conocen estudios serios de la situación real, tampoco se sabe mucho del impacto en la generación de empleo y autoempleo, aunque es probable que al menos cien mil personas que laboran directamente en el servicio cuentan con condiciones de trabajo deficientes.

Es innegable que en México los taxis colectivos, han desempeñado un papel importante en la movilización de los usuarios, el tipo de los vehículos que se utilizan ha cambiado e incrementado la oferta de servicio. Después de iniciar su operación con automóviles estándar de cuatro puertas para seis pasajeros, en la década de los ochentas fue notorio el uso de los vehículos Volkswagen tipo combi, con algunas adaptaciones y capacidad de diez pasajeros, actualmente, se usan preferentemente los microbuses con capacidad entre 20 y 25 pasajeros sentados y los volkswagen

sedan y con la nueva reglamentación para la revista vehicular para el Distrito Federal se adoptarán vehículos que cuenten con cuatro puertas..²¹

D) MICROBÚS

"El Programa Integral de transporte y Vialidad 2000", establece para el transporte concesionado la sustitución gradual de microbuses por autobuses nuevos, en virtud de que actualmente las 22,933 unidades de ese tipo el 95% ya cubrió su vida útil, de conformidad con el Manual de Lineamientos técnicos, de seguridad, comodidad y ambientales, que deben cumplir los autobuses minibuses y vagonetas que presten el servicio público de transporte de pasajeros en el Distrito Federal; el programa antes señalado, ha sido puesto en marcha a través de la Dirección General de Transporte de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, a fin de modernizar el parque vehicular utilizado en el servicio de transporte concesionado con unidades de mayor capacidad y desarrollo tecnológico, adecuados para satisfacer la necesidad de un servicio de transporte eficiente en la operación y administración, que sea seguro, cómodo y menos contaminante; lo que conducirá a los transportistas a la adopción de formas avanzadas de atención del mercado, utilizando la información que permitirá reducir costos y elevar los niveles de rentabilidad.

El manual de Sustitución de Microbuses por Autobuses, establece detalladamente los elementos técnicos, documentales, financieros y tarifarios que el concesionario deberá considerar para proponer a la autoridad un compromiso de sustitución de las actuales unidades con las que ofrece el servicio.

E) TRANVÍA

De acuerdo con Hira de Gortari, respecto del tranvía refiere que M. H. Pastor, en sus Impresiones y recuentos de mis viajes a Mexico, señala que:

*"El uso del tranvía en México, se fue haciendo una necesidad la medida que la ciudad se expandió físicamente y las distancias aumentaron pero también debido al encarecimiento de las rentas se contribuyó a dispersar a la población en las colonias de los suburbios o incluso en las localidades de los municipios vecinos"*²²

"En la medida que fue creciendo el número de habitantes en la ciudad de México y en el Distrito Federal como resultado de la reactivación de la vida económica se facilitó la modernización del transporte al introducirse los tranvías.

Para los primeros recorridos se aprovecho el trazo de algunas de las viejas calzadas como la de Tlalpan, que transportaban hombres y mercancías entre la

²¹ Ob. Cit. ISLAS RIVERA, Victor "Llegando tarde al compromiso: La crisis del Transporte en la ciudad de México." Editorial El Colegio de México, México 2000 pp. 307-312

²² Ob. Cit. GORTARI RIBIERA Hira, pag. 68.

ciudad de México y diversas Municipalidades del Distrito: el servicio durante varios años funcionó con trenes tirados por mulas o caballos.

En los años siguientes, el rápido crecimiento de la ciudad, particularmente demográfico, trajo cambios sustanciales en los transportes por la difusión de una red cada vez más extensa y compleja que llegó a unir a la mayoría de la localidades principales del Distrito con la ciudad e incrementando notablemente el número de pasajeros así como los volúmenes de carga transportados."

El tranvía es un vehículo Público que circula sobre rieles dentro de una población a sus cercanías.²³

En 1832 se puso en circulación el primer ómnibus de tracción animal y ya, en el siglo posterior, se contaba al tranvía entre los más idóneos medios de transporte urbano. Nunca fue el tranvía, sin embargo, capaz de competir con la mayor movilidad de los motores de combustión interna, cuya invención condujo al perfeccionamiento del automóvil y del autobús y a la ampliación de carreteras y autopistas.²⁴

En la ciudad de México:

A fines del siglo pasado aparecieron los primeros tranvías eléctricos en la ciudad de México, cuya construcción y operación estuvo a cargo de los particulares. Las primeras concesiones las autorizó el Ayuntamiento en 1896 a la compañía "Limitada de los Tranvías Eléctricos" Más tarde, las concesiones y el equipo se transfirieron a "The México Electric Transway, que en 1907 fue a su vez absorbida por la "Compañía de Tranvías de México". Con el crecimiento de la red de Tranvías, se expandió la ciudad precisamente hacia donde estos se dirigían. Entre 1858 y 1910 la ciudad creció 4.7 veces (de 8.5 a 40.5 kilómetros cuadrados) hasta entonces absorber los entonces municipios de Azcapotzalco, Tacuba, Guadalupe, Tacubaya, Mixcoac, Coyoacan, Tlalpan.

El predominio del tranvía se mantuvo hasta fines del periodo revolucionario, a partir de 1920 el crecimiento físico y demográfico que experimentaba la ciudad demandaba de sistemas de transportación más modernos; el automotor fue el primero en circular por las principales calles. Algunos de estos vehículos, empleados inicialmente para usos particulares, se adaptaron para funcionar como autobuses urbanos y suburbanos.²⁵

A partir del 1º de marzo de 1901 la Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos de México se hizo cargo de la explotación que en diversas rutas realizaba la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal, la cual se consolidó en 1907 y adquirió vigor el desarrollo de su red en toda la ciudad de México.

Desde su nacimiento, los tranvías eléctricos de la Ciudad de México, se destacaron como un sistema de vanguardia tecnológica en varios sentidos: A partir de la serie de la que el "Cero" es el único sobreviviente se difundió el uso de carrocerías más

²³ Ob Cit. CAL Y MAYOR Rafael, CÁRDENAS GRISALES James p.495.

²⁴ Tomado de la Enciclopedia Universal "Magna", Corroggio Ediciones, Barcelona España 2002. T. 34 p. 10225.

²⁵ Información tomada de la *Secretaría de Transportes y Vialidad, Primer Encuentro Nacional de Transporte y Vialidad, Memoria. México 1996 p. 33.*

anchas con filas de asientos dobles; se experimentó con carros de 72 asientos acomodados en dos pisos, se implantó el uso de espejos retrovisores, el despacho centralizado de corridas, el sistema de tarifa múltiple para uso en carros de clase mixta que permitía una diversificación de ingresos y servicios: fúnebres, de presidiarios, excursiones privadas y turísticas, trenes de carga por horario o contratados y hasta la circulación de un tranvía presidencial.

La compañía de Tranvías de México con una red de 225 kms. de vías para 1909, vio terminar la primera etapa de la hidroeléctrica de Necaxa, quedando así los generadores a vapor de Indianilla como auxiliar y permitiendo en conjunto, la tremenda expansión en años subsecuentes donde se cumplió todo lo programado para antes de 1913, pero proyectos a terminar en 1918 como las líneas de Puebla y Toluca quedaron suspendidas en Tulyehualco y la Venta respectivamente; al fragor de estas obras se experimentó con innovaciones con el uso de concreto en durmientes o losas para la vía de 1,435 mm de ancho.

Para 1922 su servicio era el de mayor difusión para el traslado de pasajeros, carga, funerario etc., estaba a la vanguardia de la publicidad ya que en la mayoría de las unidades se promocionaban diferentes empresas.

Entre 1920 y 1945, diversos conflictos obrero-patronales culminaron con la declaración que el Presidente Avila Camacho hiciera en el informe de septiembre de 1946, como consecuencia de que la Compañía de Tranvías de México no cumplió con todas las obligaciones que le imponían las concesiones; el Gobierno, después de recibir sus defensas, las declaró caducas y estaba por resolver la organización que se daría a tan importante servicio y fue así que por decreto del 31 de diciembre de 1946 se dio nacimiento a la Institución Descentralizada de Transporte Eléctrico del Distrito Federal.

En octubre de 1952, el entonces Departamento del Distrito Federal adquiere todos los bienes de las empresas: Compañía de Tranvías de México, S.A., Compañía Limitada de Tranvías de México y Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal, las cuales pasaron a formar parte del patrimonio del Organismo Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.

Consolidando esta acción el 30 de diciembre de 1955 el Congreso de la Unión decreta la Ley de la Institución Descentralizada de servicio Público "Servicio de Transportes Eléctricos del D.F." publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1956, abrogando el ordenamiento del año 1946.

F) SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO

El 19 de junio de 1967 inició la construcción del tren metropolitano de la Ciudad de México, más conocido por el nombre de metro. La primera etapa fue planeada para una red de tres líneas, con un total de 42.2 kilómetros de longitud. El cinco de septiembre de 1969 entró en servicio la primera línea y el 1°. De agosto y el 20 de noviembre de 1970 entraron en servicio las otras dos líneas.

El equipo de rodamiento es de neumático, sistema utilizado en algunas líneas del Metro de París y semejante al de la totalidad del Metro de Montreal. Elimina las vibraciones y es más silencioso que los sistemas convencionales.²⁶

Durante la década de los 50's, las circunstancias económicas y sociales del país abrieron el cauce para el establecimiento de industrias en el Valle de México, la concentración de las mismas propicio un incremento en la población económicamente activa, misma que a su vez generó aumento en la demanda de transportes.

El problema de congestión vial se agravó, debido a la falta de zonificación, del Distrito Federal y zonas circunvecinas, así como a las numerosas líneas de autobuses y transportes eléctricos que operaban sin una adecuada coordinación, provocando frecuentemente duplicidad y competencia innecesaria en los servicios.

Ante esta situación, en el mes de octubre de 1966, el Ejecutivo Federal por conducto del entonces Departamento del Distrito Federal, Autorizó la creación del Comité consultivo del Transporte, integrado por técnicos de amplia experiencia en la materia, con el propósito de que sugirieran las medidas que deberían tomarse para atender frontalmente el grave problema de transporte masivo en la ciudad de México y zonas circunvecinas. Una vez concluidos los estudios, se determinó que la respuesta a la problemática del transporte de la ciudad de México, era la incorporación de un tren subterráneo, que su construcción era viable, que el entonces Departamento del Distrito Federal debería absorber el costo de la obra civil y que se gestionara la obtención de créditos extranjeros para su construcción.

En este contexto y dadas las facultades del entonces Departamento del Distrito Federal para establecer nuevos sistemas de transporte y encomendar su operación a un organismo descentralizado, así como para establecer las normas o bases conforme a las cuales debe efectuarse la prestación del servicio, el Ejecutivo Federal expidió el 19 de abril de 1967, un Decreto mediante el cual se instituyó un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denomina Sistema de Transporte Colectivo y cuyo objeto sería la construcción, operación y explotación de un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo en el Distrito Federal.²⁷

A treinta y un años de la puesta en operación de la primera línea, la red de servicio ya cuenta con una extensión total de 191.5 kilómetros distribuidos en 11 líneas con 167 estaciones en servicio. Asimismo, la estructura orgánica actual consta de 12477 unidades orgánicas representadas por una Dirección General, dos Subdirecciones Generales, tres Direcciones de Área, una Contraloría Interna, 16 Gerencias, 24 Subgerencias y 80 Departamentos, Precisa señalar que las adecuaciones de la referida estructura tienen por objeto, conseguir que la administración del Organismo cumpla con eficiencia su importante papel en la promoción de los objetivos sectoriales, particularmente de aquellos que se refieren al desarrollo integral de los

²⁶ Ob. Cit. CAL Y MAYOR Rafael, CÁRDENAS GRISALES James p.495

²⁷ Tomado de "Manual de Organización del Sistema de Transporte Colectivo", México 2001, p. 8

medios de transporte puestos a disposición de los habitantes del Distrito Federal y zonas conurbadas.

En relación con los índices de desempeño, se puede afirmar que el Metro de la ciudad de México es el más efectivo a nivel mundial en términos de costos de operación por pasajero, siendo para 1994 de 96 centavos por pasajeros y para el año 2003, el costo del boleto por pasajero es de 2.00 pesos por persona transportada. La frecuencia de servicio del Metro es comparable con la mejor a nivel mundial, y la eficiencia del servicio, medida en términos de pas/ingreso-veh-kilómetro, está entre los más eficientes del mundo con 5.03 ingresos pas/vagon-km, solamente superado por el Metro de Hong Kong que opera trenes con doble nivel, esta comparación incluye los metros de Londres, París, Tokio, Nueva York, Boston, Chicago, San Francisco, Caracas, Santiago, Vancouver y Moscú.²⁸

G) CICLO-PISTAS

Bicicletas

La bicicleta, vehículo de transporte que circula sobre dos ruedas y es impulsado por la energía humana, apareció en 1790, al parecer fruto de la iniciativa del francés De Sivrac. El artefacto llamado celerífero, era de una sencillez extrema; se trataba de un armazón de madera con dos horquillas, en las que sujetaban, con pernos de hierro, dos ruedas, también de madera. El vehículo debía ser impulsado con los pies del viajero sobre el suelo. Por lo demás, carecía de manillar de dirección.

El siguiente paso fue la draisiana, del alemán Karl Friedrich Drais (1785-1851), ya provista de un manillar rudimentario. En 1834, el escocés Kirpatrick MacMillan, añadió el cigüeñal, las bielas y los pedales. La introducción de rodamientos a bolas, ruedas con radios de acero, cadena de transmisión y cámara neumática para las ruedas –inventada en 1888 por el británico Jhon Boyd Dunlop (1840-1921)- dieron a este medio de transporte, ya antes de finales del pasado siglo, su forma definitiva.

En la actualidad las bicicletas se construyen con cuadros de acero tubulares, sillines de altura regulable, frenos, luz de faro alimentada por dinamo y cambio de marchas.²⁹

Esta constituye también una modesta aplicación en el transporte urbano.

En las últimas décadas del siglo XIX, se hizo extraordinariamente popular el uso de la bicicleta, tanto en Europa como en Estados Unidos. Se atribuye a los franceses la invención de este vehículo en 1693; pero fue el barón alemán Karl Von Drais quien creó en 1816 la primera máquina utilitaria de este tipo, el vehículo de pedales o biciclo de paseo. En 1860 Ernest Michaux perfeccionó el diseño de Von Drais poniendo bielas en los pedales. Este modelo original, de madera o metal, sufrió varios cambios en el tamaño de sus ruedas, hasta que se convirtió en la cómoda bicicleta con ambas ruedas del mismo diámetro puesta a la venta en 1885. A finales

²⁸ Ob. Cit. CAL Y MAYOR Rafael, Cárdenas Grisales James. p. 495

²⁹ Enciclopedia Temática "MASTER", Juana Auñón Castelblanque y otros, Tomo V, Ediciones Olimpo, México 1992. p. 53.

de 1890 eran manufacturados en 300 factorías de Estados Unidos modelos de bicicletas similares a los de mediados del siglo XX.³⁰

En la ciudad de México, las ciclo pistas quedaron fuera del Programa Integral de Transporte y Vialidad del año 2002, sin embargo para el año 2004, ha tenido un gran impulso con el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

"La Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y del Medio Ambiente del Gobierno capitalino, en diversas ocasiones habían señalado que la administración perredista estudiaba la creación de ciclopistas, pero éstas no fueron incluidas en el Programa Integral de Transporte y Vialidad del 2000-2006. "El Gobierno del DF en ningún nuevo programa de transporte y vialidad incluyó las ciclopistas, vieja petición no sólo del Partido Verde Ecologista sino también de organizaciones no gubernamentales y de ciudadanos que ven en las bicicletas un medio alternativo para transportarse en la ciudad, barato y ecológico, pero para el cual no hay carriles", comentó en entrevista. El diputado local por el Partido Verde Ecologista de México dijo que: "desde hace años las autoridades capitalinas conocen las diversas propuestas para crear ciclovías y que en lugar de ponerlas en marcha incluso han eliminado algunas rutas ya establecidas. Por ejemplo, hace años existía un carril para bicicletas en la avenida Insurgentes, pero fue eliminado en 1998. Hay poca cultura respecto al transporte en bicicleta, no es como en Holanda o Alemania, donde hay carriles específicos. Aquí la gente se arriesga mucho", añadió.

Dijo que el Gobierno del Distrito Federal no incluyó tres aspectos importantes en su programa de vialidad y transporte que podrían inhibir el uso de los automóviles: la construcción de más Líneas del Metro, la creación de estacionamientos en terminales del Metro y la habilitación de ciclopistas.

Sobre esas vías, agregó que no se requieren grandes espacios para crearlas. Un ejemplo, mencionó, es la propuesta del corredor Roma-Condesa, en la Delegación Cuauhtémoc, en donde se utilizarían camellones de sus calles y avenidas.

Afirmó que la Secretaría de Transporte y Vialidad evaluaba hace poco tiempo crear una ciclopista cuya ruta fuera paralela a la del Tren Ligero que corre de Taxqueña a Xochimilco, que tampoco fue incluida en el programa maestro de vialidad.

El presidente de la Comisión del Medio Ambiente en la ALDF detalló que existe otra propuesta de ciclovía que costaría menos de 500 mil pesos. Ésta correría a lo largo de la Calzada de La Viga, de Río Churubusco a Viaducto, con una extensión de tres kilómetros aproximadamente, y para la cual se necesitaría señalización y rampas. Dijo que en las cuatro propuestas de ciclopistas se aprovecharían camellones, se habilitarían carriles en ejes viales o habría conexiones con estaciones del Metro, pero el Gobierno del DF ignoró a las bicicletas como un medio de transporte alternativo para la ciudad."³¹

³⁰ Ibidem. p. 76

³¹ Tomado del Periódico Reforma, columna escrita por Claudia Salazar. México D.F., 16 de enero de 2002.

2. LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

a) OBJETIVOS DEL SECTOR TRANSPORTE

El Sector Transporte

El objetivo del transporte es poner los productos a disposición de los usuarios, para su utilización, en el momento en que éstos sean requeridos por tanto podemos afirmar que la mayor utilidad del transporte, es el valor que agrega al producto por el hecho de moverlo de lugar de origen a aquellos en que sea requerido.³²

El transporte: es una actividad que ejerce influencia predominante en las condiciones económicas, sociales, administrativas, políticas, militares y de la seguridad de los países constituyendo uno de los elementos esenciales de su infraestructura. Si bien se trata de un concepto amplio y que abarca una multitud de elementos, el transporte puede adaptarse a diversos conceptos, según el punto de vista desde el que se considere.

En su concepto mecánico, el transporte significa desplazar personas o bienes de un punto a otro del espacio, siguiendo una trayectoria determinada y bajo la acción de fuerzas exteriores, para los economistas el transporte está incluido en la infraestructura económica del país, siendo una de las medidas utilizadas para determinar su desarrollo, pues de él depende el desplazamiento de los bienes y servicios indispensables en las actividades de los distintos sectores económicos. En un país es posible lograr la especialización del trabajo, la productividad y el intercambio de actividades en el grado que se pueda transportar con rapidez y eficiencia las personas, las materias primas y los productos acabados.

El sistema de transporte de la ciudad de México, los transportes eléctricos revisten especial importancia por al menos tres razones básicas; para el desarrollo de una política de transporte con un perfil más adecuado que el observado hasta la fecha.

Los transportes eléctricos constituyen ciertamente, la opción que muestra las mayores ventajas en términos del abatimiento de la contaminación atmosférica provocada por el transporte.

Esto debería ser suficiente para considerar la posibilidad de incrementar la participación de los diferentes modos de transporte eléctrico en atención a la demanda ciudadana, detrás de lo cual se encontraría toda una política de transporte, que va desde la inversión pública y privada hasta la revaloración del papel de los transportes eléctricos y de su imagen ante el público.

El futuro del transporte urbano debería estar prioritariamente orientado hacia la utilización de la energía eléctrica como fuente básica para la propulsión y el desarrollo de las actividades cotidianas de las empresas de transporte. Incluso este escenario de electrificación del transporte es muy probable no solo para los

³² Tomado de la *Enciclopedia HISPÁNICA*, Jaime Jerez Matilla, José Carlos Lechado, Francisco Gimeno Suances y otros. *Volumen 14, Estados Unidos de América 1990*, 12

transportes públicos y masivos sino también para el caso de los autos particulares y el transporte de carga.

b) INSTRUMENTOS

Al igual que sucede con las políticas estatales que utilizan en otros sectores de la economía, en el sector transporte se cuenta con una serie de objetivos, instrumentos y resultados que pueden o no estar debidamente identificados, pero que deben ser analizados para emitir un juicio más sólido en relación con la política nacional del transporte.

Algunos de los instrumentos

Planes y Programas oficiales. Es el conjunto de disposiciones administrativas que pretenden normar las acciones que habrán de realizarse en determinado periodo para atender la problemática presente y futura.³³

El sistema de Transportes; es un conjunto de *modalidades interrelacionadas*, organizadas, coordinadas y jerarquizadas según el valor de sus atributos, tratando de lograr una eficaz acción recíproca entre los componentes, entendiendo por "sistema" a cada modalidad.

Por todo lo anterior, el transporte, es considerado uno de los factores en el proceso de desarrollo de cada país³⁴

Como las modalidades de transporte tecnológicamente desarrolladas ocurren simultáneamente, es necesario conjugarlas mediante su integración y coordinación, para lograr una distribución racional de los recursos en beneficio de todos los usuarios y de la Nación. Por lo tanto, el transporte, que es uno de los factores en el proceso de desarrollo de un país, debe enfocarse como un todo y tratarse como un proceso industrial, en que las unidades de trabajo y de material, apoyadas por inversiones en instalaciones y equipo, tiene como objetivo producir unidades de servicio para desplazar bienes y personas.

La coordinación de los transportes requiere como primera condición, un sector totalmente integrado, concepto que debe basarse en la idea de una distribución óptima del tránsito entre las modalidades y las empresas de transporte. Suponiendo que operan una o más modalidades o empresas de transporte, la coordinación ofrecerá ventajas si todas las unidades participantes funcionan con eficiencia

El Ingeniero Giammuso define la *coordinación de los transportes* como "las operaciones de desplazamiento de personas o mercancías, de origen a destino, en las que intervienen varias modalidades o empresas de transporte."³⁵

Centros de Transferencia Modal

³³ Ob. Cit. ISLAS RIVERA, Víctor p.255

³⁴ Información recabada de OCHOA y Asociados, "Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad" *Urbanismos y Sistemas de Transportes S.A.* p. 25

³⁵ Idem. p. 22

La Zona Metropolitana del Valle de México alberga a una población de cerca de 18 millones de habitantes. El crecimiento desmesurado trae como consecuencia un grado mayor de complejidad en el tránsito diario. En este sentido, el transporte, como medio de articulación y movilidad ciudadana para el intercambio comercial y las comunicaciones en general, juega un papel de vital relevancia.

Así, en el traslado de un lugar a otro, los Centros de Transferencia Modal (CETRAM) se han convertido en puntos estratégicos que facilitan al usuario el cambio de un modo de transporte a otro para darle continuidad a su viaje hasta que llegue a su destino.

De esta manera la seguridad integral en el transporte se ha vuelto una prioridad para las autoridades. Los operativos de seguridad y la vigilancia se realizan con la finalidad de que durante el viaje, en la espera y en el arribo a sus destinos, los usuarios no se conviertan en víctimas del delito y sufran pérdidas tanto materiales como vitales.

Ante las dimensiones de esta problemática y en busca de darle solución por todas las vías posibles, la parte informativa desempeña una labor de prevención del delito. En este sentido se busca la participación ciudadana en diversas acciones que contribuyan al combate del problema número uno a nivel mundial: la inseguridad.

A la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal y especialmente a la Dirección de los CETRAM les compete la adecuada coordinación Interinstitucional donde participan diversas instancias públicas y privadas con programas específicos que pueden contribuir con recursos y esfuerzos para el adecuado desarrollo en proyectos de reordenamiento u operativos a fin de mejorar las condiciones de operación de los CETRAM.

Entre sus principales actividades se encuentran la rehabilitación de espacios, la construcción de la infraestructura para propiciar el orden, la operación para el resguardo vehicular y el mantenimiento de condiciones adecuadas para el eficiente funcionamiento de bahías, andenes y de toda la estructura física del CETRAM.

c) CLASIFICACIÓN

Como lo refiere Portales Rodríguez, Genaro de Jesús, todos los países tratan, por regla general, de diversificar sus modalidades de transporte, y no es la excepción la ciudad de México, donde en le Distrito Federal al igual que en otros países del mundo, es difícil encontrar un sistema ideal de transporte. El análisis retrospectivo del historial de los sistemas de transporte en los diversos países revela el papel que han desempeñado y demuestra como se fueron sucediendo a causa de la evolución de la tecnología y de las condiciones económicas, geográficas, sociales y políticas.

Existen cuatro modalidades principales de transporte

- Por carretera
- Por ferrocarril
- Por agua y
- Por aire.

Por carretera

El sistema de caminos se inició utilizando las calzadas de las vías antiguas, por donde circulaban el transporte de tracción animal, modificándose después gradualmente y yendo acompañado de una evolución técnica de distinto grado.

Por ferrocarril

La red de ferrocarriles, proyectada para atender la economía de una época determinada, ha ido desajustándose (por lo general en virtud de sus propias limitaciones, de las modificaciones técnicas y de las exigencias de la masa de inversiones) en relación con el crecimiento económico, con el alejamiento de las fuentes de producción y con la explotación demográfica. Sin embargo, en ese intervalo ha encontrado el apoyo complementario de un eficiente transporte por carretera para el movimiento de pasajeros y mercancías.

Por agua

Los transportes marítimos, fluviales y lacustre se suelen caracterizar por el predominio de una técnica anticuada, pero que en algunos países coexiste sin dificultades con una técnica moderna.

Por aire

No hay ningún país que no disponga hoy en día de alguna forma de este transporte, por sus características peculiares pues proporciona un servicio a larga distancia con una velocidad insuperable.-

En relación con el camino que recorren los medios de transporte, se distinguen los siguientes tipos de vías.

Vías terrestres, con desplazamiento sobre la superficie de la tierra

Vías acuáticas (marítimas, fluviales y lacustre), con desplazamiento sobre el agua.

Vías aéreas con desplazamiento en la atmósfera;

Vías subterráneas, con desplazamiento bajo la superficie de la Tierra.

Vías submarinas, con desplazamiento bajo la superficie de la agua y

Vías estratosféricas, con desplazamiento por encima de la atmósfera.

Por las regiones y localidades a que dan servicio, los transportes se clasifican en :

Transporte urbanos; cuando funcionaba dentro de los límites de un núcleo urbano

Transportes Suburbanos; cuando se realizan entre núcleos y sus zonas adyacentes.

Transporte regionales o estatales; que enlazan las regiones o estados de un país.

Transportes Municipales; cuando funcionan dentro del término de un Municipio.

Transportes Nacionales; Cuando dan servicio a toda una nación

Transporte Internacionales. cuando enlazan a diferentes países.³⁶

Dentro de la circunscripción del Distrito Federal, contamos únicamente con el medio de transporte terrestre.

d) ALCANCES

³⁶ Tomado de PORTALES RODRÍGUEZ, Genaro de Jesús "Transporte Internacional". editorial Trillas, México 2001 p 25

En cuanto al alcance del sistema de transporte en la ciudad de México, existen Algunos Diagnósticos generales sobre el problema del transporte público en la ciudad de México, así por ejemplo hace algunos años la lo que era la Comisión de Vialidad y Transporte, afirmó que el total de viajes que se efectuaban diariamente en la zona metropolitana, con tiempos prolongados de movilización, la mayoría acarrea conflictos por la pérdida económica y el desperdicio de energía social, independientemente de la clase social a la que pertenezcan los usuarios. La falta de financiamiento del transporte colectivo en general a ocasionado desórdenes en la oferta de los distintos modos, además de que los programas para ese sector no han tenido la coordinación necesaria. En las horas pico se ha establecido que la demanda supera la oferta del transporte público, aún y cuando cada día es mayor el crecimiento del transporte particular en la ciudad de México, lo que ha ocasionado las demoras, inconformidad e inseguridad de los usuarios así como el mayor deterioro y problemas operativos de la infraestructura del ramo.

Si bien es probable que diagnósticos como el anterior tengan su origen en la experiencia o información interna de las dependencias u organizaciones que las emiten, existe el problema de que no siempre están fundamentadas en estudios, análisis metodológicos correctos o información factible de ser comprobada.

Por ello es menester conocer la demanda que presentan las diferentes empresas de transporte público, así como la oferta correspondiente, evidentemente las características de la demanda varían sensiblemente de un lugar a otro y también de conformidad con los horarios del transporte, por lo que la medición de la demanda esos términos resulta verdaderamente compleja y de una magnitud considerable en costo y esfuerzo, así como también, la medición de la correspondiente oferta implicaría un alto grado de detalle.

Por si fuera poco el problema de la complejidad y costo, las empresas de transporte público no hacen un registro suficientemente detallado de esa información, por ello se recurre al uso de las estadísticas disponibles para la estimación de indicadores globales basados en datos promedio y algunos supuestos y mediciones específicas y puntuales.³⁷

Es por ello que al hablar de los alcances de la regulación de los medios de transporte nos atrevemos hablar de que la misma hoy en día se basa en la oferta y demanda dinámica, del servicio de transporte. Para el Gobierno del Distrito Federal, esta regulación lo lleva a la emisión de leyes y reglamentos para su debido funcionamiento, así como a la creación de organismos que vigilan y tratan de coordinar el sistema de transporte tanto público como privado, haciendo la aclaración que nos referiremos de manera más específica a estos, en el capítulo siguiente.

³⁷ Ob. Cit. ISLAS RIVERA, Víctor. p. 346

3. EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS

En todo el mundo, el transporte es una de las variables de la economía. Esto significa, que el estado general del sector, es un reflejo de cómo está el país.

Luego de un pico de prosperidad alcanzado en los primeros años de la década del 90, la economía del sector viene deteriorándose día tras día. Si bien la desregulación del transporte hizo que la prestación de los servicios mejorara ostensiblemente, también es cierto que condenó sin piedad a todos aquellos que no encontraron una manera ágil de adaptarse. Da la sensación de que no se hubieran previsto las consecuencias directas que afectarían a los transportistas, luego de tantos cambios. Hasta la mejor medicina, hace mal al organismo si no se aplica con cautela y control. Así, hemos visto como desaparecieron la mayoría de los grandes e históricos monopolios del transporte y cómo, durante los últimos años, se están formando nuevos grupos que ya controlan casi todo el movimiento de pasajeros.

La gran diferencia está dada en la forma en como esos grupos han encarado el negocio. Mientras antes, ningún empresario se preocupaba del pasajero -el verdadero protagonista del negocio- hoy se tiene claro que al pasajero se lo debe considerar cliente, y en consecuencia darle servicio, más allá de la presencia que tenga una empresa en un piso determinado.

Se nota un gran esfuerzo de los empresarios por mantener elevado el nivel de sus empresas, exhibiendo modernos parques móviles y brindándole al pasajero una calidad de servicio que muchas veces excede largamente a la rentabilidad general. Es por eso que no se entiende muy bien la aplicación del IVA a los viajes de media y larga distancia. Si bien es cierto, como recalcó algún funcionario ante cámaras y micrófonos, que el IVA puede compensarse, también es cierto que las empresas no están en condiciones de absorberlo de sus tarifas, que ya se encuentran comprimidas debido a la gran competencia existente dentro y fuera del sector.

La realidad es que ese 10.5% se trasladó a las tarifas y que, como sucede habitualmente, recae en el bolsillo del usuario originando más recesión. Se presenta entonces una situación de riesgo para el empresario, que debe estar con las luces bien encendidas, para no tomar decisiones que no harían otra cosa que acelerar la caída de su negocio.

Hasta el momento, los transportistas reunidos en sus respectivas cámaras están trabajando en conjunto, para no aparecer como que cada uno hará la suya, pero esa tampoco es la solución. En la actualidad, los empresarios están administrando pérdidas, cuando lo que se deben administrar son las ganancias.

El gobierno, acuciado por la falta de dinero para hacer frente al gran déficit de presupuesto, no ha tenido empacho en tomar el camino más fácil, que es el del impuesto directo al consumo. Pero para que haya impuesto debe haber consumo, y es justamente el consumo, lo que caerá al trasladar el impuesto a los precios.

Nos encontramos en un círculo vicioso, mientras tanto, se suceden los pedidos de quiebra, los concursos preventivos y las dificultades financieras en la mayoría de las empresas. No está mal cobrar impuestos, siempre y cuando se defienda y proteja a

quienes son la base del circuito productivo, con medidas que tiendan a aumentar la producción e incentivar el consumo

a) Autobús Urbano

Transportes Urbanos

Se les denomina cuando funcionan dentro de los límites de un núcleo urbano.

Los sistemas de transporte han representado un papel muy importante en el desarrollo, magnitud y crecimiento de la Ciudad de México. En 1521, los españoles se encontraron con un sistema de transporte basado en canoas y barcas que resolvía los problemas de comunicación de la ciudad y de los poblados aledaños asentados en terrenos formados por chinampas, de tal manera que el núcleo central integrado por Tenochtitlan y Tlatelolco se intercomunicaba por agua con las poblaciones de Azcapotzalco, Tlacopan, Chiuacán, Chalco, Xochimilco y Coyoacán. Por otra parte, en tierra se contaba con una traza de calles que orientaron posteriormente el crecimiento de la ciudad.

Con la conquista y el propio crecimiento de la ciudad se produjo un cambio en los modos de transporte. Se crearon nuevas vías de comunicación terrestre para el uso de carrozas y carretas de tracción animal. No obstante, se conservaron las características principales de la traza original .

En el siglo XVIII, se construyeron las primeras calles empedradas y en el siglo XIX se inauguró el primer tramo de ferrocarril entre la Villa y el centro de la ciudad, asimismo se construyeron la Maestranza de Talleres y las estaciones Colonia y Buenavista.

A principios del presente siglo el transporte urbano adquirió una nueva dinámica con la aparición de los tranvías movidos por energía eléctrica, que se convirtieron en el principal sistema de comunicación entre los habitantes de la ciudad. Sin embargo, al seguir creciendo la ciudad para los años 1916 y 1918 el sistema de transporte que existía resultaba deficiente, por ello se introdujo el servicio de autobuses que se caracteriza por la operación de camiones adaptados con carrocerías para diez personas, No se tenían horarios ni rutas fijas, el propietario elegía a criterio tanto el periodo de operación como el itinerario en función de la demanda local existente. En general, los primeros proyectos siguieron los mismos recorridos que los tranvías.

Esta situación prevalecía hacia 1922 en que se agrupó el servicio en 29 líneas con un total de 1457 autobuses. Para 1945 se llegó a un total de 1957 unidades; cinco años después se habían incorporado a este sistema 1400 unidades más y para 1979 el total de autobuses ascendió a 7800, cifra referida al número de concesiones otorgadas por el entonces Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) en los años mencionados. Actualmente, el D.D.F. opera el sistema por medio de la empresa

Auto transporte Urbanos de pasajeros Ruta 100, con más de 6500 unidades en operación distribuidas en 220 rutas.³⁸

Servicio Metropolitano de Transporte

Es el que se presta entre el Distrito Federal y sus zonas conurbadas en cualquiera de sus modalidades, con sujeción a las disposiciones del presente ordenamiento y de las demás disposiciones jurídicas aplicables en las entidades federativas involucradas.

Autobús Urbano

El proyecto del autobús urbano atiende sobre todo a las políticas en materia de transporte masivo electrificado, ya que existe otro estudio que analiza las cuestiones relacionadas con el transporte concesionado autobús, microbús y taxis. Sin embargo, como parte de un sistema de transporte masivo, los autobuses se inscriben en un conjunto de medios que se complementan y forman parte de un todo integrado.

De acuerdo con la distribución de los medios de transporte masivo, los autobuses participan con un 44% del total de viajes estimado para el año 2020, en una política de restauración de la preeminencia del transporte público masivo.

El autobús metropolitano, se divide de acuerdo con su tipo de servicio en urbano y suburbano.³⁹

Como ya lo señalamos con anterioridad se le denomina *Transporte urbano*: cuando funciona dentro de los límites de un núcleo urbano y transportes Suburbanos; cuando se realizan entre núcleos y sus zonas adyacentes.

Se les denomina cuando funcionan dentro de los límites de un núcleo urbano

1. Antecedentes

En la evolución del servicio de autotransporte urbano de pasajeros que ofrecen los autobuses podemos distinguir cuatro etapas de organización:

1. La etapa de surgimiento y desarrollo, cuando la totalidad de las empresas pertenecían a particulares (1916 a 1960).
2. La etapa de coexistencia de 86 empresas concesionadas y la empresa ruta 100, descentralizada (1960 a 1981)
3. La etapa comprendida entre el 25 de septiembre de 1981 y 7 de abril de 1994, en que la antes minúscula ruta-100 creció y absorbió a la totalidad de las empresas agrupadas en la denominada alianza de camioneros (cuyas concesiones fueron

³⁸ Racionalidad Energética en el Sector Transporte de México, Foros de consulta Permanente del programa Universitario de Energía México 1988 UNAM. pp.65, 66.

³⁹ Tomado del libro "Definición de Políticas para el Metro, Tren ligero, Trolebús Urbano y otros Medios de Transporte Masivo a Nivel Metropolitano". p. 44

revocadas y trató de desarrollarse en un ambiente de crisis económica en el país y de viraje en la ideología y actuación del gobierno mexicano..

4. La etapa de crisis política, a partir del 8 de abril de 1995, en las que el gobierno de la ciudad ha empezado a otorgar a particulares las concesiones para operar las diferentes rutas de la desaparecida empresa ruta -100. Ruta-100 obtuvo el 25 de septiembre de 1981, las dimensiones y características administrativas que la identificaron, cuando el gobierno de la ciudad realizó el retorno de las concesiones que anteriormente había otorgado a los empresarios privados, es precisamente cuando el servicio funcionaba en su modalidad concesionada donde podemos encontrar el origen de muchos de los problemas tanto internos como externos del transporte de pasajeros por autobús.

El servicio de autobús en la ciudad de México, no surgió de una manera prevista, planificada o cuando menos un tanto organizada, sino en un momento de coyuntura política, con fundamento en las deficiencias de los tres tipos de servicio de transporte público existentes para el año 1916, automóviles de alquiler, coches de tracción animal y, el más popular, tranvías. Fue precisamente una huelga decretada por la Federación de Sindicatos del Distrito Federal que inmovilizó a los tranvías cuando algunos chóferes de automóviles de alquiler "Hicieron la primera tentativa para transportar personas, ya los dos días de huelga (tranviaria) ya se aventuraron a poner en circulación chasis de coches viejos con tablas amarradas y todo de manta sujeto con varas como carrocería".⁴⁰

Y aunque no son numerosas las referencias confiables del servicio de autobuses en esa época, todos coinciden en señalar la improvisación de rutas, que seguían, básicamente, las de los tranvías, pero que operaban sólo en los recorridos de mayor demanda o donde el sector de los transportistas los llevaba.⁴¹

También fue notoria la falta de equipo adecuado, pues en realidad los autobuses no eran sino modificaciones burdas de automóviles, principalmente de los Ford T, razón por la que se le llamo "Fortingos". Poco tiempo después aparecieron las camionetas llamadas "Julias", adaptadas ya por los distribuidores de los vehículos y no por los chóferes con capacidad de 10 pasajeros mal sentados. Independientemente de las anecdóticas características del anárquico servicio, el número de vehículos pronto se incrementó, reflejo de lo rentable de la operación de los autobuses.⁴²

A partir de 1918, el gobierno del a capital empezó a otorgar permisos a toda asociación que lo solicitara. Bajo este esquema de competencia exhaustiva, se hizo necesaria la creación de una agrupación de chóferes que evitara la pugna entre ellos, Dicha agrupación fue el Centro Social de Chóferes que, al unirse en 1923 con la Federación Camionera del Distrito Federal, dio origen a la Alianza de Camioneros de México.

⁴⁰ Tomado de Alianza de Camioneros de México (1930), Doce años de esfuerzo, citado por Victor Islas Rivera, "La crisis del Transporte en la Ciudad de México", Editorial El Colegio de México, México 2000p. 250.

⁴¹ Sin autor "Antecedentes históricos de auto transporte mexicano", en revista SSCOP, diciembre de 1964, citado por Victor Islas Rivera, *La crisis del Transporte en la Ciudad de México*, p. 251.

⁴² ISLAS RIVERA, Victor "Llegando tarde al compromiso: La crisis del Transporte en la Ciudad de México". Editorial El Colegio de México, México 2000 p. 255

La cantidad de líneas que había para 1925 era de 30 con un total de 1637 vehículos⁴³. Esta cifra fue resultado del entonces famoso "cierres de Rutas", nombre con el que se le conoció al proceso de reorganización del servicio, promovido por los propios transportistas para evitar que surgieran más competidores. Desde sus incisos, y hasta 1924 en que se pretendieron crear cooperativas, cada propietario administraba los ingresos y egresos de su vehículo, al que "encerraba" donde mejor le pareciera. En la explotación del servicio no había nada en común salvo la ruta o rutas de la línea. La mayoría de las cooperativas fracasaron y desaparecieron en 1928, para dar paso a los sindicatos de permisionarios en que agrupaban, tanto administrativa como económicamente, los antiguos "empresarios" individuales.

Dada la independencia con la que se conducían los sindicatos de permisionarios y la propia Alianza de Camioneros, se publicó el 28 de diciembre de 1959, una ley que dispuso la creación de la Unión de Permisionarios de Transporte de Pasajeros en Camiones y Autobuses en el Distrito Federal.⁴⁴ La intención era restarle capacidad de maniobra política a la Alianza de Camioneros, pues obligaba a los permisionarios a pertenecer a dicha unión, pero ésta quedaba bajo el control del entonces Departamento del Distrito Federal. En efecto el régimen de organización de Propietarios de autobuses casi independientes, agrupados como "Líneas camionera" permaneció en el Distrito Federal por más de cuarenta años, hasta 1969, cuando Alianza de Camioneros firmó un acuerdo con el entonces Departamento del Distrito Federal para fusionar los 86 sindicatos de permisionarios en veinte sociedades mercantiles. Sin embargo, este proceso gradual de mejoras en la organización de las empresas privadas fue frenado el 30 de septiembre de 1981, cuando les fueron retiradas las concesiones y el sistema en su totalidad fue operado por la empresa Ruta 100, organismo descentralizado del entonces Departamento del Distrito Federal, que ya llevaba cerca de 18 años en dicha modalidad de organización.

En realidad el primer antecedente de la empresa que se conoció como Ruta 100, lo tenemos en 1942, fecha en que se fundó la línea Lomas de Chapultepec de primera clase. Al parecer en pocos años fue controlada por transportistas que surgieron en la línea suburbana denominada Huixquilucan-Tacuba. En 1958, y a pesar de tener una de las mejores rutas de aquel entonces, la empresa se descapitalizó debido a una grave situación operativa y a la falta de crédito y organización, motivo por el cual fue intervenida por instrucciones del entonces regente de la ciudad de México, licenciado Ernesto P. Uruchurtu, y que llevó a cabo el director de Policía y Tránsito general Velasco.

El 31 de agosto de 1969, la Unión de Permisionarios del Distrito Federal nombró un administrador directo de la línea, quien pagaba una renta los dueños de los permisos, lo que generó una aparente confusión. Mientras que para la Unión de

⁴³ Información recabada de DE LA PEÑA Moisés T. "*El servicio de Autobuses en el Distrito Federal*", México 1943, obra citada por Víctor Islas Rivera, *La crisis del Transporte en la Ciudad de México*, Editorial El Colegio de México, México 2000 p. 250.

⁴⁴ Tomado de "Auto transportes Urbanos de Pasajeros Ruta -100, Doce de cien, Décimo segundo aniversario AUP/R100México", 1993, p. 47

Permisarios del Distrito Federal era la Línea Lomas de Chapultepec-Reforma, para la alianza de Camioneros era la Línea Lomas de Chapultepec expreso la Villa, o sea la ruta 39. solo hasta 1972 se mantuvo la modalidad de intervenir y pagar "renta", pues en ese año se creó formalmente lo que se denomina Ruta 100, con un imagen equipo de transporte y organización totalmente diferente de su antecedente.

El periodo más importante de la empresa Ruta 100 abarca de los años 1981 a 1995, reconocida como Auto-transportes Urbanos de Pasajeros, Ruta 100, empresa cuya evolución estuvo siempre bajo una fuerte presión social en un contexto de diversos sucesos que determinaron su crisis en 1981, se llevo a cabo el retiro de concesiones y la formación de una sola empresa de autobuses, en 1982 a 1988, (con el Contador Público Ramón Aguirre como regente de la ciudad) se presentaron dificultades para consolidar la empresa y no obstante ello parecía que se lograba, en 1989 se iniciaba el derrumbe de la empresa, el 3 de mayo de ese año estalló la huelga de trabajadores declarada ilegal y que marco el inicio de las concesiones que el SUTAU-100 hizo en materia de reducción del personal

De hecho en el año de 1988-1994 cayeron los primeros s indicadores operativos y financieros de la empresa, sin embargo, fue en el año de 1995, cuando se emplazo abiertamente, la privatización de la empresa, proceso que empezó con un conflicto frontal y policiaco con los líderes del sindicato.⁴⁵

2. Red de Transporte

La función de los autobuses cambia mucho en función del tipo de terreno que se desplaza, ya que cada uno de éstos requiere de vehículos especializados mejor adaptados y de personal especializado, esto es, darle a cada tipo de servicio las unidades adecuadas. De lo anterior se procede a realizar un estudio de las unidades funcionales y los kilómetros que recorren los autobuses urbanos, de lo cual se procedió a homologar el parque vehicular, para 1997, solo quedaban 176 rutas operando en menos de 6,000 kilómetros, con 2780 vehículos y 1.9000,000 de pasajeros en promedio al día. En palabras, significa que el sistema de autobuses ha quedado reducido a su mínima expresión.

Así se da una serie de cambios en las unidades de autobuses y pasajeros transportados entre los años 1972 y 1999, y en especial destaca el año de 1982 que muestra un descenso en todos los rubros en relación con 1979, algunos de los cuales no se han recuperado. En su mayor parte, dicho descenso fue el resultado del retiro de concesiones en 1981, aunque, como se detallará posteriormente, también intervinieron otros factores como la propia crisis económica y muy especialmente, la falta de divisas para la compra de refacciones. En particular, al disminución en la cantidad de kilómetros de servicio se debió a la estructuración de las rutas. Esta estructuración consistió, básicamente, en la modificación de los recorridos para adaptarse mejor a la estructura de los ejes viales, con lo que se trato de formar una red "octogonal" que contaba con un sistema alimentador y servicios espaciales de frecuencia intensiva. El servicio de los autobuses urbanos decayó especialmente por la disminución de autobuses en operación. Esto se reflejo

⁴⁵ Ob. Cit. ISLAS RIVERA, Víctor p. 50

en la cantidad de pasajeros transportados esta caída en la demanda atendida se puede atribuir, básicamente, a la disminución en la cantidad de autobuses.

Sin embargo, el servicio de los autobuses urbanos decayó especialmente por la disminución de autobuses en operación. Esto es reflejo en la cantidad de pasajeros transportados. Cabe señalar que este indicador volvió a crecer, hasta alcanzar en 1988 casi los siete millones de pasajeros diarios. Eso se logró a pesar de que incluso la cantidad de vehículos en operación era menor que en 1979, calando que dicha mejora solo fue temporal, ya que después decayó notablemente la captación de usuarios.

Esta caída atendida se puede atribuir, básicamente, a la disminución en la cantidad de autobuses. Para dar una idea de lo que ha significado el problema de los vehículos, basta señalar que, solo en el período de 1983 a 1987, se dieron de baja miles de autobuses que ya habían concluido su vida útil. Es así como se compran vehículos y se reconstruyen otros tantos, para otorgar el servicio de transporte de pasajeros.

Como consecuencia del nivel de compra y reconstrucción de autobuses, que no alcanza a superar el ritmo de eliminación de autobuses inservibles, en 1997 era muy mencionada la disminución vehicular. La cantidad de pasajeros transportados apenas poco más de la mitad de la demanda que atendían los mismos autobuses urbanos en los años sesenta. Pero el problema de la caída de la demanda no sólo fue por una evidente menor cantidad de vehículos, sino también porque cada autobús traslada menos pasajeros al día.

Y los avances que se han suscitado en los transportes urbanos ⁴⁶

De tal forma que la actividad de los autobuses en el Distrito Federal, hoy día se regula a través de la Secretaría de Transporte y Vialidad.

3. Productividad y Eficiencia

Según Islas Rivera el problema de la propiedad y regulación del transporte urbano, es muy frecuente encontrar, tanto los que se inclinan por la propiedad e intervención estatal, como los que piensan la mejor opción es la privatización y desregulación, argumentando la falta de eficiencia. Evidentemente, ambas posturas no siempre coinciden en lo que debe entenderse por eficiencia. Sin embargo algunos indicadores que son prácticamente independientes de cualquier perspectiva, pueden ser usados para dar una mejor idea sobre como se organizan los recursos disponibles para dar el servicio.⁴⁷

Por lo que se refiere a la eficiencia del sistema de transporte colectivo metro, se puede señalar que hoy en día puede considerarse uno de los sistemas de transporte más eficiente de Latinoamérica y con carácter sumamente funcional.

⁴⁶ Ibidem p. 249.

⁴⁷ Ibidem. p. 264

En el transporte público el aspecto de la seguridad es primordial. La condición fundamental para operar un servicio de transporte público, ya sea de pasajeros o carga, es que llene los requisitos de seguridad para garantía de la vida humana y de la propiedad.

En segundo lugar, se considera el aspecto de la *eficiencia del transporte*.

En cuanto a la eficiencia de la operación de transporte, es necesario que exista un servicio: a) permanente y b) suficiente

Para que exista un servicio permanente, es indispensable que una autoridad competente conceda permisos de ruta a empresas responsables que garanticen un servicio continuo, en todas las épocas del año y que no esté supeditado a las condiciones de los vehículos.

Se necesita además, que el servicio sea suficiente, es decir, que un servicio satisfaga las necesidades de una ruta, debe tener el número adecuado de unidades para abrir la demanda de movimiento de esa ruta.

Finalmente, el servicio debe ser cómodo, este aspecto tiene mayor importancia de la que generalmente se le concede. A principio de siglo, con los primeros automóviles, no se consideraba comodidad, ya que realmente no había de donde escoger; existían pocas unidades, pocas rutas establecidas y la gente estaba feliz de poder tener ese servicio. Con el tiempo, las empresas de transporte han visto que la comodidad proporcionada al usuario paga con creces la inversión; el dinero que una empresa invierte en la comodidad de sus unidades, aumentar el volumen de pasajeros; estimula la preferencia por esa línea sobre otras, y también incrementa el deseo de viajar.

Son muchos los estudios técnicos que pueden y deben llevarse a cabo para obtener la mayor eficiencia del transporte público. A continuación se citan los más importantes con una breve descripción de los mismos.

Recuento de Pasaje en Puntos de Máxima Demanda

Se trata de investigar los volúmenes de pasajeros en los puntos de máxima demanda y en otros lugares especiales, a lo largo de una ruta. Este estudio es básico en la operación de un sistema de transporte de pasajeros y, posiblemente el estudio más importante que se puede efectuar. La mayoría de las empresas realizan estos estudios en forma permanente.

Permite determinar variaciones horarias, diarias o de temporada y en consecuencia, cuando y cuántas unidades deben agregarse o restarse en el horario de una ruta. Igualmente, permite verificar si se trabaja en condiciones óptimas o si las quejas son justificadas.

Una vez determinados los puntos importantes del recorrido se deben contar los pasajeros en cada unidad, al detenerse. Con algo de experiencia se puede hacer el recuento desde afuera del vehículo. Se anota también la hora de llegada y salida del

vehículo, y en algunos casos se mide la demanda. En general es suficiente el recuento de un día.

Como ejemplo, supóngase que se requería revisar la eficiencia de operación de una ruta. Con base en observaciones personales y una revisión de concentración de viviendas, escuelas, industrias, etc., se determinaron los puntos de carga máxima y los puntos posibles de retorno. Se procedió a los recuentos de pasaje escogidos en los puntos escogidos en las horas de máxima demanda, en la mañana, a medio día y en la tarde. Los aforos fueron presentados por periodos de quince minutos. De esta manera se determinó el número de autobuses necesarios para un buen índice de eficiencia. Se encontró que a pesar de que el porcentaje de ocupación era menor del normal en un punto seleccionado como posible retorno intermedio, no se obtenía un ahorro apreciable en horas-autobús, así que se desechó la idea. Sin embargo, fue necesario ajustar la frecuencia de paso a las horas de máxima demanda. Esto se logró desplazando algunos autobuses de los periodos de menor demanda a aquellos donde se necesitaba reducir el intervalo entre un autobús y otro. Así se vio que no era necesario adicionar unidades. Para determinar la frecuencia de paso en horas de mínima demanda, se usó la base de servicio continuo, conservando los intervalos.

RECUESTO DE ASCENSO Y DESCENSO DE PASAJE

Permiten determinar la ocupación del vehículo en cualquier punto y el movimiento de ascenso y descenso de pasajeros en cada parada. Este estudio debe hacerse frecuentemente para conocer los cambios de demanda y la variación diaria, semanal, cíclica o a través de los años.

También permite localizar los puntos de carga máxima. Sirve para determinar si una ruta puede reducirse en longitud de recorrido. Ayuda en la localización de puntos de retorno. Permite determinar cuáles paradas pueden eliminarse o cambiarse de lugar, programándose un número promedio de paradas por kilómetro de recorrido y el tiempo apropiado para recorrerla. En el recuento directo, además de anotar el número de pasajeros que asciende y que desciende, debe anotarse la hora de llegada y de salida en cada parada. La práctica aconseja se hagan recuentos en varios viajes dentro de la hora de máxima demanda y en horas intermedias, para obtener un muestreo representativo.

Como ejemplo de aplicación, una empresa iba a cambiar sus trenes viejos por otro tipo de unidades, en dos rutas. Deseaban fijar el tipo y tamaño de las nuevas unidades. Se llevaron a cabo los recuentos de ascenso y descenso de pasaje. Se determinaron; las características de la demanda en cada ruta, el número promedio de paradas necesarias por kilómetro, y el tiempo de cada parada por kilómetro. Una vez establecidos estos datos fue fácil decidir el tipo y tamaño que debían tener las unidades.

TIEMPO DE RECORRIDO

Se trata de determinar el tiempo de recorrido, haciendo un análisis de los tipos, causas y magnitud de los retardos que ocurren en la ruta.

Este estudio es un requisito indispensable para la buena operación de una ruta. Los tiempos de recorrido dependen de tres factores; las condiciones del tránsito, la eficiencia de la operación y el equipo.

Permite determinar los tiempos de recorrido para la hora de máxima demanda y los tiempos de recorrido para horas de baja demanda, para establecer así los horarios de "corridos". Sirve el estudio, desde luego, para determinar cuándo los horarios no se cumplen; para encontrar los puntos de máximo retardo en la ruta; para ver la necesidad de modernizar el equipo; así como para verificar el comportamiento de distintos conductores; etc.

Generalmente se hace la medición a lo largo de toda la ruta, ya sea que los observadores viajen en el vehículo midiendo los tiempos de recorrido y de retardos, o que los observadores viajen en un automóvil siguiendo al autobús y desde él efectúen las mediciones.⁴⁸

b) SISTEMAS DE TRANSPORTE DE MENOR CAPACIDAD

Los sistemas de transporte de menor capacidad, constituyen una vía alternativa para el adecuado funcionamiento de la zona metropolitana en el Valle de México.

Se cuenta con el Taxi de sitio y el Microbús o minibús. Medios de transporte que deben realizar un gran número de viajes, para cumplir con la demanda del transporte en la zona urbana y conurbada y que con ello afecta directamente la vialidad, ya que se da un congestionamiento vial y contribuye considerablemente con la contaminación atmosférica.

Debido a la capacidad de los mismos, se deben multiplicar el número de viajes que se realizan, cuando en un medio de transporte como el metro o el trolebús se transportan una mayor cantidad de personas en un solo viaje, en el taxi o el microbús se deben realizar un número mayor de viajes.

El funcionamiento de estos sistemas no permite el desplazamiento eficiente de las personas de un punto a otro de la ciudad, el inconveniente con que se cuenta es que no reduce el índice de externalidades tales como el tiempo de recorrido, el consumo de combustibles y el congestionamiento vial.

1. Taxis de sitio

Es conocido el hecho de que los transportes colectivos en automóvil (taxis colectivos), surgieron en muchas ciudades del mundo (sobre todo en los países pobres), como resultado de una política de reducción paulatina del presupuesto gubernamental orientada al transporte y la consecuente disminución en la calidad del servicio de transporte de los medios masivos. En otras palabras, en la medida de

⁴⁸ Cal y Mayor Rafael. Cárdenas Grisales James Ingeniería de Tránsito, fundamentos y Aplicaciones. Editorial Alfaomega. 7ª edición p.507-509

que los gobiernos se retiran abiertamente o disimuladamente de la prestación de servicios estatales de transporte público, se ha desarrollado la participación cada vez mayor de las agrupaciones particulares en el servicio de taxis colectivos con itinerario fijo.

Por las características especiales que han adquirido el servicio de taxis de sitio, ofrecen al usuario ventajas que otro medio de transporte puede ofrecer. Sin embargo, hasta hace algunos años su crecimiento desordenado, y la ubicación desorganizada de sus bases terminales y su bajo nivel de organización, hacen que presente algunas ventajas y desventajas.

Hablaremos un poco de las ventajas que presenta este medio de transporte de menor capacidad:

Hay una mayor adaptación de horario de servicio de los taxis de sitio, a las características de la demanda de cada zona.

Los taxis pueden responder con mucha mayor flexibilidad en sus recorridos, ante posibles cambios en la demanda e incluso ante interrupciones súbitas en la circulación.

La velocidad de recorrido de los taxis, en general hasta hace algunos años, era más rápida y efectiva, pero hoy día con el tránsito y el congestionamiento vial deja mucho que desear.

En general el pasajero de taxis, tiene la oportunidad de realizar el viaje sentado.

La inexistencia de paradas fijas disminuye al usuario los recorridos a pie hasta su destino final o desde el origen del viaje.

El ascenso y descenso es más fácil y directo.

Desventajas

1. No existen roles de servicio, o al menos patrones más definidos para el despacho de los vehículos.

2. En las horas de mínima demanda, en los sitios de taxis se forman largas filas de los mismo esperando el arribo de algún pasajero.

3. La tarifa aplicable a los taxis de sitio, es mucho más alta que en modos de transporte operados por el gobierno del Distrito Federal.

4. La reglamentación de algunos aspectos específicos del servicio de transporte colectivo referentes a la ubicación de bases y terminales es nula, no obstante hoy día contar con la ubicación de sitios.

5. Y un punto que va más allá del eficiente servicio de transporte es la inseguridad que se vive en la ciudad de México y que los taxis se han visto involucrados tanto en la comisión de delitos.

No obstante todo lo anterior, cabe señalar que hoy en día la reglamentación y regulación para la prestación de este servicio, se ha visto más atendida, es decir, ahora se cuenta con reglamentación para poder desempeñar una labor como taxista sujetándose a requisitos ya definidos que debe cubrir para poder prestar el servicio,

e incluso pensando más en la comodidad del pasajero y no solo en la prestación del servicio por que no hay de otra.⁴⁹

Incluso en el Gobierno del Distrito Federal, se cuenta ya con el Instituto del Taxi, organismo que se encarga junto con la Secretaria de Transportes y Vialidad de regular el debido funcionamiento de los mismos.

2. Microbús como Colectivo

La aparición del minibús fue otra de las opciones establecidas para aumentar la oferta del transporte en la ciudad de México y que en caso concreto un es un medio de transporte que llamamos de menor capacidad.

Esta opción se fundamenta en que este tipo de vehículo tiene un mayor número de plazas que el taxi y que la combi. Así se supone que la cantidad de pasajeros que puede movilizar representa una ventaja tanto para el usuario como para la empresa.

Sin embargo al igual que el taxi este vehículo representa algunas desventajas para los usuarios.

1. El vehículo requiere de mayor espacio en una base terminal y durante el trayecto.

2. Los usuarios de minibuses emplean más tiempo en realizar sus viajes que cuando hacían uso de las combis, y ello se debe a dos factores: primero por que al contar con mayor número de pasajeros, realiza una mayor cantidad de paradas para ascenso y descenso, lo que aumenta el tiempo del recorrido del viaje, y segundo por que al tener una menor relación peso/potencia, desarrollan menos velocidad.

3. La integridad del usuario se ha reducido considerablemente debido a que son transportados pasajeros a pie, lo que puede ocasionar caídas en caso de maniobras o frenados bruscos.⁵⁰

c) SISTEMAS DE TRANSPORTE DE MAYOR CAPACIDAD

Los sistemas de transporte masivo son determinantes para el adecuado funcionamiento de zonas metropolitanas con un gran número de viajes por atender, que de otra manera se verían seriamente afectados en el caso de tener que cubrir la demanda de transporte con medios de menor capacidad. El funcionamiento de estos sistemas no solamente permite el desplazamiento más eficiente de las personas de un punto a otro de la ciudad, sino que reduce el índice de externalidades tales como el tiempo de recorrido, el consumo de combustibles y el congestionamiento vial.

Un tren del metro con capacidad para 1530 pasajeros sustituye a 900 automóviles particulares que transportan únicamente un promedio de 1.7 personas/vehículo, y autobús articulado con capacidad para 160 pasajeros reemplazan a 94 automóviles

⁴⁹ Ob. Cit. ISLAS RIVERA, Victor p. 323

⁵⁰ Ibidem p. 316

privados y ocupa veinte veces menos espacio en la vía pública para transportar el mismo número de pasajeros. De continuar la tendencia actual en el crecimiento en el uso de vehículos particular para el transporte de personas y el empleo de medios de transporte de baja capacidad para la atención de la demanda de viajes en la región metropolitana, dentro de 25 años la ciudad de México podría quedar paralizada por la congestión vehicular y tendrá graves problemas ambientales ocasionados por las emisiones contaminantes de los vehículos automotores que circularán dentro de ella. La imposibilidad de aumentar infinitamente la capacidad de las vías de superficie y los elevados costos que esto representaría, obligan a la construcción de sistemas de transporte masivo como el Metro y el Tren ligero y a la habilitación de corredores de transporte para autobuses y trolebuses que operan en vías confinadas y con preferencia de paso, para solucionar los graves problemas de circulación de vehículos y el traslado de personas en la Zona Metropolitana del Valle de México.

El transporte masivo integra la estructura del transporte metropolitano y el Metro es la columna vertebral de este sistema. En los últimos años el ritmo de crecimiento de la red de transporte del Metro se ha reducido como consecuencia, principalmente de la crisis económica, pero es indispensable reimpulsar su expansión y devolver al Metro el lugar preponderantemente que requiere en la integración del sistema metropolitano de transporte.

De igual manera es necesario que otros medios de transporte masivo electrificado, como el tren ligero y el trolebús, ocupen una posición destacada en el funcionamiento del transporte urbano y regional, por ser sistemas limpios que no afectan el medio ambiente. Se deberá favorecer el establecimiento y construcción de corredores de transporte con características especiales de confinamiento y prioridad de paso, de preferencia con vía libre a través de carriles a desnivel de transporte masivo sean electrificados –tren ligero, trolebús articulado, trolebús urbano o autobuses simples o articulados.

Las grandes inversiones asociadas a la construcción de sistemas de transporte masivo, han sido motivo y argumento para reducir la extensión del Metro y otros medios de superficie, como el Tren ligero y el Trolebús, por lo que lamentablemente en los últimos años se han limitado los fondos presupuestales y el financiamiento para un adecuado crecimiento de estos sistemas.⁵¹

c) Sistemas de Transporte Masivo o de Mayor Capacidad.

La Zona Metropolitana del Valle de México cuenta con dos sistemas de transporte masivo electrificado El Sistema de Transporte Colectivo que opera el Metro, y el Sistema de Transportes Eléctricos que opera el trolebús y el Tren ligero.

Iniciaremos nuestro análisis con los Sistemas de Transporte Eléctricos.

⁵¹ Definición de Políticas para el Metro, Tren ligero, Trolebús Urbano y otros Medios de Transporte Masivo a Nivel Metropolitano. pp. V-VIII

Desde fines del siglo pasado se ha dado una gran importancia al mejoramiento continuo del transporte público urbano en la Ciudad de México; el primer intento que puede considerarse significativo fue aquel que señaló el cambio de la tracción animal por la eléctrica autorizado a través de acuerdo del 20 de febrero de 1881 expedido por el ayuntamiento que especificó

Dígame al administrador general de la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal que el Ayuntamiento concede a esa Compañía autorización para que adopte la tracción eléctrica y para que en las calles pueda sostener, por medio de ménsula y columnas de fierro los conductores eléctricos; limitando por ahora esa autorización a una sola vía, y reservándose el Ayuntamiento la facultad de fijar las condiciones definitivas para permitir el empleo de la tracción eléctrica y aún para negarlo por completo después de que se hayan hecho los ensayos prevenidos por la Secretaría de Fomento".

Lo anterior constituyó el punto inicial, el cual ciertamente no produjo resultados inmediatos, más sin embargo abrió la brecha en la renovación del transporte urbano. Y fue hasta el 14 de abril de 1896, que la Compañía Limitada de los Ferrocarriles del Distrito, pidió permiso al Ayuntamiento para cambiar en algunas de sus líneas, la tracción animal por la eléctrica. Por ello se realizaron diversos estudios acerca de las ventajas e inconvenientes que a la ciudad podría ocasionar el cambio de tracción, habiéndose encontrado que además de la mejor conservación de pavimentos y mayor limpieza en las calles, los viajes se efectuarían en menor tiempo y se fraccionarían los trenes de modo que pudieran salir con más frecuencia lo que representaba sin duda una gran ventaja para el público.

Así quedaron planteados los más firmes propósitos para adoptar la tracción eléctrica, sin embargo fue hasta el 15 de enero de 1900 que se concretizaron las acciones para explotar este tipo de tracción, al inaugurarse la línea de la Chapultepec a Tacubaya y el día 16 se inició el servicio para el público.

1.- Trolebús

La Red de Servicio cuenta con 15 Líneas de Trolebuses con una longitud de operación 453.85 Kms, beneficiando a una población de más de 380 colonias de 9 delegaciones del Distrito Federal, la flota vehicular programada en la red es de 405 trolebuses, los cuales operan a un intervalo de paso promedio de 5 minutos, todas dentro del Distrito Federal:

Desafortunadamente la extensión del servicio se ha reducido paulatinamente en los últimos 30 años, sustituyéndose ésta por otros medios de transporte de capacidad intermedia.

Las rutas actuales tienen un promedio de 25 kilómetros cada una, con 36 puntos de ascenso en intervalos de 721 metros aproximadamente. A pesar de las grandes ventajas que presenta el trolebús eléctrico como medio de transportación eficiente, silencioso y no contaminante, su desarrollo se ha visto limitado por una política de transporte que apoya los sistemas automotores de mediana y baja capacidad como autobuses, microbuses y taxis, a pesar de que su vida útil es dos o tres veces mayor que los vehículos de combustión interna, y considera además que los trolebús fue un

sistema de transporte obsoleto, por lo que se ha a mantenido su funcionamiento como medio complementario en vías de desaparición.

Es necesario, dentro de una política integral de transporte y calidad del aire en la región metropolitana, considerar el impulso a los sistemas eléctricos de transportación masiva en zonas y corredores específicos, modernizando el equipo par alcanzar una mayor capacidad de pasajeros y para lograr una mayor autonomía, por medio de la fabricación de unidades articuladas y de tracción mixta eléctrica y automotor que hagan más atractivo el uso de este medio de transporte y su empleo se extienda en los futuros.

2.- Tren Ligero

El Tren Ligero forma parte de la red del Servicio de Transporte Eléctricos del Distrito federal, el cual opera en el Sur de la Ciudad de México prestado un servicio de transporte no contaminante a la población de las Delegaciones Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco, brindando su servicio a través de 16 estaciones y 2 terminales, mediante 16 trenes dobles acoplados con doble cabina de mando con capacidad máxima de 374 pasajeros por unidad

El nacimiento del Tren ligero tiene características particulares por la tecnología empleada, resultado de la adaptación de los antiguos tranvías eléctricos que operaban la ruta, en un sistema acoplado de trenes dobles de funcionamiento manual. En la actualidad d el Tren ligero opera 10 trenes y ha registrado rendimientos crecientes entre 1991 y 1995; la captación de pasajeros por vehículo kilómetros ha crecido en un 30% de 5.70 pasajeros vehículo-km a 18.19 pas/veh-km en este periodo, y de 1437.19 pas/vehículo el día a 7067 pas/vehículo diario. Como en el caso de trolebús, el Tren Ligero, tiene una recuperación muy baja de los costos en 1994, situación que se ha mejorado al reducirse el costo por pasajero transportado.

El futuro del Tren Ligero es muy prometedor en corredores de densidad media, entre los 10 000 y los 20 000 pasajeros por hora y por sentido, en donde se rebasa la capacidad de los sistemas de autobús y trolebús urbano y es muy costosa la instalación del Metro; por lo que tomando en cuenta los adelantos tecnológicos en materia de pilotaje automatizado que permiten el aumento de la capacidad de transportación y de la frecuencia del servicio, es posible instalar un servicio de Trenes Ligeros en la Zona Metropolitana del Valle de México, en áreas centrales, en líneas alimentadoras del Metro y en corredores suburbanos con una demanda de viajes de densidad intermedia, por su costo más accesible y de mayor facilidad de construcción.⁵²

Los trenes ligeros juegan un papel cada vez más importante en la transportación masiva de pasajeros en las ciudades con corredores de densidad media han rebasado la capacidad de las vialidades y de los sistemas de transporte tradicionales. El Plan maestro del Metro ha asignado a las líneas de Tren ligero un papel de prolongaciones

⁵² Ibidem p. VIII.

El plan Maestro ha designado a las líneas del Tren ligero un papel de prolongaciones de esta sistema hacia la periferia de la zona metropolitana, con una longitud total de líneas de 137.5 kilómetros para el año 2020. este planteamiento parte del concepto que en zonas suburbanas se reduce al densidad de la demanda de viajes y por lo tanto se requieren sistemas de transporte masivo de capacidad intermedia que alimenten los extremos de la red del Metro en las estaciones terminales.⁵³

3. Sistema de Transporte Colectivo

El metro de la ciudad de México esta integrado por 10 líneas con 154 estaciones en una red de 178 kilómetros de vías dobles, con una captación aproximada de 4 millones de pasajeros al día. el sistema funciona con 239 trenes sobre ruedas neumáticas a una velocidad promedio de 35 kilómetros por hora. Los trenes son de 6 o 9 carros, según la afluencia de pasajeros por línea.

Desde el inicio de su construcción en 1967 el Metro ha tenido un crecimiento promedio de 6 kilómetros por año, mismo que se ha reducido en los últimos dos años a 4,5 kilómetros anuales. A partir de 1986 la red en operación ha incrementado en 43%, con un aumento en la afluencia de pasajeros de 7%, situación que ha disminuido la productividad del Metro de 30 mil pasajeros por kilómetro, a 22.6 mil pasajeros / kilómetro en los últimos años.

El desequilibrio existente en la afluencia de pasajeros entre las líneas del Metro no permite el óptimo aprovechamiento de la infraestructura y del equipo, así como el trasbordo a las líneas saturadas del Metro, lo que impide elevar la captación de pasajeros y alcanzar el balance del sistema. Debe observarse no obstante que la relativa baja de productividad de las líneas periféricas es semejante a la densidad de pasajeros por kilómetros registrados por los Metros de otros países sin embargo, conviene aumentar la productividad general del sistema de lograr el equilibrio entre las líneas del Metro.

La captación de pasajeros por el Metro esta en función de la accesibilidad de líneas por parte de los usuarios, al nivel de manda de acuerdo con la intensidad de los viajes por zonas, y la correlación entre el trazo de las líneas del Metro con los corredores de transporte y las líneas de deseo origen-destino de los pasajeros. Los estudios sobre transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México y el análisis de los resultados de la encuesta de viajes realizado por el INEGI en 1994, muestran que las líneas que tocan el área de la ciudad central y sirven las áreas suburbanas ubicadas en el Estado de México atendiendo viajes metropolitanos líneas 2, y 3, son las líneas que tienen mayor afluencia de pasajeros; por el contrario las líneas periféricas del área central que atienden marginalmente al mercado de transporte

⁵³ Definición de Políticas para el Metro, Tren ligero, Trolebús Urbano y otros Medios de Transporte Masivo a Nivel Metropolitano. p. XX.

metropolitano y cuyo trazo no corresponde a los principales corredores de transporte, tiene un rendimiento bajo en relación a las primeras.⁵⁴

El Metro es la columna dorsal del sistema de transporte masivo de la zona metropolitana y es fundamental continuar con la expansión del sistema en forma continua e interrumpida, para poder alcanzar la meta fijada en este proyecto para el año 2020 de atender, a través de este medio, el 22% de la demanda local.

⁵⁴ Idem p VII

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES DEL TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

El ejercicio del poder requiere de ser limitado por un marco legal, de lo contrario nos enfrentaríamos a la arbitrariedad, a la descomposición e incluso se llegaría a los extremos inaceptables.

En este capítulo hablaremos de la regulación de los trabajadores del transporte y su marco legal, como servidores públicos adscritos al Gobierno del Distrito Federal, iniciando con el análisis del título cuarto constitucional y pasando por lo contemplado por el artículo 123 del mismo ordenamiento y en especial el apartado B; hablaremos también de la naturaleza jurídica de la relación entre los trabajadores y el estado y al efectuar el análisis del artículo 123 constitucional, abordaremos su ley Reglamentaria, es decir, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la aplicación de ésta y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Tal y como lo señalan los maestros Genaro Góngora y Miguel Acosta Romero:

*"El marco legal que limita el ejercicio del poder en nuestro país, se sustenta en el principio de juridicidad a través del cual el Estado y sus autoridades tiene la obligación de acatar el orden de derecho establecido en el código político: dicho principio comprende al principio de constitucionalidad al de legalidad stricto sensu."*⁵⁵

Es decir el actuar de todas y cada una de las autoridades en el Estado, y en el caso concreto en el Distrito Federal deben acatar las disposiciones que son creadas para regular su funcionamiento, lo cual se traduce en la obligación, por parte de las autoridades estatales, de actuar según lo ordena la Carta Magna, desatendiendo las disposiciones que la contradigan. El principio de legalidad implica otra obligación, por parte de las autoridades, consistentes en acatar o normar su conducta por las leyes secundarias, bien sean formales y materiales o únicamente materiales.

En toda la Republica Mexicana contamos con un régimen democrático, donde las normas determinan la conducta, tanto de los gobernados como de los gobernantes para hacer posible el desarrollo armónico del país y de la convivencia pacífica entre los mismos; el mismo orden jurídico establece cuales serian las sanciones a que se harían acreedores en caso de no apegarse a las disposiciones jurídicas, contempla sanciones tanto para particulares como para los funcionarios.

En este capítulo nos interesa hablar de las normas que regulan el actuar de los gobernantes, quienes al desplegar su actividad, pueden lesionar tanto los intereses propios del Estado, como el de los particulares en su esfera jurídica privada.⁵⁶

En cuanto a los perjuicios ocasionados al Estado por la conducta de las autoridades, mismo que se traduce en perjuicio a los particulares en su esfera jurídica de orden

⁵⁵ Tomado del maestro GÓNGORA Genaro y ACOSTA Romero Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa. S.A. de C.V., México 1992, cuarta edición. p.49

⁵⁶ Idem. p 50.

público, se establece un procedimiento distinto en la propia constitución contemplado en los artículos 108 al 114 y ley reglamentaria, es un procedimiento a través de la cual se castiga a los servidores públicos que utilizan su investidura para la satisfacción de sus intereses particulares violando la confianza que en ellos se deposita, legitimándose a cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba para formular la denuncia ante la autoridad respectiva.

El procedimiento al que nos referimos en el párrafo anterior, es el Procedimiento de Responsabilidad de Los Servidores Públicos, instaurado con motivo de presuntas irregularidades atribuibles a los servidores públicos.

Por su parte el maestro Felipe Tena Ramírez, nos dice que:

“La responsabilidad de los funcionarios públicos es acogida por la Constitución en tesis general, por que hay un caso de excepción, el de la inmunidad de que disfrutaban los diputados y senadores por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos. En tesis general la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley, sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de estos funcionarios no pueden ser perseguidos por los actos punibles que cometieren a menos que previamente lo autorice la respectiva Cámara de la Unión, de este modo el sistema que ahora nos proponemos estudiar no erige la impunidad de los funcionarios, sino solo su inmunidad durante el tiempo del encargo.

Lo que conocemos como fuero, es la llamada inmunidad, lo que se debe entender como que el destinatario se encuentra exento de la jurisdicción, evocando así los antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por los tribunales y no por la justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial y que se extirpó en la jurisdicción de los tribunales especiales por razón del fuero⁵⁷.

La carta de 1957, abolió los antiguos fueros, dejando vigente el fuero constitucional toda vez que los antiguos fueros constituían verdaderos privilegios a favor de las clases beneficiarias.

“El derecho de ser juzgado por jueces de su clase es como una propiedad la más preciosa en el concepto de cada individuo y por esta razón todas las clases distinguidas han retenido y obtienen sus fueros respectivos.

El fuero constitucional mexicano, tiene sus antecedentes en este aspecto en el derecho inglés, cuando en el siglo XIV, los miembros del Parlamento arrancaron al rey la concesión de ser juzgado por sus propios pares, a fin de asegurar su independencia.

El fuero constitucional no tiene el objeto de instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza.⁵⁸

⁵⁷ Tomado del libro del maestro TENA RAMÍREZ, Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, trigésima segunda edición, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1998, p. 559.

⁵⁸ Ídem, P. 560

A lo largo de la historia existen dos instituciones que siempre han hecho acto de presencia en el derecho constitucional, la Democracia y el Estado de derecho.

La democracia puede analizarse de una manera restringida entendiendo por democracia la forma de gobierno y de una manera integral como una forma de vida, y ambos imponen como características fundamentales la línea de igualdad entre gobernantes y gobernados consistente en su indudable sometimiento al derecho y en el estado de derecho toda persona cuenta con los medios para hacer cumplir el orden normativo, para defender sus derechos y para obligar a las autoridades a respetar la constitución.⁵⁹

1. MARCO CONSTITUCIONAL

a) Capítulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este apartado hablaremos de los antecedentes, respecto del capítulo IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ello tomamos en consideración lo siguiente:

“Que a partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingan, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos al servicio del Estado que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según los disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.

Asimismo el maestro Luis Humberto Delgadillo, en su libro De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, refiere al maestro José Barragán cuando señala *“La residencia que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las siete partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminaron arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicara dicho juicio hasta llegada la Independencia y a partir de esta en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaurara el llamado sistema del juicio de responsabilidad. Según lo señala el maestro José Barragán, en su libro “Antecedentes Históricos del régimen mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.*⁶⁰

Respecto de los antecedentes constitucionales del capítulo IV, el primer documento constitucional mexicano es el de Apatzingan, el cual estableció la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva. Este principio, fundamental en un Estado de Derecho, fue recogido por la Constitución de 1824 y por la constitución de 1857, en donde se estableció un título especial para regular esa responsabilidad y determinar la competencia de los Órganos ante quienes se debía exigir.

⁵⁹ Tomado de SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique *“Derecho Constitucional”*, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1995. p.659.

⁶⁰ Tomado de JOSÉ BARRAGÁN *“Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos”*. Editorial: Manuel Porrúa S.A. de C.V. 1984. p. 30.

La Constitución Política de 1917, acogió en los siete artículos que integraban el título cuarto, dos principios fundamentales; el de igualdad ante la Ley de todos los habitantes de la República y el de la responsabilidad de todos los servidores públicos, así como, el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva, tal y como lo establece el Dictamen de la Segunda Comisión de Constitución del Congreso de Querétaro.

La exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, comienza con estas palabras: "La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al estado tutelar la moralidad personal que la inspira, pero el estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción, ella afecta los derechos de otros de la sociedad, y los intereses nacionales; y en el México de nuestros días el pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social".

Dichas reformas modificaron las disposiciones de este título y de su nombre mismo, pues antes se refería a los funcionarios públicos y sus responsabilidades y hoy comprende a los servidores públicos, es decir, quienes desempeñan un empleo cargo o comisión en el Gobierno Federal o del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión o en el Poder Judicial, sea Federal o del Distrito Federal, todos deben responder por sus actos u omisiones en el desempeño de sus funciones.

El artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos además de precisar el concepto de servidor público federal, ordena que las constituciones de cada Estado de la República hagan lo propio, es decir, que legislen para señalar quienes en el estado de que se trate son servidores públicos incluyendo a los municipales, y establezcan el régimen de responsabilidades en que pueden incurrir, apoyándose en los términos de esta reforma a la Constitución Federal.

También señala que el Presidente de la República, sólo podrá ser acusado, en tanto desempeñe ese alto cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común, se trata así, de proteger al Jefe del Estado y a la alta magistratura que desempeña, al hacerlo se defiende la estabilidad social y política del país.

La exposición de motivos establece que los altos funcionarios locales: diputados, gobernadores y magistrados, además de quedar sometidos a los principios contemplados por la constitución de su estado y las demás leyes aplicables respecto a las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de su puesto, y mientras lo ejerzan, deben responder por violaciones, cometidas a la Constitución y a las Leyes Federales, así como, por el empleo indebido de los fondos y recursos federales que suelen manejar en virtud de sus cargos, todo lo anterior es posible determinarlo de lo que refiere el artículo 110 del ordenamiento antes referido.

Reforma de 1994.

El maestro Sergio García Ramírez, comenta que en el año 1994, se incluyó a los miembros del Consejo de la Judicatura locales entre los funcionarios de este carácter responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como, por el manejo indebido de fondos y recursos federales, lo anterior contenido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reforma de 1996.

Por su parte el maestro Emilio Rabasa Gamboa, manifiesta que mediante la reforma de 1996, se incluyeron en este precepto como servidores públicos, y por lo tanto sujetos a las Responsabilidades de este título de la Constitución, a los servidores del Instituto Federal Electoral, de esta manera se extendió la responsabilidad jurídica a quienes laboran en el Instituto Federal Electoral por actos u omisiones en que incurran con motivo del ejercicio de sus funciones.

A partir de la reforma al título IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el año 1982, se ha denominado al mismo como: De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, conteniéndose en el artículo 108 al 114, las bases primarias y fundamentales para la determinación de los diversos procedimientos que se siguen cuando se requiere de responsabilidad de un servidor público, así como, cuales son las sanciones a que se hacen acreedores por contravenir los mandatos constitucionales y legales, es decir, por apartarse del debido cumplimiento a la normatividad jurídica nacional.

En 1917 el constituyente denominó a este Título Cuarto de las responsabilidades de los funcionarios públicos, habiendo sufrido una reforma severa, no en cuanto a su denominación, sino por lo que ha hecho a su reglamentación, en el año 1982, sosteniendo la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional lo siguiente, entre otros aspectos interesantes:

“La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales... Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas... las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige radicar... La iniciativa propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos. Las bases constitucionales⁶¹”

Antecedentes de la Responsabilidad Pública en México

Los antecedentes directos más remotos del Régimen Mexicano de Responsabilidad Pública, se localizan en el impeachment inglés que surge en el año 1649 y en el juicio de residencia español. El primero surgió cuando el parlamento vigorizó sus atribuciones hasta el nivel en que pudo juzgar a los funcionarios del gobierno, después del enjuiciamiento que hizo del rey Carlos Primero, quien fue condenado a muerte. México recibió la influencia de la institución inglesa a través del Régimen de Responsabilidad establecido en la Constitución de Estados Unidos, de 1787.

Otro antecedente se ubica en el juicio de residencia colonial, el cual permitió exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos del virreinato y al propio tiempo propiciaba la protección de los gobernados frente a los agravios que las autoridades les infieren en sus personas y en sus bienes.

a) El Decreto Constitucional de Apatzingan 1814.

⁶¹ Tomado de RABASA Gamboa Emilio, y CABALLERO Gloria *“Mexicano. Ésta Es Tu Constitución”*, Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A. de C.V., México 1997

Este decreto estableció la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y los sujetó al juicio de residencia por las responsabilidades inherentes a la administración pública y por los delitos de herejía, apostasia, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, el artículo 59, reguló la responsabilidad de los secretarios del despacho en el caso de que autorizaran decretos y ordenes contrarios a la Constitución y a las leyes, el artículo 145, también sujetó a los titulares del gobierno a los delitos en que podían incurrir los diputados y los hizo responsables de mantener privado de la libertad a algún ciudadano por un plazo mayor a 48 horas, artículo 150 y 165; en fin sometió a los Secretarios y Fiscales del Supremo Tribunal de Justicia al juicio de Residencia por los mismos delitos precisados en el artículo 59.

b) La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824

Otórgó competencia a cualquiera de las 2 Cámaras Federales para conocer como Gran Jurado, de las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos de tradición contra la independencia nacional, forma de gobierno, cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su cargo, así como, por los actos con los que se impidiera las selecciones nacionales y el funcionamiento del Congreso de la Unión. Por otra parte las cámaras conocían de las Responsabilidades de los titulares de la Corte Suprema de Justicia y de las infracciones a la Constitución, a las leyes y a las Ordenes del Presidente de la República en que incurrieran los gobernadores de los Estados, artículo 38, dispuso que la Cámara de Representantes, es decir, los diputados sería gran jurado cuando el presidente o sus ministros fueran acusados por actos en que hubiesen intervenido el senado o el consejo de gobierno, artículo 39.⁶²

c) Las Siete Leyes

Estas leyes asignaron al poder conservador la facultad de nombrar a dieciocho juristas que no fueran servidores públicos para juzgar a los ministros de la alta corte de Justicia de la militar, asimismo, señaló que el Supremo poder conservador solo tenía responsabilidad ante Dios y la opinión pública, sin embargo, los miembros de ese poder que incurrieran en delito se someterían a la decisión del congreso general, quien iniciaría la causa ante la Suprema Corte de Justicia, estableció la inmunidad por delitos comunes del presidente y de otros funcionarios; en el caso del primero, desde su nombramiento hasta un año después de haberlo concluido. En cuanto a los delitos oficiales del presidente de la república y de otros importantes servidores públicos otorgo al congreso la facultad de examinar la procedencia de la acusación y de ser el caso, de sostenerla ante los tribunales.⁶³

De las Siete Leyes, la tercera es particularmente importante para el sistema de responsabilidades, sus artículos 47 al 50 y 52, así como, el 56 fracción III, contiene prácticamente toda la normatividad en materia de responsabilidades.

d) Las Bases Orgánicas de la Republica Mexicana 1843.

Este documento constitucional consagro la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones que emitiera en el desempeño de sus funciones esto señalado en el artículo 73; también les asignó inmunidad durante el tiempo de su

⁶² Tomado de SÁNCHEZ BRINGAS. Enrique op cit. p.664.

⁶³ Comentarios de SÁNCHEZ BRINGAS. Enrique. op. cit. p. 665

encargo y dos meses después de concluido; otorgo competencia a cada cámara para conocer de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros. En cuanto al procedimiento de responsabilidad del Presidente de la República, resolvió su procedencia ante el pleno de las dos cámaras por delitos de traición contra la independencia nacional y contra la forma de gobierno.

Las Bases Orgánicas son la hechura de unos nobles, dispuestos a escuchar las sugerencias del hombre fuerte, son marcadamente centralistas y favorecedores de un ejecutivo poderoso y exento de responsabilidad, se apartan notablemente del sistema de responsabilidades incluido en las constituciones precedentes en las que entre otras cosas se cuidaba evitar el conflicto de intereses entre los órganos juzgadores y los individuos a juzgar a fin de dotar de objetividad al juicio.⁵⁴

Desde el año 1839, Santa Anna maniobró para introducir reformas a la Constitución, no obstante la prohibición dispuesta por la Séptima Ley, para ser esto posible, era menester que el Supremo Poder Conservador emitiera su autorización, lo que ocurrió el 9 de noviembre de 1839, cuando dictaminó, en su parte resolutive, que: "El Supremo Poder Conservador ha venido en declarar y declarar que es voluntad de la nación en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y que prefija la constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes; especialmente a las relativas al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia y a la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas: pero con las dos calidades siguientes:

1° Que en las que se intente se ha de proceder por la vía del modo, y con total arreglo de lo que prescribe la 7° ley constitucional;

2° Que se respetarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual constitución; libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes que reconoce la misma constitución, sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno y la libertad política de la imprenta.

Este dictamen abrió las puertas a la reforma y es la base legal de los intentos de reforma previos a la expedición de las Bases Orgánicas, y de éstas mismas. El 30 de junio de 1840 se terminó un Proyecto de Reforma elaborado por el Congreso, en particular, por los diputados José Ma. Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernández Ramírez, así como un voto particular de este último. El 25 de agosto de 1842, el congreso constituyente terminó el Primer Proyecto de Constitución y, al día siguiente, la minoría de la comisión presentó una propuesta, que una vez discutida, dio lugar a un segundo Proyecto de Constitución, que se concluyó el 2 de noviembre del mismo año. Cabe señalar que como miembro de esta minoría y de la comisión que redactó este segundo proyecto figuró Mariano Otero, de quien sería obra también el Acta Constitutiva y de Reformas de mayo de 1847.

El congreso de 1842 intentaba lograr un sistema federal moderado y la protección del individuo frente a los abusos del poder. La oposición de Santa Anna frenó este empeño y como era su costumbre se retiró a Manga de Clavo, dejando en la

⁵⁴ Tomado de DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", editorial Porrúa S.A. de C.V., México 2001. p. 50

presidencia a Bravo, quien disolvió el congreso en diciembre, con el pretexto de un pronunciamiento en Huejotzingo y San Luis, en opinión de muchos, unido por él mismo. El 6 de enero de 1843 nombró una Junta Nacional Legislativa para redactar la Constitución, la presidió el general Valencia, que aceptaba las recomendaciones de Santa Anna. Las Bases Orgánicas se concluyeron el 12 de junio, ese mismo día fueron promulgadas por Santa Anna, quien había regresado a encargarse de la presidencia el 4 de marzo, a tiempo para jurar la nueva Constitución, y se publicaron el 14 de ese mismo mes como bases de Organización Política de la República Mexicana.

Con arreglo a la nueva constitución, Santa Anna, se había separado del cargo el 4 de octubre de 1843, fue electo presidente en enero de 1844 para tomar posesión el 1 de febrero. Sin embargo, se presentó a asumir el cargo hasta el 4 de junio del año antes citado.

En el artículo 8 se prescribe que las dos Cámaras reunidas formarán jurado para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa, y en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, o contra toda la Suprema Corte de Justicia y marcial. Esta última parte del artículo no permite la individualización del delito o sólo se trata de delitos cometidos colectivamente. Cabe apuntar que el artículo 90 sólo establece dos delitos oficiales: traición contra la forma de gobierno; pero lo verdaderamente importante de este artículo es que dispone como prerrogativa del Presidente no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por los delitos citados; tampoco podrá ser acusado por los delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

Para el presidente interino la circunstancia cambia, pues el tiempo se reduce a dos meses consagrado en el artículo 92, en su artículo 74 se establece que los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes y su artículo 76 dispone que cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

Cuando se trata de las acusaciones por delitos oficiales o comunes contra los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Ganadores de Departamento se observa objetividad en la determinación del órgano juzgador, ya que cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa. Por lo que se refiere a los secretarios del despacho, éstos serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes, y de las resoluciones que tome en junta de ministros, un grupo de ellos o el ministro que las autorice, establecido en los artículos 100 y 102.

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer las causas criminales promovidas contra los funcionarios públicos, previa declaración de si ha de lugar a la formación de causa; y de las promovidas en contra de los ministros y demás agentes

diplomáticos, y cónsules de República; de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos; contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte de Justicia por faltas, exceso o abusos cometidos en el servicio de sus destinos consagrado en el artículo 118. Para juzgar a los Ministros de la Corte se integrará un tribunal especial compuesto de doce miembros, letrados que sacará la Cámara de diputados de los letrados insaculados integrantes de las cámaras del Congreso en los 124-130.

Se mantiene el sistema de control mediante la Contaduría Mayor de Hacienda y la vigilancia que de ésta hace la Cámara de diputados por una comisión ex profeso. El nombramiento de los empleados de la Contaduría lo hará la Cámara, sin embargo, los despachos de los empleados serán expedidos por el Presidente de la República artículo 69.

Las Bases Orgánicas son la culminación de un proceso concentrador del poder que no se agota en la centralización como sistema de organización política iniciado al término de la vigencia de la Constitución de 1824, sino que ahora se trata de avasallamiento de los otros poderes por el ejecutivo. El Supremo Poder Conservador desapareció, pero muchas de sus funciones, calladamente se transfirieron a la Presidencia de la República.

e) El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

El Acta Constitutiva de Reforma precisó en dos artículos el sistema de responsabilidades.

Artículo 12 señala que "*corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados erigirse un Gran Jurado para declarar; a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero*". Esta disposición reconoce que esta declaración de procedencia es un privilegio de los altos funcionarios en consideración de sus funciones, pero también que sólo ellos son sujetos de responsabilidad, que la Cámara de diputados sólo es un jurado de acusación, que esta declaración requiere mayoría simple.

Su artículo 13 prescribe *que declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es culpable*. Para esta declaración se necesita el voto de tres de las quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo provenga la ley. Este artículo hace una precisa distinción de las responsabilidades derivadas de delitos comunes y de oficio.

Determina claramente las competencias del Senado y de la Suprema Corte.

Los artículos 16 y 17 señalan responsabilidades del Presidente y de los Secretarios del despacho, el primero es responsable de los delitos comunes que cometa durante su encargo y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el

acto no esté autorizado por la firma del secretario responsable; por su parte los Secretarios del despacho responderán por las violaciones a la ley que cometan por actos de comisión u omisión. Las prerrogativas del presidente en materia de responsabilidades son desechadas y las conductas omisas de los secretarios se convierten en materia de responsabilidad.

“Es de destacarse en esta acta la importancia que otorga las garantías individuales y a los instrumentos para su defensa y preservación. En efecto, el artículo 25 instituye el juicio de amparo en los mismos términos que el actual:

Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitados dichos tribunales a imputar su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general al respecto de la ley o del acto que lo motivare. Esta es la famosa fórmula Otero.”⁶⁵

Esta Acta Constitutiva y de reformas es un texto moderno, innovador y renovador de la legislación nacional. Las dolorosas circunstancias por las que atravesaba país, y las ya vividas, representaron una experiencia aleccionadora que los hombres como Otero supieron aprovechar y verter en una constitución enriquecida y enriquecedora. Su claridad y precisión en los temas que aborda y en especial la materia de responsabilidades, permitieron que muchos de ellos se convirtieran, sin duda, en antecedentes ciertos de las constituciones de 1857 y 1917.

f) La Constitución liberal de 1857

En esta etapa tampoco fue posible el desarrollo de responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones solo establecieron las responsabilidades de ciertos servidores públicos del estado, con un enfoque penal y político, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado, es decir el título cuarto de la Constitución liberal de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, solo previo las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como, las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas, omisiones oficiales y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título fueron, la Ley de Juárez del 3 de noviembre de 1870 y la Ley de Porfirio Díaz del 6 de junio de 1896.

De tal suerte que la idea de responsabilidad que contiene la constitución de 1857, se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias fuera del contexto penal.

⁶⁵ Alfonso Noriega dice que “el voto particular de Otero que fue, como ha indicado, después del texto mismo del Acta, es como dice Manuel Herrera Laso: “Uno de los documentos de mayor importancia que registra la historia del Derecho Constitucional” y en dicho documento don Mariano expresó, con gran brillantez, sus ideas sobre un sistema de defensa de las garantías individuales y de la pureza del federalismo, que dio lugar al nacimiento de juicio de amparo”. Lecciones de Amparo 1973, Tomo I, Porrúa, México, 1993, p.97

g) La Ley de Juárez.

Es el decreto del 3 de noviembre de 1870, el cual estableció los delitos, faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución liberal de 1857, diputados y senadores individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la constitución y leyes federales y el Presidente de la República. Al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Conforme a la disposición constitucional, la Ley de Juárez desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes; en el primer caso el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia y a partir de 1875, en que se volvió al sistema bicamaral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores, la votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

Esta ley establecía el procedimiento no solo para delitos, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que solo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por culpabilidad ya declarada.

Por su parte el maestro Godolfino Humberto Juárez, nos narra que: La Ley de Juárez, definió en sus tres primeros artículos lo que se entiende por delitos oficiales, faltas o infracciones y omisiones; los siguientes tres, que apenas corresponden a cada uno de ellos; el séptimo, quienes son los sujetos de responsabilidad, el artículo octavo introduce el concepto de responsabilidad patrimonial del funcionario por daños y perjuicios a que diera lugar el delito, falta u omisión. Los artículos 9 y 10 establecen la responsabilidad de que el gran jurado emita dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial con un delito común; una, en el primer caso, que declarara culpable o absuelto al acusado, y otra, en el segundo, con la declaración de si hay o no lugar a proceder de los tribunales extraordinarios. Es de suma importancia lo dispuesto por el artículo 11 al establecer la acción popular contra los delitos, faltas u omisiones oficiales.⁶⁶

h) La Ley de Porfirio Díaz

Respecto de esta ley el maestro Luis Humberto Delgadillo señala que, dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió el 6 de junio de 1896, la segunda Ley de la materia, denominada Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, la cual en su primer capítulo regulaba la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la Ley de Juárez, ya que ambas remiten al artículo 103 constitucional, reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquellas, y la responsabilidad por delitos

⁶⁶ Tomado de JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto "La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales" Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 2002. Pág. 44

comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además en forma clara determino la declaración de procedencia, que debía dictar el gran jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

*"Todo el enfoque de responsabilidad siguió encauzado a las materias política y penal sin que la responsabilidad administrativa y civil tuviera la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo"*⁶⁷

Por su parte el maestro Godolfino Humberto Juárez Mejía, nos señala que: La Ley Profirio Díaz, consta de seis capítulos, en el primero hace referencia a los funcionarios sujetos de responsabilidad y al fuero, en los mismos términos que el Artículo 103 constitucional; los siguientes cuatro son de carácter procedimental y norman la actuación del Congreso en tanto gran jurado Cámara de Diputados, jurado de acusación Cámara de Diputados y jurado de sentencia Cámara de Senadores, el segundo se refiere a las secciones instructoras, de la forma como se integraran, como funcionarán, mediante las cuales deberá operar el Congreso en materia de responsabilidades ya sea como gran jurado, jurado de acusación o jurado de sentencia; el tercero, se refiere al procedimiento cuando se trate de delitos comunes, gran jurado, que introduce el concepto de declaración de inmunidad que deberá ser expedida por la Cámara de Diputados cuando se ejerza acción contra un funcionario con fuero y que este siendo juzgado por un tribunal ordinario sin haberse obtenido previamente la declaración de procedencia del gran jurado.

Asimismo, nos refiere que en el cuarto y quinto capítulos, especifican la forma de proceder de los jurados de acusación de sentencia en los casos de responsabilidad oficial, de los derechos del acusado, hacer de su conocimiento de qué se le acusa y quién es su acusador, garantía de audiencia, nombramiento de dos defensores, admisión y de desahogo de pruebas, y alegatos, todo dentro del marco establecido por el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, las resoluciones de los jurados de acusación y de sentencia son irrevocables. El séptimo y último capítulo hace referencia a cuestiones generales del procedimiento tales como la recusación y la excusa con expresión de causa o sin ella, el exhorto, la integración del expediente con copias certificadas.

La Constitución de 1957 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentan al Título Cuarto, significando un gran avance en esta materia en relación con lo que hasta entonces había venido ocurriendo; se precisan los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y se determina el código adjetivo en que se fundamentará el mismo. Muchos autores han visto en este Título una atribución que otorga al Congreso u poder sustancial sobre los otros poderes, constituye la más importante función, en el juicio de responsabilidad política de los altos funcionarios";⁶⁸ por tal motivo, Carranza habrá de señalar en su mensaje y proyecto de constitución que envió al constituyente el primero de diciembre de 1916; el Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1957 de facultades

⁶⁷ Tomado de DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto *"El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos"*, editorial Porrúa S.A. de C.V. México 2001. pag. 50

⁶⁸ Tomado de la obra del maestro JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto quien cita en su pagina 46 a RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México 1912*, Porrúa S.A. de C.V., México, 1976, p. 165 y siguientes.

que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en el que regularmente predominan las malas pasiones los intereses bastados..."Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación y facultad que fue sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas"⁶⁹

i) Constitución Política y Social de 1917

A partir del 5 de febrero de 1917, entra en vigor la Constitución Política vigente hasta la fecha, la cual en el texto original del Título IV, establecía las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

Del total de disposiciones que integraron el Título Cuarto, se contemplan los artículos: 108 al 114, de entre los cuales ninguno se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario de los servidores públicos, ya que fundamentalmente se regulo lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y solo se mencionaron la faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se preciso su contenido, lo cual se dejo al legislador secundario.⁷⁰

La Responsabilidad de los Servidores Públicos en la Constitución de 1917.

El Título Cuarto.

El maestro Godolfino Humberto Juárez Mejía, nos cita que:

"para muchos de los críticos de la Constitución de 1957, ésta había roto el equilibrio de los poderes de la Unión a favor del Legislativo, en el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos contenidos en el Título Cuarto, al disponer que el Presidente de la República era sujeto de responsabilidad por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, y que era facultad del Congreso unicameral hasta ser restituido, el senado en 1874 juzgarlo y absorberlo condenarlo, puso en sus manos un medio de sometimiento, ya que a la Suprema Corte de Justicia solo le correspondía sancionar con arreglo a lo dispuesto por las leyes, esta situación se tenso aún mas por la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, que elimino la participación de la Corte y consideró entre los sujetos de responsabilidad a los altos funcionarios y disponer expresamente que no juzgan en el fuero constitucional por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión publica lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes..."

"Por este motivo, Carranza recomendaba al constituyente de Querétaro, que se remediara esta situación aprobando el Título Cuarto del Proyecto de Constitución que les hacia llegar, en esta materia el constituyente siguió al Primer Jefe, pues el Título Cuarto, correspondiente a los artículos 108 al 114 aprobado, es prácticamente

⁶⁹ Ibidem. Pág 48

⁷⁰ Ob. Cit. del maestro Humberto Detgadillo Gutiérrez. Pág. 50

el mismo que el del proyecto; sólo que el artículo 111, sufrió algunas modificaciones la mención de garantía de audiencia, la realización de las audiencias que se estimen pertinentes para el senado, la adición de un último párrafo en el que se obliga al congreso a expedir una ley sobre responsabilidad, la referencia a que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular y cambios de redacción escasos, los demás artículos integrantes de este título se aprobaron tal como estaban en el Proyecto del Primer Jefe; es más, únicamente para la aprobación de los artículos 108 y 109, hubo debate y votación en contra; los demás artículos fueron aprobados sin debate y por unanimidad de votos."

El Título Cuarto de la Constitución de 1917, es con algunos cambios, el mismo que el de la Carta de 1857, esta tenía seis artículos, del 103 al 108 y la de 1917, siete del 108 al 114; sin embargo, el artículo 110 que sería el adicionado, forma su contenido exactamente con la última parte del 103, misma que se agregó a la reforma constitucional de 1874. Sus artículos 112, 113 y 114 son iguales a los 106, 107 y 108, respectivamente, de la constitución de 1957, el artículo 108 de la Carta vigente es casi el mismo al 103 reformado en 1874 y el 6 de mayo de 1904 de la Constitución del 57; agregaron como sujetos de responsabilidad al Procurador General de la República y los Diputados Locales y se excluyó al Vicepresidente, además, de los delitos oficiales del Presidente, se reiteraron la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral, en su artículo 109, es esencialmente el mismo 104 de la constitución precedente con algunas precisiones ya que al final del segundo párrafo se señala que "la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación, pero sobre todo, con una adición final, que exceptúa al Presidente de la República de quedar sujeto a tribunales comunes, sino a la del senado, pues al delito común se le dará tratamiento de delito oficial.

Fue el artículo 111 de la Constitución en vigor el que más aportó en su antecedente 105 de la constitución liberal, ya que prácticamente el sentido del procedimiento se reorientó a favor de la preeminencia del Senado de la República, al hacer que este Gran Jurado, para en esta calidad conocer de las acusaciones por delitos oficiales, que sin embargo, no podía abrir la instrucción sin la acusación que debía presentarle a la Cámara de Diputados, el Senado, jurado de sentencia, se convierte en Gran Jurado, la Cámara de diputados sólo presenta la acusación; sigue siendo por ello jurado de acusación, el centro de la escena deja de ser Cámara de Diputados y pasa a la de Senadores, además, el nuevo artículo prescribe de las resoluciones del senado; que deberán ser tomadas por la mayoría de las dos terceras partes del total de los miembros y las declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables, otorga acción popular contra los delitos oficiales y comunes ya presentes en los debates del constituyente 1856-1857 y en la "Ley Juárez" de responsabilidades de los funcionarios públicos, y determina que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular.

El desempeño presidencialista de la Constitución de 1917 se observa también en su Título Cuarto, al tratar los delitos comunes del Presidente de la República como si fueran oficiales y de esta manera sustraerlo de la acción de los tribunales ordinarios al transferir el juicio de estos delitos de los tribunales ordinarios, al transferir el juicio de estos delitos al Senado, un grupo más reducido y al aumentar la proporción de

una votación condenatoria. Esa fue la intención expresa Jefe en su discurso inaugural de las sesiones del contribuyente. Esta tendencia fue continuada con las Reformas al artículo 111 publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928 y del 21 de septiembre de 1944, por las que se sometían al Poder Ejecutivo los miembros del poder judicial, pues el Presidente de la República podía solicitar a la Cámara de Diputados su destrucción "por mala conducta", sin precisar que debía entenderse por ello, si bien la Reforma de 1944 agregó que el Presidente antes de pedir la destitución de algún funcionario Judicial, oír a éste en lo privado. Los siete artículos del Título Cuarto fueron presentados al pleno en la 48 sesión ordinaria, celebrada el jueves 18 de enero de 1917 y se discutieron los que fueron debatidos según se señaló líneas arriba y se aprobaron en la 54 Sesión Ordinaria del domingo 21 de enero de 1917. La Comisión encargada de elaborar el Dictamen estuvo integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez jalisco, 18 Distrito, Heriberto Jara de Veracruz, 13 Distrito Arturo Méndez San Luis Potosí 2 Distrito de Hidalgo medina Guanajuato, 8 Distrito. Esta segunda comisión de Constitución que incluía también a Agustín Garza González, diputado el 6 Distrito de Nuevo León fue creada en la 21 Sesión Ordinaria, el 23 de diciembre de 1916, a propuesta del diputado Francisco J. Múgica que Formaba parte de la primera Comisión de Constitución juntamente con Enrique que Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román Porque consideró que una sola comisión no podía dictaminar todos los artículos en el tiempo previsto.

El Dictamen con el que se presentó el Título Cuarto de la Constitución de Querétaro hacía una serie de pronunciamientos en los que se resumían los propósitos perseguidos, entre los que destacaba la exigencia de estabilidad del Poder Ejecutivo y de responsabilidad de los funcionarios por las faltas cometidas en el desempeño de sus encargos, la importancia de un sistema de esta naturaleza en el marco constitucional y la necesidad de hacer participar a la ciudadanía en la denuncia ante la Cámara de Diputados de los delitos o faltas oficiales de los funcionarios.

En este sistema, decía el Dictamen, deben quedar precisamente establecidas "en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y en tercero, la penalidad respectiva". Por lo que hace a la primera cuestión, ¿quiénes son los funcionarios responsables?, el Dictamen señala que el Presidente de la República, los Senadores, los Diputados Federales, los Magistrados de la Suprema Corte, los Secretarios del despacho, el Procurador General de Justicia, los Gobernadores de los Estados y los Diputados Locales. El procedimiento para juzgarlos: advierte el Dictamen que son distintos ya se trate de delitos comunes u oficiales, respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden Común, como a cualquier otro ciudadano. Solamente que para poner al descubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez Común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados, solamente el Presidente de la República será juzgado siempre por el procedimiento para delitos oficiales.

Sigue señalando el Dictamen que los delitos oficiales serán juzgados por el Senado, mediante el siguiente procedimiento: la Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores; que dicta la sentencia, previos los trámites ordinarios de todo

proceso... Por último, la penalidad: puede estar prevista en una ley especial que fije una penalidad del orden Común, o bien, que se trate de un delito oficial para el cual se prevé una penalidad general, que consiste en la privación del empleo o en la inhabilitación para obtener otro, según establezca la ley secundaria respectiva, la que se ordena se expida, a la mayor brevedad, por el Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 111.⁷¹

j) Actualmente

El título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, comprende los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114; este título fue reformado por decreto congresional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1982, esta reforma estuvo inspirada en la propuesta de campaña electoral del expresidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien propuso a la Nación una renovación moral de la sociedad, durante su campaña política, escucho reiteradamente la demanda de la sociedad mexicana de que se atacara a fondo el grave problema de la corrupción pública, el entonces candidato recogió esta demanda en una de sus tesis fundamentales de gobierno la "*Renovación Moral de la Sociedad*".

El presidente de la Madrid planteó la reforma de todo el cuerpo legal que regula las responsabilidades de los empleados públicos en el Estado, así que promovió la reforma del Título Cuarto de la Constitución General de la República y la expedición de una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que lo reglamenta, para definir con precisión las obligaciones políticas y administrativas de los empleados públicos y las sanciones a que están sujetos en caso de incumplimiento de las mismas.

En la exposición de motivos de la reforma, se afirma la necesidad de actualizar las responsabilidades de los servidores públicos de acuerdo a la nueva redacción del título citado, así como, su legislación reglamentaria, emprendida fundamentalmente por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 y el nuevo Título del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, denominado "*Delitos cometidos por Servidores Públicos*", título reformado en su totalidad por el artículo único del decreto del 30 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, entrando en vigor al día siguiente de su publicación; los artículos 1830, 1910, 1916, 1916 bis, 1927, 1928, 2108, 2109, 2110 y 2116 del Código Civil para el Distrito Federal, referente a la obligaciones de actos ilícitos, al daño moral y al incumplimiento de las obligaciones que establecen cuatro tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, responsabilidades que no se excluyen entre sí, ya que las reformas constitucionales pretenden agotar todos los posibles actos u omisiones que pueden realizar los servidores públicos, en virtud de que ellos deben actuar como alguna vez lo dijo José María Morales y Pavón, como "Siervos de la Nación".

⁷¹ Tomado de la obra del maestro JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto, Ob. cit. P. 47-49.

De lo antes expuesto, se desprenden la existencia de cuatro tipos de responsabilidad des a saber que son:

- a. Responsabilidad Política
- b. Responsabilidad Penal
- c. Responsabilidad Administrativa
- b. Responsabilidad Civil

Esta clasificación será analizada de manera detallada en otro capítulo dentro del presente trabajo.

En el mes de diciembre de 1982, se reformo el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que desde 1917 se había mantenido casi sin variación alguna.

Se expide la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se crea un nuevo organismo de control y evaluación de la gestión pública como lo es la contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, la cual hoy día se denomina Secretaria de la Función Pública y a partir de su funcionamiento, la opinión pública empieza a conocer los primeras denuncias sobre fraude, peculado, cohecho, abuso de funciones y otras irregularidades cometidas por ex- funcionarios y servidores públicos dentro de los regimenes anteriores y actual, la ley estaba dividida en cuatro títulos con 90 artículos y 4 transitorios, una de las primeras novedades que se advierten, es el cambio de nombre de los sujetos considerados por la ley, a los que se nombra "Servidores Públicos", en concordancia con la denominación adoptada en el título IV Constitucional.

En este apartado se considera necesario señalar que los servidores públicos, son aquellos que señala el artículo 108, constitucional.

Artículo 108, constitucional.

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 de los poderes 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.

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

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

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus

*responsabilidades; el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.*⁷²

De igual manera, se considera necesario observar lo preceptuado en el artículo 113 constitucional que a la letra versa: Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como, los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones además de las que señala las leyes consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo de 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 no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. "De lo que podemos observar que estas leyes deben establecer tanto las conductas que serán estimadas como causantes de responsabilidad administrativa, como las sanciones a que se harán acreedores aquellos individuos que violen las normas correspondientes, teniendo esta disposición también como propósito fundamental y necesario terminar con algunas prácticas burocráticas y corruptelas que hagan ciertos sectores de la Administración Pública Federal, Local y Municipal.

Lo que nos permite concluir que toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión en el sector público, además de participar como gobernado y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral se encuentra sometido a un régimen especial como servidor público.

Con motivo del cargo que se le otorga y conforme a la toma de posesión el individuo queda incorporado al órgano público como parte esencial de el y por lo tanto sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su estatus, por que su actuación como parte del órgano será la expresión del poder público del grado en que participe en su ejercicio, independientemente, lo anterior atendiendo a lo manifestado por el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.⁷³

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del año dos mil dos, entra en vigor la Ley Federal De Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual tiene por objeto reglamentar el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio publico;
- II.- Las obligaciones en el servicio publico;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio publico;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones,
- y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷³ Idem.

Estableciendo como sujetos de esta ley, a los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

b) Artículo 123 constitucional.

Como lo señala el Doctor Carlos A Morales Paulin, en su libro Derecho Burocrático:

*“La constitución mexicana de 1917, abrió el mundo a un constitucionalismo social capaz de sumar a los derechos individuales una carga de garantías cuyo destinatario final es una clase social desposeída, una clase social que con esfuerzo emprende su labor cotidiana, sin más expectativas que el comer mal para medio vivir”.*⁷⁴

La historia nacional se ha fraguado en la entrega de un pueblo que demanda justicia, en búsqueda de las libertades individuales asfixiando al que nada o casi nada tiene, es por ello que en este artículo se busca garantizar un mínimo de bienestar para muchos, los resultados respectivos son el capitalismo y el socialismo, entre un extremo y otro el pueblo de México a través de su constituyente de 1917 encontró la virtud del punto medio traducido en los derechos sociales constitucionales, para los campesinos en el artículo 27, para los trabajadores el artículo 123 y reconociendo el papel de la educación como noble medio de movilidad social especificando la teleología de una educación gratuita en el artículo 3.

A la garantía de libertad del trabajo consagrada en el artículo 5, se le sumo el artículo 123, las garantías del trabajador, inicio del constitucionalismo social en el mundo, correspondió a los diputados Heriberto Jara Cándido Aguilar y Victoriano E. Góngora presentar el proyecto correspondiente.

Se considera que los trabajadores del estado alcanzan el reconocimiento tutelar de la constitución hasta la adición del apartado B al artículo 123, del 5 de diciembre de 1960, sin embargo, *el servidor del estado*, estuvo presente desde el inicio, como antecedente de este se encuentra que en el noveno párrafo del proyecto elaborado por los diputados constituyentes se lee:

“El descanso Dominical es obligatorio, en los servicios públicos que por su naturaleza no deben de interrumpirse, la ley reglamentaria determinara el día de descanso que semanalmente corresponderá a los trabajadores”.

De lo anterior se advierte que los constituyentes utilizan el termino de servicios públicos, pues de este se desprende que los constituyentes que elaboraron el referido proyecto tuvieron presentes a los trabajadores del estado.⁷⁵

El artículo 123, señala:

⁷⁴ Tomado del Doctor MORALES PAULIN, Carlos A. "Derecho Burocrático" Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1995. p. 42.

⁷⁵ Ibidem p. 45.

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil: al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la Ley.

El congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

a) Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a Ramas Industriales

- 1. Textil.*
- 2. Eléctrica.*
- 3. Cinematográfica*
- 4. Hulera*
- 5. Azucarera*
- 6. Minería*
- 7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos.*
- 8. De hidrocarburos.*
- 9. Petroquímica*
- 10. Cementera*
- 11. Calera.*
- 12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;*
- 13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;*
- 14. De celulosa y de papel;*
- 15. De aceites y grasas vegetales;*
- 16. Productos de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;*
- 17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;*
- 18. Ferrocarrilera;*
- 19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;*
- 20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;*
- 21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco, y*
- 22. Servicios de banca y crédito.*

B EMPRESAS:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal;
2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas.⁷⁶

Las ramas industriales de hidrocarburos, petroquímica, ferrocarrilera y tabacalera del inciso a, debido a la importancia que representa para el país son competencia exclusiva de las autoridades federales.

Cabe mencionar también que recientemente se agregó al servicio de banca y crédito número 22, del inciso a, el cual regula las relaciones de trabajadores de bancos privados exclusivamente.

El inciso b

1. Rige los organismos públicos descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal; cuya importancia político-económica es evidente, y de los cuales dependen miles de trabajadores estatales.

Desde un punto de vista teórico, pudiera afirmar que siendo los organismos descentralizados parte de la estructura del Gobierno Federal ya que están encuadrados dentro de la Administración, su patrimonio esta constituido por bienes que aporta el Estado y realizan actividades que competen a este, congruente seria que las relaciones con sus trabajadores fueran regidas por el apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del los Trabajadores del Estado, sin embargo no es así, motivo por el cual consideramos que se debe a razones históricas y políticas, el hecho de que tales organismos se regulen por leyes laborales que pudiéramos calificar de comunes. Es declarar que en este apartado el número de paraestatales que se regulaban por el artículo 123, apartado A y la Ley Federal del Trabajo ha descendido notablemente por el proceso privatizador que se ha dado en el Estado Mexicano de 1982 a 1994.⁷⁷

Asimismo, el doctor Miguel Acosta Romero, nos refiere que:

El 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma que incorpora al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los -entonces- territorios federales, así como, del entonces Departamento del Distrito Federal; hoy, Gobierno del Distrito Federal, estas directrices constitucionales serian reglamentadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Ley Burocrática. En materia de esa alta forma de solidaridad.

Apartado B, del artículo 123 constitucional.

Refiere que entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores se regirán de la siguiente manera:

XIII. Los militares, marinos, y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El estado proporcionara a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Área y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones:

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁷ Derecho Burocrático, ACOSTA ROMERO, Miguel Editorial Porrúa S.A. de C.V., 2ª. Edición México 1999. p. 121.

Asimismo, el la fracción XIII bis. nos señala que: Las entidades de la Administración Pública Federal y que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.⁷⁸ XIV. La ley determinara los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que lo desempeñan disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social.

Respecto de este apartado el Doctor Miguel Acosta Romero, hace las siguientes observaciones:

1. Hace una clara limitación en su párrafo introductorio; se refiere a los servicios públicos de la Federación, conservando marginados a los servidores públicos de los gobiernos estatal y municipal.
2. los militares marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. Se hallan excluidos de este precepto.
3. Con fecha 26 de junio de 1990 se promulgo la nueva fracción XIII bis, el 27 del mismo mes y año salio publicada entrando en vigor al día siguiente; con la adición del número 22 del inciso a), fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 constitucional y la reforma a la fracción XIII bis el Apartado B del mismo artículo 123 queda bifurcada la relación laboral bancaria; unos trabajadores bancarios se hallan en el Apartado A y otros en el B.

Trabajadores de bancos privados en el apartado A, y trabajadores de bancos del Estado en el apartado B.⁷⁹

2 APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

a) Su aplicación en el Gobierno del Distrito Federal.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, abrogó al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de diciembre de 1963, la aplicación conforme al artículo primero abarca a:

- Los Titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal;
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- Juntas Federales de Mejoras Materiales;
- Instituto Nacional de la Vivienda;
- Lotería Nacional;
- Instituto Nacional de Protección a la Infancia
- Instituto Nacional Indigenista;
- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros

⁷⁸ Fracción que se reformo, el 27 de junio de 1990.

⁷⁹ Ob. Cit. ACOSTA ROMERO, Miguel pag. 122

- Comisión Nacional de Valores;
- Comisión de Tarifa de Electricidad y Gas;
- Centro Materno Infantil "Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil".
- Otros Organismos Descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

El Artículo 1º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es considerado por varios estudiosos como inconstitucional, en virtud de que este precepto va más allá de la norma constitucional, es decir, contempla en el régimen burocrático a los trabajadores de los **organismos públicos descentralizados**, los cuales, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, por lo que deben regularse por el artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), punto 1, de nuestra Constitución Política ya que el apartado B, del artículo 123 de nuestra Carta Magna rige las relaciones de trabajo entre poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores únicamente, sin hacer mención de los organismos descentralizados.

Según nos comenta Miguel Acosta Romero, en su libro Derecho Burocrático, la inconstitucionalidad de esta artículo 1º. también ha sido sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en varias jurisprudencias, a continuación citamos una de ellas:

Jurisprudencia No. 1/98 (PLENO)

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL, SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º, DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

El apartado B, del artículo 123 constitucional, establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no solo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de Organismos Descentralizados que aunque integran la administración pública Federal Descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto las relaciones de los Organismos Políticos Descentralizados de carácter federal con sus servidores no se rigen por las normas del Apartado B, del artículo 123 constitucional.⁸⁰

La calidad de trabajador al servicio del estado:

Según lo manifiesta el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁸⁰ op. Cit. ACOSTA ROMERO Miguel. p. 121, 122 y 757-758.

"Las múltiples actividades que en la actualidad realizan los diferentes órganos del Estado para la realización de sus cometidos, pone de manifiesto el gran número de personas que necesita, no solo en la administración Pública sino también en los Órganos de los poderes Legislativos y Judicial".

Del universo de personas que el Estado emplea día a día, se ha pretendido agrupar aquellas que por características comunes se encuentran sujetas a un régimen particular de empleados o funcionarios públicos, excluyendo a quienes de manera eventual o accidental le prestan servicios en periodos electorales o censales, o en cumplimiento a mandatos legales impuestos en ejercicio del poder de imperio como cargas públicas, como en el caso del servicio militar o de retención de impuestos, sin embargo, en la actualidad no existe uniformidad al respecto, ya que unos tratadistas les llaman funcionarios públicos, como el género, y de ellos identifican como especie a los empleados públicos, en tanto que para otros el género son los empleados públicos y la especie son los funcionarios, respecto a tal diferenciación, es indudable que en nuestra legislación se ha querido dar una señalada significación al concepto de funcionario, proveyéndole de *Imperium*, es decir, poderes propios a la función que desempeña, como la facultad de ordenar y decidir, llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución.⁸¹

Definición de trabajador al servicio del Estado.

El maestro Carlos A. Morales Paulin, nos refiere que en el apartado B, del artículo 123 constitucional comienza señalando que:

"Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...",

De este inciso podríamos considerar que constitucionalmente únicamente son Trabajadores del Estado aquellos que laboran en los Poderes de la Unión y en el Gobierno del Distrito Federal, de lo anterior se puede advertir que el artículo 1º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional, reviste cierta inconstitucionalidad toda vez que extiende su aplicación para los titulares y trabajadores del Estado y de aquellos adscritos a, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Juntas Federales de Mejoras Materiales; Instituto Nacional de la Vivienda; Lotería Nacional; Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista; Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores; Comisión de Tarifa de Electricidad y Gas; Centro Materno Infantil "Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil, y otros Organismos Descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

De lo anterior se entiende que legalmente no solamente es considerado como trabajador del Estado aquella persona física que labore dentro de los Poderes de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, sino también aquella persona que trabaje en un organismo descentralizado que tenga a su cargo función de servicios públicos.⁸²

⁸¹ Ob. Cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. p. 73-74

⁸² Tomado de la obra del maestro MORALES PAULIN. Carlos A.. Op. Cit. P. 78-79.

Al respecto el Doctor Mario de la Cueva apuntaba que:

*“Los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores a través de los cuales se realizarán las funciones de los órganos titulares del poder público”.*⁸³

Según el Doctor Dávalos, los Trabajadores al Servicio del Estado son:

*“las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia de un representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”*⁸⁴

La definición legal de trabajador al servicio del Estado la podemos desprender del artículo 3º. de la Ley Reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional que consigna que “trabajador es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, este trabajador podrá ser de acuerdo con el artículo 4º. de la ley en cita, de confianza o de base.

Los primeros únicamente disfrutaron de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social conforme lo establece la fracción XIV del apartado B, del artículo 123 constitucional.⁸⁵

El trabajador al servicio del Estado es toda persona física que presta un servicio físico o intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado Independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a la Condiciones Generales del Trabajo o su equivalente.

Definición de Funcionario Público, Empleado Público, Servidor Público, Cargo Público.

Según nos refiere el doctor Miguel Acosta y Romero,

a) Funcionario Público:

“Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.”

b) Servidor público:

“Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa como (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)”

c) Cargo público:

⁸³ DE LA CUEVA Mario, “El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo”, 5ª. Edición México 1978, Editorial Porrúa S.A. de C.V. P. 545.

⁸⁴ Idem. 3107.

⁸⁵ Ob. Cit. del maestro MORALES PAULIN, Carlos A. P. 80

"Es el lugar instituido en la organizaci3n publica con denominaci3n propia, atribuciones espec3ficas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley."

b) Apartado B del Art3culo 123 constitucional y su ley reglamentaria.

El Doctor Miguel Acosta Romero, catedr3tico de la Universidad Nacional Aut3noma de M3xico, en su libro *Derecho Burocr3tico Mexicano*, nos refiere que el 5 de diciembre de 1960, se public3 la reforma que incorpora al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Uni3n y de los entonces territorios federales, as3 como, del entonces Departamento del Distrito Federal; estas directrices constitucionales ser3an reglamentadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, llamada Ley Burocr3tica, y en materia de seguridad social la Ley del ISSSTE, Instituto del Servicio Social de Trabajadores al Servicio del Estado, precisando las modalidades de esa alta forma de solidaridad.⁸⁶

Todos los trabajadores del pa3s tanto los que estaban al servicio de particulares, como los que se encontraban al servicio del Estado, regulaban sus relaciones de trabajo, conforme a las disposiciones de los C3digos Civiles de cada entidad federativa y del Distrito Federal y Territorio de Baja California, que estuvo vigente hasta 1932 y hasta el a3o 1917 se determinan en la constituci3n las bases m3nimas que se deb3an respetar para los patrones, al contratar a sus trabajadores, es as3 como los trabajadores de patrones particulares, empezaron a regir sus relaciones por las leyes laborales que se exped3an en cada entidad federativa y en cambio los trabajadores al servicio del estado segu3an sin protecci3n legal alguna, ya que en la propia constituci3n se establece para ellos la creaci3n de una Ley del Servicio Civil, con posterioridad se federaliza la materia laboral regida por el art3culo 123 constitucional y se expide la a3n vigente Ley Federal del Trabajo, en 1931 en la cual se excluye de su protecci3n a los empleados y funcionarios p3blicos, pues dispuso en su art3culo 2º. que "... las relaciones entre el Estado y sus servidores se regir3an por las leyes del servicio civil que expidan..."

Pero como no se exped3an esas leyes del servicio civil, los trabajadores al servicio del estado segu3an sujetos al capricho de los superiores que los mov3an de las plazas, los daban de baja, o los ascend3an sin plan o norma alguna. En mas de una ocasi3n los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Naci3n, a trav3s de ejecutorias declararon que los trabajadores al servicio del Estado no estaba ligados a este por un contrato de trabajo de los consagrados en el art3culo 123 constitucional, y con muy sano criterio, pues 3l argumento sigue siendo valido, aunque exista una ley reglamentaria del art3culo 123-B, dijeron que no gozaban esos trabajadores de las prerrogativas que se consignaron para los trabajadores por el citado art3culo 123, ya que la constituci3n con esa norma "... tendi3 a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producci3n, circunstancias

⁸⁶ Tomado de ACOSTA Romero Miguel, *Derecho Burocr3tico Mexicano*, Edit. Porr3a S.A. de C.V. p. 121.

que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder y los empleados que de él dependen”⁸⁷

En el año 1934, el entonces presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, expidió un acuerdo, en el que se establecía el servicio civil por un determinado tiempo, para los trabajadores al servicio del estado, en este acuerdo señaló los derechos y obligaciones de los trabajadores y fijo la garantía durante la vigencia del acuerdo, de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin causa justa y probada ante las comisiones del servicio civil que también estableció en su acuerdo.

En el año 1938, bajo la presidencia del General Lázaro Cárdenas, éste promulgo el 5 de noviembre de 1938 el llamado “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, ordenamiento que sentó las bases para regular los derechos, deberes y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado; fue un avance muy importante el que se dio con esta legislación, la cual fue reformada el 4 de abril de 1941.

Para el 5 de diciembre de 1960, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas al artículo 123 de la constitución, dejándose lo que había sido el texto original del citado artículo, como un apartado “A”, y que se adicionara un apartado “B”, al mismo artículo, apartado en el cual se consignaron las bases del trabajo de los burócratas.

En el año 1963, se lleva a cabo el desarrollo de las bases de ese artículo 123 “B”, y el 28 de diciembre del mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la llamada “*Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado*”, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.⁸⁸

3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL, SU RELACIÓN CON LOS TRABAJADORES DEL TRANSPORTE DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

La Administración Pública

El doctor Miguel Acosta Romero, nos define a la Administración Pública, como: “*La parte de los Órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.*”⁸⁹

El estudio de la administración pública puede ser orgánico y funcional.

⁸⁷ Tomado del maestro GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto, de su libro “*Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*”, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1993, p. 591

⁸⁸ Idem p. 592.

⁸⁹ Tomado de ACOSTA ROMERO Miguel, “*Teoría General del Derecho Administrativo*”, editorial Porrúa S.A. de C.V., ed. 11ª. México 1993, p. 119.

Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el poder Ejecutivo y todos los Órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal esta constituida por el Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos administrativos, Procuraduría General de la Republica y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y Fideicomiso públicos.

La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

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

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

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

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

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública, se entiende como la realización de la actividad que comprende a los órganos que forman ese sector, en este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, que ya vimos son múltiples y complejos y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica que logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

La administración pública, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.⁹⁰

La administración Pública en el Distrito Federal, puede ser:

I. Administración pública centralizada, que comprende las dependencias y los

⁹⁰ Idem p. 120

órganos desconcentrados;

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

Naturaleza jurídica de la relación existente entre el servidor público y la administración pública, para lo cual atenderemos algunas de las corrientes que maneja Luis Humberto Gutiérrez Delgadillo en su obra *Elementos de Derecho Administrativo*. Desprendiéndose lo siguiente:

Una de las corrientes considera que se trata de una relación de Derecho Privado, ya que para ambas partes se establecen derechos y obligaciones a través de la manifestación de su consentimiento, por lo que trata de un contrato. Sin embargo ya que el desempeño de la función exige lealtad, imparcialidad, honradez y eficiencia, en razón del interés público, las normas solo pueden ser de Derecho Público. Dentro de la concepción de Derecho Público existen 3 diferentes teorías que tratan de explicar esta relación. La primera considera que la relación se da por un acto unilateral, que el servicio a prestar es impuesto unilateralmente por el poder público, lo cual no es posible ya que la libertad de trabajado es una garantía individual en los términos del artículo 5º. Constitucional.

La segunda le da un carácter de contrato administrativo, en virtud del concurso de voluntades que se requiere, sin embargo la naturaleza pública del interés materia de la relación no puede quedar sujeta a la negociación, por lo que esta teoría se desecha.

La tercera teoría, de mayor aceptación, dice que la concurrencia de voluntades es indispensable para la aplicación de un estatuto específico predeterminado por la ley, que no puede ser modificado por el Interés de las partes, ya que su consentimiento sólo genera la individualización de la disposición general al caso concreto. Esta teoría se denomina del acto condición.⁹¹

El doctor Miguel Acosta Romero, en su libro *Derecho Burocrático Mexicano*, nos habla de la Naturaleza Jurídica de la Relación de Trabajo regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Nos refiere que la relación laboral de los trabajadores es la misma que la de los trabajadores privados, por ello no es causal la identidad objetiva de caracteres entre la relación de empleo público y el contrato de trabajo, pero los efectos legales son diferentes, de ahí que exista un ordenamiento diferente para los trabajadores al servicio del Estado, para adaptarse a la modalidad del empleo público.⁹²

⁹¹ Tomado de DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*, editorial limusa S.A. de C.V., México Pág. 175.

⁹² Tomado de ACOSTA ROMERO Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*. México 1999. Editorial Porrúa S.A. de C.V. P. 121.

La Ley Federal De los Trabajadores al Servicio del Estado en los Organismos Descentralizados.

El texto original del artículo 123 constitucional no aludía de manera alguna a las empresas descentralizadas, sino que mediante una reforma de 18 de noviembre de 1942 al propio artículo Apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, ahora se dispone que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

De tal manera que en la práctica, algunas entidades descentralizadas están regidas por el apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política Mexicana, mientras que otras se someten al apartado B, introducido por reforma a la Constitución del 5 de diciembre de 1960, del propio precepto y por ende, en un caso se aplica la Ley Federal del Trabajo y en el otro, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente.⁹³

La descentralización administrativa.

Se entiende por descentralización el alejamiento del centro, los organismos descentralizados cuentan con las siguientes características:

1. Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades más autónomas.

El capítulo II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se titula De los Organismos Descentralizados, Constitución, Organización y Funcionamiento, y establece que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por esta Ley.

4. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1. ¿A quienes les puede ser aplicada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos?

De acuerdo con el artículo 2º. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que nos remite al artículo 108 constitucional en su párrafo primero y tercero enumera a los servidores públicos a quienes se enjuiciara conforme al procedimiento administrativo, cuando incurran en alguna de la hipótesis contenidas en el artículo 47 de la Ley a que hemos hecho referencia, es decir son los servidores públicos que pueden estar sujetos ala Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 108, constitucional:

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 de los

⁹³ Idem p. 147

poderes 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.

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

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

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios⁹⁴.

De acuerdo con la parte final del artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son sujetos de la misma, además de quienes manejan o apliquen recursos económicos federales.⁹⁵

De lo anterior se advierte quienes pueden ser sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario, durante el desempeño de su empleo cargo o comisión o con motivo de este empleo cargo o comisión, son los servidores públicos antes descritos.

2. ¿Que autoridades pueden aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos?

Las autoridades competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentran contempladas en el artículo 3º y son:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

I bis. La Asamblea Legislativa Del Distrito Federal;

II.- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; hoy en día Secretaria de la Función Publica.

III.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal;

IV.- El Órgano Ejecutivo Local del Gobierno Del Distrito Federal;

V - Se deroga

VI.- El Consejo de la Judicatura Del Distrito Federal;

VII.- El Tribunal Fiscal De La Federación;

VIII.- Los Tribunales De Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;

IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

El artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional y el título primero sufrió una reforma quedando de esta manera.

⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁵ Ob. Cit. ARROYO HERRERA, Juan Francisco, p. 18.

TITULO PRIMERO Nota: Este Título queda derogado, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, quedando vigente a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, Artículo Segundo de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 en el D.O.F.

Capítulo Único Disposiciones Generales

Artículo 1.- Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,
- VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.⁹⁶

Con la reforma a este título se crea la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reforma publicada en el Diario Oficial de la federación el día 13 de marzo del año 2002, la cual será aplicada en el ámbito federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Exposición de Motivos

Las modificaciones que se proponen al texto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente se orientan hacia dos objetivos.

El primero de ellos se refiere a cuestiones de forma de la Ley de Responsabilidades, se refiere a la corrección de algunos términos y denominaciones que por el paso del tiempo se han vuelto obsoletos; además, se busca uniformar en la medida de lo posible, la terminología utilizada en la citada Ley.

El segundo, que está enfocado hacia la reforma de fondo de la Ley, que consideramos más importante, consiste en perfeccionar algunos aspectos del procedimiento disciplinario y del registro de situación patrimonial de los servidores públicos federales, con la finalidad de hacerlos más efectivos en su aplicación.

En el título Primero disposiciones generales, en el artículo segundo se establece con mayor precisión las personas que están sujetas a la aplicación de la Ley, dado que la parte final del precepto aludido resultaba confusa, pues hacía pensar que cualquier persona que manejara fondos federales podía ser sancionada con base en la Ley, hemos considerado pertinente aclarar dicha situación en el texto mismo de la ley. Es evidente que sólo los servidores públicos pueden ser sancionados en el orden disciplinario, por ello al reformar el artículo se trata de identificar las personas sujetas a los procedimientos regulados en la ley; en el texto reformado se señala que, además de los servidores públicos de la Federación, aquéllos de las entidades

⁹⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

federativas y de los municipios también pueden ser sancionados cuando contravengan las normas jurídicas sobre el manejo de fondos y recursos económicos de la Federación.

El contenido del artículo tercero se amplía para incluir entre las autoridades facultades para aplicar la Ley a las contralorías internas de las entidades de la administración federal, las que, conforme a la reforma a la Ley de Responsabilidades del año pasado, están facultadas para imponer sanciones administrativas. También se actualiza en el citado artículo la denominación de los órganos públicos del Distrito Federal y la que, desde hace más de tres años, tiene la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy día Secretaria de la Función Pública⁹⁷. Por último, se traslada al final del mismo precepto una definición que está en el artículo 48 de la ley vigente pero que consideramos más oportuno incluirla en el artículo tercero de la Ley.

En el título segundo de la Ley, en materia de juicio político y declaración de procedencia, se proponen modificaciones de forma a los artículos quinto, párrafo primero; séptimo, también en su párrafo primero; veinticinco; cuarenta y cuarenta y dos, en los que se uniforma el nombre de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo séptimo se propone la modificación del contenido de algunas de sus fracciones, cuya actual redacción es ambigua, con el fin de precisar algunos conceptos asentados en ellas.

Es el caso de las fracciones I, II, IV, VI, relativas al ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; a los derechos jurídico-políticos de votar y ser votado y de asociación libre y pacífica con fines de participación en los asuntos políticos reconocidos y tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como cualquier otra infracción a la propia Constitución Federal o a las leyes federales que cause perjuicios graves a la Federación, o a una o varias entidades federativas; a los intereses de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones reconocidas, precisamente, por la Carta Magna. Consideramos que estas adiciones son importantes porque proporcionan parámetros para interpretar el alcance de las reglas contenidas en las citadas fracciones. Este cambio irá cobrando importancia en la medida en que el Poder Legislativo Federal haga un uso creciente de sus facultades de enjuiciamiento político y, consecuentemente, aplique el artículo séptimo de la Ley.

Para iniciar, en el capítulo I, obligaciones del servidor público, se propone modificar el artículo 46 para que en él se diga que cuando un servidor público infrinja la ley se hará acreedor a sanciones administrativas, mismas que se aplicarán según lo previsto en el propio título III de la ley. Esta modificación es pertinente pues una interpretación estricta del artículo 46 actual induciría a pensar que todos los servidores públicos que se mencionan en el artículo 108 de la Constitución Federal, son, por el simple hecho de serlo, responsables en la vía administrativa.

Con el fin de preservar la observancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben caracterizar el trabajo de los organismos públicos conforme al artículo 113 de la Constitución, en el artículo 47 se precisan, en más de una veintena de fracciones, las obligaciones de los servidores

⁹⁷ Por Decreto publicado, en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 22 de marzo de 2003.

públicos. Ahora bien, para optimizar el funcionamiento del régimen de responsabilidades se proponen algunos cambios.

El contenido de las fracciones III y IV se cambia ligeramente. Dado que en el texto actual en ambas se alude al debido uso de la información puesta a disposición y bajo custodia de los servidores públicos, hemos considerado oportuno eliminar la referencia a la información en la fracción tercera y añadirla a la fracción cuarta, buscando con ello, precisar el contenido de las obligaciones impuestas por ambas fracciones.

La fracción novena se deroga pues impone obligaciones a personas que, por diversas circunstancias, han perdido el carácter de servidores públicos. Proponemos la derogación de la citada fracción porque consideramos que las obligaciones de las personas que han dejado de prestar sus servicios a los poderes públicos deben ser materia de otras leyes. De hecho, en un párrafo que se recomienda añadir al final del propio artículo 47, se rescata la idea contenida en la actual fracción IX, y se prevé que quienes hayan dejado de ser servidores públicos y continúen ejerciendo las funciones que les fueron conferidas en razón de dicha circunstancia serán sancionados en la forma prevista por el código penal.

La fracción XX del texto vigente se propone dividir en dos fracciones, con el propósito de distinguir las dos obligaciones que encierra, de modo que su contenido actual constará en las fracciones XX y XXI. La nueva fracción XX se referirá a la obligación de los servidores públicos de supervisar que sus subalternos observen las obligaciones prescritas en el propio artículo 47. En la también nueva fracción XXI, se incluirá la obligación de denunciar al superior jerárquico y a la contraloría interna, los hechos de que tengan conocimiento y que impliquen la comisión de una infracción administrativa por parte de cualquier servidor público;

En la fracción XXII, se incluye una obligación muy similar a la anterior, que actualmente se encuentra en el artículo 52 de la ley, pero que hemos considerado conveniente incluirla en el artículo 47. Se trata de la obligación de denunciar, por escrito, ante la contraloría interna de su dependencia o entidad las infracciones que cometan sus subordinados.

La inserción de las dos nuevas fracciones que hemos comentado nos ha obligado a recorrer la numeración de algunas fracciones. Es el caso de la fracción XXIII que alojará la obligación que actualmente está en la fracción XXI consistente en proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos para el ejercicio de sus facultades y atribuciones. En el mismo caso se encuentra la fracción XXIV en la que se incluye la obligación que actualmente prescribe la fracción XXII abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que contravenga las normas reguladores del servicio público. También se recorre a la fracción XXV la obligación que en el texto vigente encontramos en la fracción XXIII la prohibición de celebrar cualquier tipo de operación comercial, o acto jurídico o de autorizar obras públicas o adquisiciones con personas que al mismo tiempo sean servidores públicos o con empresas de su propiedad, sin la autorización previa y específica de la Secretaría; asimismo se prohíbe celebrar cualquier tipo de contrato o adquisición con quienes se encuentren inhabilitados para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Finalmente, se recorre la actual fracción XXIV que pasará a ser la XXIX y que contiene la fórmula general, según la cual, además de las enunciadas en el propio artículo 47, los servidores públicos tendrán las demás obligaciones que determinen las leyes y reglamentos.

Antes de cerrar el artículo 47, se aconseja añadir tres fracciones marcadas con los numerales XXVI, XXVII y XXVIII.

En la nueva fracción XXVI se inserta una obligación que ahora está prevista en el párrafo segundo del artículo 50 de la Ley, en virtud de la cual los servidores públicos deberán abstenerse de realizar cualquier acto intimidatorio o de represalias en contra de los ciudadanos, en forma directa o indirecta, con la intención de que éstos no presenten denuncias relacionadas con el desempeño profesional de los citados servidores públicos.

En la fracción XXVII se inserta una obligación específica de los servidores públicos de las contralorías internas, que actualmente se aloja en el artículo 59 de la Ley y que consiste en sancionar a los funcionarios y empleados infractores, debiendo iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa de manera expedita a fin de evitar que opere la prescripción de la misma.

En la fracción XXVIII se contendrá la obligación de las autoridades competentes de informar al Ministerio Público de todas las resoluciones en las que se imponga alguna de las sanciones previstas en las fracciones II, IV y VI, del artículo 53 de la ley, por la comisión de infracciones graves, para que los funcionarios ministeriales, en uso de sus facultades, determinen la existencia de probables conductas delictivas.

En fin, la última fracción XXIX repite la fórmula genérica que anteriormente se encontraba en la fracción XXIV del artículo en comento.

En el capítulo II del título tercero sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas se proponen varios cambios. Por cuanto a la estructura de este capítulo, hemos recorrido el inicio del mismo al artículo 48, en vez del artículo 49 en el que iniciaba anteriormente. Veamos los cambios al articulado.

En el artículo 48 se hacen cambios importantes, pues ahora se especifican cuales son las infracciones las violaciones a las fracciones XI a XIII, XV a XVIII, XX a XXII y XXIV a XXVIII, del artículo 47 que se considerarán graves para efectos disciplinarios. También se establece que aquéllas que no estén consideradas como de gravedad podrán agravarse por reincidencia.

La nueva redacción de este precepto deja en manos del legislador la calificación de las infracciones graves a los deberes que impone la ley. De este modo, ya no quedará a la apreciación discrecional de las autoridades aplicadoras de la ley la calificación de la gravedad de una infracción.

El artículo cincuenta permanece sin cambios en su párrafo primero, sin embargo, la obligación contenida en el segundo párrafo se traslada a la fracción XXVI del artículo 47 de la ley.

La redacción del artículo 51 se simplifica para una más fácil comprensión del mismo. Además, se incluye entre los entes públicos facultados para organizar libremente sus sistemas disciplinarios, a los organismos constitucionales autónomos, entre los que se encuentran, por citar dos ejemplos, el Banco de México y el Instituto Federal Electoral.

En el artículo 52 se establece que la contraloría interna de la secretaría es uno de los órganos competentes para sancionar a los servidores públicos de dicha dependencia federal que infrinjan la Ley. Además, y como consecuencia de la reforma constitucional que se propone en este paquete de reformas, se precisa que la designación del contralor interno de la Secretaría de la Contraloría será hecha por el Presidente de la República con la ratificación del Senado.

En otro orden de ideas, en un segundo párrafo de este artículo se dispone que en todo lo relacionado con la aplicación de la ley, los titulares de contralorías internas de las dependencias y entidades federales serán responsables ante el órgano centralizador, que es la Secretaría de la Contraloría.

En el artículo 53, fracción IV, se impone una obligación a los titulares de las dependencias y entidades de la administración federal que deseen hacer ingresar al servicio del Estado a aquellas personas que, habiendo sido servidores públicos, hubieren sido inhabilitadas para desempeñar cargos o empleos federales.

En lo subsecuente, los titulares de los órganos públicos que deseen contratar o nombrar a una persona de las mencionadas en el párrafo anterior, una vez que concluya el periodo de inhabilitación, deberán solicitar a la Secretaría, en forma razonada, la incorporación de las citadas personas, pues de lo contrario incurrirán en responsabilidad administrativa. En lo futuro, ya no bastará que den un simple aviso, tal y como se prevé actualmente, sino que requerirán la autorización previa del órgano centralizador del control gubernamental.

En el artículo 54, que enlista los criterios a considerar para graduar la intensidad de la sanción disciplinaria, se reorganizan las fracciones VI y VII. Por principio de cuentas, la numeración de ambas fracciones se invierte, de modo que el contenido de la séptima pasa a formar la sexta; y, a su vez, la fracción sexta del texto actual se convierte en la séptima. En esta última se adiciona un párrafo que contiene la definición de la reincidencia para efectos de la presente Ley, definición, que es frecuente encontrar en la legislación administrativa. Se considera que existe reincidencia cuando el servidor público sancionado incurra dos veces en la misma infracción a la ley durante el término de un año, el que se contará a partir de la fecha en que se cometió la primera infracción. Se establece además que, cuando algún funcionario o empleado cometa una infracción grave, se le aplicará la sanción económica, a la que se sumará una o varias de las sanciones previstas en las fracciones III, IV y VI del artículo 53 de la ley.

El artículo 55, referido a las multas, se reforma considerando que la Suprema Corte de Justicia ha establecido que el sistema de multas fijas es inconstitucional, debido a que el citado precepto establece una modalidad de multa fija. Es por ello que se propone que la sanción económica impuesta a los servidores públicos infractores, en los términos del propio artículo 55, pueda ser de hasta dos tantos el monto de la cantidad base que equivaldrá al lucro obtenido o a los perjuicios causados con la conducta infractora en lugar de la sanción pecuniaria fija que existe actualmente del equivalente a "dos tantos" de la cantidad que se toma como base para determinar la sanción.

En el segundo párrafo del mismo artículo 55, habida cuenta que las multas impuestas a los servidores públicos infractores, según el artículo 75 de la propia ley, tienen el carácter de créditos fiscales, se propone que la actualización del monto de las mismas se realice en la forma prevista en el Código Fiscal de la Federación y se abandone el sistema vigente previsto en la Ley de Responsabilidades.

En lo futuro, las sanciones económicas que se deriven de la aplicación del artículo 55 de la ley, se liquidarán, para efectos de su pago, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago. La cantidad a pagar se actualizará siempre que haya transcurrido más de un mes correspondiente, en los términos previstos en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

En el artículo 56 se dispone que, cuando el superior jerárquico imponga la suspensión temporal como sanción disciplinaria, aquélla podrá ir desde un día y no desde tres, como se dispone actualmente hasta tres meses.

Por otra parte, en lo sucesivo, la única autoridad competente para imponer la destitución como sanción administrativa será la Secretaría. Es por ello que las fracciones III y IV del texto vigente se funden en una sola, que será la segunda.

Además, dado que la Suprema Corte de Justicia ha establecido que la imposición de sanciones administrativas es independiente de la relación laboral, se faculta al superior jerárquico para dictar la suspensión temporal y, a su vez, a la Secretaría, para que ésta destituya directamente a los servidores públicos, tanto de base como de confianza, sin necesidad de promover ante los órganos de la jurisdicción laboral Tribunal o Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, según el caso, que imponga la misma al término de un proceso jurisdiccional. La instauración de esta regla implicará también la reforma de los artículos respectivos de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Debe entenderse que la Secretaría sigue estando facultada para subrogarse a los superiores jerárquicos e imponer la sanción de suspensión temporal a los servidores públicos infractores, cuando aquéllos no tramiten los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes.

Por cuanto a la pena de inhabilitación en la nueva fracción IV por la comisión de infracciones graves que al mismo tiempo sean constitutivas de delito, hemos considerado conveniente que, para la aplicación de la misma, se sigan las reglas que para la ejecución de la citada sanción prevé la legislación penal.

Finalmente, dada la desaparición de la fracción IV, la regla contenida en la fracción V actual deberá recorrerse a la fracción IV.

En el artículo 57, y dado que la regla que se incluía en el primer párrafo del mismo se incluye ahora en la fracción XXII del artículo 47, se propone una nueva redacción de las reglas del procedimiento disciplinario.

Se agrega en el texto de este mismo artículo, la obligación de los titulares de las contralorías internas, de remitir a la Secretaría las copias de las resoluciones definitivas recaídas a los procedimientos correspondientes, a efecto de integrarlas al registro de procedimientos y sanciones de los servidores públicos.

El contenido del artículo 58 se actualizará para cubrir una omisión de la última reforma a la ley. En efecto, dado que desde el primero de enero de 1997, las Contralorías de las entidades de la administración federal son órganos competentes para imponer sanciones disciplinarias, los titulares de éstas, al igual que sus congéneres de las dependencias de la administración centralizada, se encuentran sujetos al control disciplinario de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo 62 se actualizará para incluir a las contralorías internas de las entidades entre los órganos encargados de determinar la existencia de infracciones administrativas y de aplicar las sanciones que, en su caso, procedan.

En el artículo 64, referido al procedimiento de imposición de sanciones administrativas, se abroga el último párrafo de la fracción IV, según el cual se requiere la autorización previa del Presidente de la República y en su caso, del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para suspender temporalmente a los servidores públicos sujetos a un procedimiento de responsabilidad administrativa, cuando el nombramiento de éstos incumba al titular

del Poder Ejecutivo Federal, así como el del Senado o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió su ratificación.

Consideramos que siendo esta suspensión una medida preventiva que no prejuzga sobre la responsabilidad administrativa de un servidor público, en nada se afectaría al servidor público que, eventualmente fuere suspendido en el ejercicio de su cargo o puesto, en tanto concluyen la instrucción del procedimiento disciplinario.

En este mismo artículo se impone a los funcionarios de la Secretaría el deber de notificar al Ministerio Público de todas las resoluciones en las que impongan sanciones derivadas de la comisión de infracciones graves, para que aquél, en ejercicio de sus atribuciones, resuelva sobre la existencia de probables conductas delictivas.

Finalmente, y con el fin de evitar que los procedimientos disciplinarios se prolonguen innecesariamente, se dispone un tiempo límite para la conclusión de los mismos tres meses, contados a partir del día de su inicio, el que se podrá duplicar cuando exista causa justificada.

En lo referente al registro de sanciones administrativas de los servidores públicos, se reforma el artículo 68 de la ley para regular con mayor detalle su funcionamiento. Dado que en el citado registro deben constar las resoluciones relativas a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas en los términos del artículo 53 de la ley, hemos considerado importante adicionar un párrafo al texto del artículo referido para dar carácter público al mismo.

Con la adición de un segundo párrafo al artículo 69, se crea la posibilidad de que, además de las constancias que acreditan la 'no existencia de registro de inhabilitación, que expide la secretaría, los interesados puedan pedir ante esta dependencia la expedición de un historial disciplinario en el que se anotarán, en caso de existir, las sanciones que les hubiesen sido impuestas y la intensidad de las mismas. En caso de no existir registro de sanción alguna, extenderá la constancia correspondiente.

En el artículo 75 se hacen algunos cambios en lo que respecta a la ejecución de las sanciones administrativas impuestas mediante resolución firme. Se modifica el segundo párrafo para que las sanciones de suspensión y destitución se sujeten, ya no a la legislación federal del trabajo, sino al artículo 56 de la propia ley. En este sentido debemos recordar que la Suprema Corte de Justicia ha afirmado que para aplicar dichas sanciones, la autoridad sancionadora no requiere acudir a las instancias jurisdiccionales en razón de que las sanciones disciplinarias antes mencionadas son independientes de la relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos.

En el artículo 77 BIS se establecen reglas más efectivas para que los particulares que hubieren sufrido daños y perjuicios a causa de infracciones administrativas cometidas por servidores públicos federales, puedan reclamar ante la propia administración pública la reparación del daño mediante un pago en cantidad líquida.

En primer lugar, se fija el plazo en treinta días naturales para que la administración dé respuesta a la solicitud correspondiente, en el entendido de que transcurrido éste sin que se dicte resolución expresa, se aplicará la afirmativa ficta y se presumirá que la autoridad resolvió en forma favorable al particular. Además de lo anterior, se obliga a la administración para que, siempre que algún particular presente queja o denuncia sobre hechos que impliquen probable responsabilidad administrativa, le notifique a éste la resolución que dé fin al procedimiento de responsabilidad administrativa, a efecto de que solicite la reparación patrimonial correspondiente.

Las modificaciones al artículo 78 en materia de prescripción son de gran importancia. Con ellas se amplían a tres años los plazos para que se extinga la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, así como para que prescriba la responsabilidad patrimonial de la administración por concepto de daños y perjuicios.

También se prevé la interrupción de la prescripción cuando dé inicio el procedimiento administrativo disciplinario, cuando el infractor sea sometido a proceso penal, o cuando hubiere abandonado el territorio nacional.

En el título cuarto Registro patrimonial de los servidores públicos, se proponen los siguientes cambios. En el artículo 79 que dispone que la Secretaría de la Contraloría es la encargada de llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos de la Administración Pública Federal y de los tribunales ubicados en el Poder Ejecutivo, se añade a los organismos constitucionales autónomos al grupo de organismos encargados de llevar en forma independiente el registro de la situación patrimonial de sus servidores.

Siguiendo con este precepto, y con el fin de hacer más transparente el manejo de la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos de la administración federal, se establece el carácter público que en lo futuro tendrá la información contenida en el citado registro.

En el artículo 80 que indica cuáles son los servidores públicos que deben presentar declaración de situación patrimonial, se actualizan algunas denominaciones, como en las fracciones I Bis *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, en lugar de *Asamblea de Representantes*; IV *Jefe del Distrito Federal*, en lugar de *Jefe del Departamento del Distrito Federal*; y IX *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo*, en vez de *Secretaría de la Contraloría General de la Federación*. Idéntica operación se hace en el último párrafo en que se alude al titular de la citada dependencia.

El cambio más importante a este artículo consiste en la adición de una nueva fracción la X, en la que se menciona, entre los obligados a presentar la declaración patrimonial, a aquellos que presten sus servicios en los organismos constitucionales autónomos, desde el nivel de jefes de departamento hasta directores, presidentes o gobernadores o sus equivalentes.

En el artículo 81, para añadir mayor coacción sobre la obligación de los servidores públicos que, según el artículo 80 de la misma ley, deben presentar su declaración de situación patrimonial al momento de ingresar al servicio del Estado, se dispone la aplicación de una sanción económica, a la cual se sumará la suspensión del nombramiento correspondiente; en caso de persistir la omisión, quedará sin efecto el nombramiento de que se trate.

También, y con el fin de proibir una práctica frecuente en los órganos del Congreso de la Unión, la omisión de la obligación de declarar la situación patrimonial de los legisladores federales se equipara a una falta grave, en términos del artículo séptimo de la ley y abre la posibilidad de iniciar un juicio de responsabilidad política.

En el artículo 84 se perfeccionan las reglas para iniciar el procedimiento administrativo de enriquecimiento ilegítimo. La secretaria estará obligada, a iniciar el mismo, cuando, además de los signos exteriores de riqueza, existan datos o elementos que permitan creer que un funcionario público ha incurrido en alguna conducta infractora. La inclusión de la forma verbal *deberá*, en lugar de la de *podrá*, busca reducir el margen de discrecionalidad existente, por cuanto a la determinación

de los casos en que se deberán iniciar las auditorías e inspecciones a que alude el citado artículo 84.

Adicionalmente, mediante la inserción de un nuevo párrafo al mismo artículo 84, en virtud del cual, la Secretaría podrá ordenar la práctica de las diligencias de inspección a que alude el primer párrafo del citado artículo, cuando así se lo solicite un grupo de diputados o senadores federales que represente el veinticinco por ciento del total de los miembros de su respectiva cámara.

En el artículo 89, que establece que los servidores públicos que reciban obsequios, donativos, o beneficios que estén prohibidos, deben entregarlos a la Secretaría de la Contraloría, se añade una frase para que ésta, a su vez, ponga dichos bienes a disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo expedir ambas dependencias sendas constancias de recepción del bien de que se trate.

Por último, los artículos 88 y 90 se invierten, por cuanto a su numeración más lógica. Por lo demás, en ambos preceptos se proponen algunos cambios de redacción.

En el nuevo artículo 88 únicamente se actualiza la denominación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por cuanto al nuevo artículo 90 también se propone simplificar su redacción para una mejor comprensión de su contenido normativo.

Por lo anteriormente expuesto, presentamos la siguiente iniciativa de:

Decreto que Reforma la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

ARTICULO UNICO: SE REFORMAN los artículos: 2; 3 fracciones II, IV y V; 5; 7 fracciones I, II, IV y VI; 23, primer párrafo; 25, primer párrafo; 40; 42; 46; 47 fracciones III, IV, XX, XXI y XXII, la fracción XXII actual pasa a ser la fracción XXIV y la fracción XXIII pasa a ser la XXV y un segundo párrafo; 48 primer párrafo; 51; 52 primer párrafo; 53 primer y tercer párrafos; 54 fracciones VI y VII; 55 primer y segundo párrafo; la fracción I, II, III y V del artículo 56; 57 primer y segundo párrafo; 60; 62; 68 primer párrafo; 75 segundo párrafo; 77 bis primer párrafo; 78; 79 segundo y tercer párrafo; 80 fracciones I bis, IV, IX y último párrafo; 81 segundo párrafo; 84 primer párrafo; 88; 89 y 90. SE ADICIONAN los artículos: 3 segundo párrafo; 47 fracciones XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX y un tercer párrafo; 48 segundo párrafo; 52 segundo párrafo; 54 segundo párrafo; 64 segundo y tercer párrafos; 68 segundo párrafo; 69 segundo párrafo; 77 bis segundo párrafo, recorriéndose el orden de los actuales segundo, tercero y cuarto párrafos, para quedar como tercero, cuarto y quinto párrafos respectivamente; 80 fracción X; 81 tercer y cuarto párrafos, recorriéndose el orden del actual párrafo tercero para quedar como quinto párrafo; y 84 tercer párrafo. SE DEROGA: la fracción IX del artículo 47; se deroga la fracción IV del artículo 56; todos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

"ARTICULO 2o.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todos aquellos servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios que manejen o apliquen recursos económicos federales.

ARTICULO 3o.-

I.-

I BIS

II.- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;

III

IV.- Los órganos de los poderes del Distrito Federal;

V.- Los titulares de las unidades de contraloría interna de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

VI a IX

Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

ARTICULO 5o.- En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

ARTICULO 7o.-

I.- El ataque a las instituciones democráticas reguladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal tutelado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III.-

IV.- El ataque a los derechos jurídico-políticos de votar y ser votado y de asociación libre y pacífica con fines de participación en los asuntos políticos que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V.-

VI.- Cualquier infracción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a las leyes federales que cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados o al Distrito Federal; a los intereses de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII y VIII

ARTICULO 23.- Transcurrido el plazo que se señala en el artículo anterior, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público o su absolución, y expresando los preceptos legales en que se funde.

.....

.....

ARTICULO 25.- Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculgado.

.....

.....

ARTICULO 40.- En todo lo no previsto por esta Ley, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de las leyes. En todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.

ARTICULO 42.- Cuando en el curso del procedimiento a un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta Ley, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal.

.....

ARTICULO 46.- Cuando alguno de los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta ley incurra en responsabilidad administrativa será sancionado en los términos y conforme al procedimiento del presente capítulo.

ARTICULO 47

I y II

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que les hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida para fines distintos de aquéllos para los que les fueron proporcionadas;

V a VIII.

IX.- Derogada

X a XVIII.

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

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XXI.- Denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que puedan constituir infracción administrativa en los términos de esta ley y de las normas que al efecto se expidan;

XXII.- Denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección;

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

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

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

XXVI. Abstenerse de inhibir, por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los particulares con el fin de evitar la formulación o presentación de quejas

y denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunden en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXVII. Sancionar, en el supuesto de que sean servidores públicos de las contralorías internas, a los infractores en los términos previstos por esta Ley, debiendo iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa en plazo breve a fin de evitar que opere la prescripción.

Cuando la Secretaría tenga conocimiento de omisiones que constituyan infracciones a esta obligación procederá a informar de ello al titular de la dependencia o entidad y aplicará las sanciones correspondientes.

XXVIII.- Informar, tratándose de alguna de las autoridades competentes para aplicar esta Ley, al Ministerio Público de todas las resoluciones en las que se impongan alguna de las sanciones previstas en las fracciones II, IV y VI, del artículo 53 de esta ley, por la comisión de infracciones graves; y

XXIX.- Las demás que determinen las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

Las personas que, habiendo perdido el carácter de servidor público por cualquier causa, continúen ejerciendo las funciones de su antiguo empleo, cargo o comisión, serán sancionadas en los términos previstos por el código penal.

ARTICULO 48.- Para efectos del presente título se considerará que constituyen infracciones graves el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones XI a XIII, XV a XVIII, XX a XXII y XXIV a XXVIII del artículo 47 de la presente ley.

Las infracciones a las obligaciones contenidas en el artículo 47 que no estén calificadas como graves podrán revestir tal carácter cuando constituyan conductas reincidentes en los términos del artículo 54, fracción VII.

ARTICULO 51.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3° de esta Ley, y los organismos constitucionales autónomos, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, en los términos de la legislación respectiva.

ARTICULO 52.- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de

dicha Secretaría cuyo titular será designado por el Presidente de la República con la ratificación del Senado, y sólo será responsable administrativamente ante el Jefe del Ejecutivo Federal.

Los titulares de contralorías internas de las dependencias y entidades serán responsables ante la Secretaría.

ARTICULO 53.- Las sanciones por infracción administrativa consistirán en:

I a VI

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, solicite ante la Secretaría su ingreso y obtenga de ésta la autorización correspondiente.

.....

ARTICULO 54

I a V

VI.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones; y

VII.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones. Existirá reincidencia cuando el servidor público incurra en la misma infracción a la presente ley durante el término de un año, contado a partir de la fecha en que se cometió la primera conducta infractora.

En el caso de infracciones graves se aplicará por lo menos una de las sanciones previstas en las fracciones III, IV y VI del artículo 53 de esta ley, así como la correspondiente sanción económica.

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

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago. Cuando transcurra más de un mes entre la fecha de imposición de la sanción y la del pago correspondiente, la cantidad a pagar se actualizará conforme al procedimiento previsto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

.....

ARTICULO 56

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo de un día hasta por tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, será impuesta por la Secretaría;

III.- La Secretaría procederá a la suspensión del servidor público responsable en los términos de las fracciones anteriores cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

IV.- Se deroga.

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente. Tratándose de infracciones administrativas graves que resulten constitutivas de un delito el cual tenga previsto, a su vez, la pena de inhabilitación, se estará a lo dispuesto en el código penal para el efecto de la ejecución de la misma; y

VI.-

ARTICULO 57.- Una vez que ante la contraloría interna de las dependencias o entidades se presente una denuncia escrita sobre hechos que puedan constituir infracción administrativa imputable a uno o varios servidores públicos, aquella determinará si existe una o más infracciones administrativas y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente, una vez concluido el procedimiento respectivo, la contraloría interna deberá enviar copia de la resolución definitiva a la Secretaría.

.....

ARTICULO 60.- La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.

ARTICULO 62.- Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia o entidad para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayor cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al Titular de la dependencia o entidad y a la contraloría interna de la misma para que participe o cōadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

ARTICULO 64

I a IV

La Secretaría deberá notificar al Ministerio Público de todas las resoluciones en las que se impongan sanciones resultantes de la comisión de infracciones graves, para que aquél, en ejercicio de sus atribuciones, resuelva sobre la existencia de probables conductas delictivas.

La resolución que ponga fin al procedimiento de responsabilidad administrativa deberá pronunciarse, a más tardar, dentro de los tres meses siguientes al día de su inicio. La autoridad competente podrá duplicar este plazo cuando exista causa justificada o a solicitud del posible infractor.

ARTICULO 68.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, de las dependencias y de las entidades durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas en los términos del artículo 53 de esta ley.

El registro de sanciones administrativas será de carácter público. Los servidores públicos cuyo nombre aparezca en el mismo podrán pedir que sean corregidos los errores que consten en el mismo.

ARTICULO 69

Las personas que hayan ocupado o pretendan ocupar un cargo, comisión o empleo en la administración pública federal, así como los servidores públicos en servicio activo podrán solicitar la expedición de un historial disciplinario en el que se anotarán, en caso de existir, las sanciones que les hubiesen sido impuestas y la intensidad de las mismas. En caso de no existir registro de sanción alguna, se extenderá la constancia correspondiente.

ARTICULO 75

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en el artículo 56 de esta ley .

.

ARTICULO 77 BIS.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la infracción administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, dentro de los treinta días naturales siguientes al de la presentación de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin que dicte la resolución respectiva, se presumirá que la autoridad resolvió en forma favorable al particular.

La Secretaría o en su caso, la dependencia o entidad respectiva deberá notificar a la persona que hubiere presentado la queja o denuncia, la resolución que dé fin al procedimiento de responsabilidad administrativa.

.
.
.

ARTICULO 78.- Las facultades del superior jerárquico, de la Secretaría y de la contraloría interna para imponer las sanciones que esta ley prevé prescribirán en tres años contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

El derecho de los particulares a solicitar el pago de daños y perjuicios, prescribirá en tres años contados a partir de la notificación de la resolución que haya determinado la responsabilidad administrativa.

En todos los casos la prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64, cuando el infractor sea sometido a proceso penal o cuando se encuentre fuera del territorio nacional.

ARTICULO 79

Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría se confieren, en el ámbito de sus respectivas competencias, al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los organismos constitucionales autónomos para efecto de que, en los términos de la legislación respectiva, determinen los sistemas y los órganos encargado de ejercer dichas atribuciones.

La información contenida en el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos será de carácter público.

ARTICULO 80

I

I Bis.- En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: los Representantes, Oficial Mayor, Tesorero y Directores de la misma;

II y III

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

V a VIII

IX.- En la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo: todos los servidores públicos de confianza.

X.- En los organismos constitucionales autónomos, todos los funcionarios desde el nivel de jefes de departamento hasta directores, presidentes o gobernadores o sus equivalentes.

.

Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII

a IX del artículo 3o., que determine el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

ARTICULO 81.

I a III

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se impondrá multa hasta por sesenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y quedará suspendido el nombramiento respectivo.

En caso de que la omisión en la declaración se prolongue por un periodo de treinta días naturales, quedará sin efecto el nombramiento previa declaración de la Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III.

Tratándose de senadores, diputados y representantes de elección popular, la omisión se considerará infracción grave en términos del artículo séptimo de la presente Ley, y se solicitará el inicio del juicio político correspondiente.

.....

ARTICULO 84.- Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público y existan elementos o datos suficientes, la Secretaría deberá ordenar, mediante resolución fundada y motivada, la práctica de visitas de inspección y auditorías. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará ante ésta la solicitud correspondiente.

.....

La Secretaría también deberá ordenar las diligencias de inspección a que alude el párrafo anterior cuando así se lo solicite un grupo de diputados federales o senadores de la República que represente el veinticinco por ciento del total de los miembros de su respectiva cámara.

ARTICULO 88.- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo hará al Ministerio Público, en su caso, declaratoria de que el funcionario sujeto a investigación en los términos de la presente Ley, no justificó la procedencia lícita de los bienes adquiridos que hayan provocado el incremento sustancial de su patrimonio o de aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

ARTICULO 89.- Cuando los servidores públicos reciban obsequios, donativos o beneficios de los mencionados en el artículo anterior cuyo monto sean superior al que en él se establece o sean de los estrictamente prohibidos, deberán ser entregados a la Secretaría para que ésta, a su vez, informe de ello a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los ponga a su disposición. La Secretaría y la institución destinataria de los bienes deberán expedir las constancias correspondientes.

ARTICULO 90.- Durante el periodo que comprende la fecha en que los servidores públicos inicien el desempeño de su empleo, cargo o comisión y hasta por el año posterior a la fecha en que dejen de desempeñarlo, deberán abstenerse de solicitar, aceptar o recibir por sí, o por interpósita persona, donaciones, donativos, servicio, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII del artículo 47 de esta Ley, siempre y cuando sea con motivo de las actividades con las que se encuentren o se hubieren encontrado vinculados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Artículo Transitorio

UNICO.- El siguiente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.⁹⁸

⁹⁸ <http://www.pansenado.org.mx/Iniciativas/texto33.html>

CAPITULO III

LOS PROCEDIMIENTOS A QUE PUEDEN SER SUJETOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE TRANSPORTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO (STCM)

1. PROCEDIMIENTOS A QUE PUEDEN SER SUJETOS

Los servidores públicos son responsables de la conducta que observen con motivo del servicio a su cargo. El título cuarto de nuestra Constitución, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", establece cuatro tipos de responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones laborales, estas son: la responsabilidad penal, civil, política y administrativa:

La ley suprema prohíbe la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza con motivo de una sola conducta ilícita. Se trata del principio conocido como ne bis in idem, que consagra el artículo 23.⁹⁹

Existe la posibilidad de que una conducta y/o omisión, de un servidor público tenga una proyección múltiple, que podría traer consigo la imposición de varias sanciones de diverso carácter, la justicia federal ha considerado que el vínculo existente entre el servidor público y el estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el administrativo en cuanto que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, el penal y el civil, pues como persona, sujeto de derechos y obligaciones, debe responder de conductas que le son atribuibles, de manera que el servidor público puede ser sujeto a un procedimiento administrativo, penal, civil e inclusive político.

a) PENAL

LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El maestro Andrés Serra Rojas, en su libro Derecho Administrativo nos expresa que:

"El Congreso de la Unión, expresa en el artículo 111, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se expedirá a la mayor brevedad posible, una ley de responsabilidades de los todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los servidores públicos y del buen despacho".¹⁰⁰

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el

⁹⁹ Tomado de GARCÍA RAMÍREZ Sergio, "Derecho de los Servidores Públicos". Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C., UNAM, México 2002, p. 64.

¹⁰⁰ Tomado de SERRA ROJAS Andrés, "Derecho Administrativo", editorial Olimpo México 1959

sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.

La responsabilidad penal, se genera por los delitos que el servidor público comete durante el tiempo de su encargo, conforme a las reglas contenidas en el artículo 109 constitucional fracción II, que establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de los delitos cometidos por cualquier servidor público de acuerdo con la legislación penal, por su parte el párrafo tercero del artículo 114 constitucional regula los plazos de prescripción de esta clase de delitos.¹⁰¹

El artículo 212 del Código Penal, dispone que se considera servidor público para efectos penales, a "toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales, asimismo, están sujetos a responsabilidad penal en los términos del propio ordenamiento, los gobernadores de los Estados, los Diputados y los Magistrados de los tribunales superiores locales, cuando cometen delitos previstos por el propio código, en materia federal.

*Los servidores públicos son penalmente responsables por cualesquiera de los delitos que cometen, previstos en el Código Penal o en otros ordenamientos, hay ciertos delitos que solo pueden ser cometidos por servidores públicos. Estos figuran en los títulos décimo y undécimo del libro segundo del Código Penal.*¹⁰²

Cuando un servidor público comete un delito con motivo o en ejercicio de su cargo, quedará sometido al procedimiento penal respectivo en los mismos términos que cualquier otra persona. Por ende, una vez formulada la denuncia o la querrela correspondiente, el Ministerio Público integrara la averiguación previa y ejercitara la acción penal ante el tribunal correspondiente.

De lo anterior se puede advertir que en el Título Décimo Octavo, del Código Penal para el Distrito Federal se contempla un apartado de delitos contra el servicio público cometidos por servidores públicos, el cual establece:

DISPOSICIONES GENERALES SOBRE SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 256. *Para los efectos de este Código, es servidor público del Distrito Federal toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.*

De lo anterior se advierte que señala quienes son sujetos a este código y por ende quienes pueden incurrir en responsabilidad penal.

Por su parte el artículo 257 establece:

Artículo 257. *Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta además, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o de confianza, su antigüedad en el empleo, cargo o*

¹⁰¹ Ob. Cit. SÁNCHEZ BRINGAS Enrique. p. 667

¹⁰² Ob. Cit. GARCÍA RAMÍREZ Sergio. p. 74

comisión, nivel jerárquico, antecedentes de servicio, percepciones, situación socioeconómica, grado de instrucción, las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito, así como el monto del beneficio obtenido o del daño causado.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas así como, el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional denominada fuero, aunque de acuerdo con la Constitución Política solo puede existir fuero de guerra, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada *Declaración de Procedencia*.

El procedimiento para la *Declaración de Procedencia*, es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuara en lo pertinente de acuerdo con lo previsto por el Juicio Político.

Por tanto, la Sección Instructora, integrada por cuatro diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procurará establecer:

- a) La subsistencia del fuero constitucional
- b) La existencia del delito y
- c) La probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público en su caso; se concederá la palabra a las partes para que les formulen alegatos, después de que lo hagan se les retirará del recinto para proceder a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que se debe proceder en contra del inculpado quedara inmediatamente separado de su encargo empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que hablan existido en la materia, sobre todo respecto de la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que actualmente, con claridad que no admite desvíos, se distingue entre tres tipos de infracciones; la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal.¹⁰³

b) CIVIL

En una frase inmortal por su riqueza de concepto y por su bien lograda síntesis reúne Ulpiano los principios del derecho: vivir honestamente, no hacer daño a otro y dar a cada uno lo suyo.

Del segundo de ellos deriva claramente la idea de responsabilidad, es decir si existe libertad para actuar, debe existir también como contrapartida indispensable, responsabilidad por las acciones, y por lo mismo, quien al cobrar no cuida que su conducta no dañe a otro, debe en justicia reparar el daño.

Los principios antes citados y en especial el segundo han dado origen a lo que hoy día conocemos como responsabilidad civil, que en el transcurso del tiempo ha venido precisando sus conceptos, determinando su alcance he incluso, en ocasiones creando nociones que la revitalizan y la adecuan a las nuevas necesidades sociales.¹⁰⁴

Por cuanto hace a la responsabilidad civil, solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional, se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante una demanda, advirtiendo además que ningún servidor público dispone de inmunidad para responder de sus obligaciones civiles,¹⁰⁵ el párrafo octavo establece de manera literal:

*“En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor publico no se requerirá declaración de procedencia”.*¹⁰⁶

El maestro Luis Humberto Delgadillo, nos dice que la justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro, y encuentra su base constitucional en los artículos 1, 12, 13, y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales y garantiza el derecho de propiedad

¹⁰³ Op. Cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto. p. 28

¹⁰⁴ Cfr. RUIZ MASSIEU José Francisco, compilador, “*Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*”, apartado escrito por Manuel Borja Martínez, La Responsabilidad Civil, Instituto Nacional de la Administración Publica, INAP, México 1984, p. 115.

¹⁰⁵ Cfr.: Ob. Cit. SÁNCHEZ BRINGAS Enrique. p. 668

¹⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 111

privada, limitada solo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.¹⁰⁷

De acuerdo con lo anterior nadie esta obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio sin causa justa y cuando un servidor publico cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones a un particular incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, en un sentido estricto en virtud de que el servidor publico presta sus servicios para el Estado, esta responsabilidad deberia estar imputada directamente al estado, ya que los servidores públicos actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños debieran ser imputados al ente publico, para que este responda por aquellos.

*"El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tiene por que soportarla"*¹⁰⁸

No obstante lo anterior conforme al artículo 1927, del Código Civil para el Distrito Federal, el estado solo es responsable de manera solidaria del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será subsidiada en todos los demás casos, de lo que se desprende que en principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor publico como persona física, no como órgano del Estado.

Por lo tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos; y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos solo se puede generar entre particulares, no entre el estado y sus empleados.

Es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que esta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por las leyes y procedimientos administrativos.

*"La idea de responsabilidad por los daños causados a otros aparece como una constante en el derecho. Se presenta con carácter, enfoques y regulaciones diversas en sus distintas ramas. Puede así hablarse de responsabilidades variadas según que la conducta se analice con el criterio de una u otra disciplina jurídica."*¹⁰⁹

¹⁰⁷ Según lo refiere DELGADILLO GUTIÉRREZ Humberto en su libro "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos" editorial Porrúa, México 2001, p. 29.

¹⁰⁸ Tomado de DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA Manuel, "Elementos de Derecho Administrativo", 2º, Curso, Editorial Limusa, México 1989 pág. 167.

¹⁰⁹ Tomado de BORJA MARTÍNEZ Manuel, "La Responsabilidad Civil", Revista Praxis, num. 60, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1984, p. 115.

En el texto actual del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, atendiendo a la reforma del 10 de enero de 1994, la ley señala que *"Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación 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 a cualquiera otra".*¹¹⁰

Sin embargo en la práctica no se ejecuta esta supuesta indemnización.

De acuerdo con lo anterior la responsabilidad civil de los servidores públicos, se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, y que causan un daño a los particulares.

*En resumen, la responsabilidad civil de los servidores público solo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionan en ejercicio de una función pública y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por lo tanto para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que reproduzca entre particulares y se regule y se demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estamos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.*¹¹¹

c) ADMINISTRATIVA

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Esta es la tercera clase de responsabilidad descrita en la Constitución y que puede ser exigida a los servidores públicos a que se: contrae el texto del artículo 108 constitucional, por lo que es la clase mas amplia de responsabilidad oficial que existe y se ha regulado, en efecto, la responsabilidad administrativa es la de mayor trascendencia y amplitud en cuanto a su campo de procedencia, en atención a que engloba al total de los servidores públicos, tanto funcionarios como empleados, como los sujetos de responsabilidad de ésta, lo que no sucede en el caso del juicio político ni del procedimiento para declarar la procedencia.

El maestro Alberto Del Castillo Del Valle, nos refiere que la responsabilidad administrativa importa un procedimiento previsto en la constitución, a través del cual

¹¹⁰ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹¹¹ Tomado de HARO BELCHEZ, Guillermo. *"El Régimen Disciplinario en la Función Pública"*, Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C., México 1993 P. 40

se sanciona a cualquier persona que tenga calidad de servidor público, que en desempeño de su empleo y cumplimiento de sus obligaciones y deberes, en su actuar no se apegue a los principios de legalidad imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia, y dejan de hacer lo que la ley les exige que hagan, o que desempeñen esas funciones, deberes y obligaciones sin apegarse a los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia. El hecho de apartarse de dichos principios, algunos de ellos elevados al rango de garantía individual, como es la necesidad de fundar y motivar sus actos de autoridad a la ley o aplicar ésta sin favorecer a ninguna de las partes en una controversia, hace que se les sancione por incurrir en responsabilidad oficial de carácter administrativa.¹¹²

El Doctor Agustín Herrera Pérez nos dice que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina específicamente en que momento y por que razones un servidor público incurrirá en responsabilidad, así como, el tipo de sanción a que se hará acreedor, ampliando en muchos aspectos la antigua responsabilidad, pues además de castigar el daño patrimonial que se cause a la Hacienda Pública Federal, con la correspondiente sanción económica, también establece otro tipo de sanciones, para todas aquellas conductas que de diversa manera afectan a los servicios que presta la Administración Pública Federal y para el Distrito Federal.¹¹³

De acuerdo con este autor la responsabilidad administrativa importa una serie de sanciones por incumplimiento con ciertas actividades a cargo de los servidores públicos y que son, en concreto, los servicios públicos, los que deben cumplirse con las características que señalan la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se encuentra prevista en los artículos 109, fracción III y 113 de la Carta Fundamental, los cuales establecen:

Artículo 109.

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

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Ese es el texto del artículo 109 fracción III, donde se prevé primeramente la responsabilidad administrativa, regulada dentro del artículo 113 en forma más extensa como se desprende de su texto, el cual es del tenor siguiente:

Artículo 113.

¹¹² Tomado del libro del Doctor Del Castillo Del Valle, Alberto; "*La Defensa Jurídica de la Constitución en México*", quien a su vez refiere al Doctor Agustín Herrera Pérez, en su libro "*Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*", editorial Carsa. S.A. México 1991, p.145.

¹¹³ Ob. Cit. por DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto; "*La Defensa Jurídica de la Constitución en México*". p. 244

Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.¹¹⁴

En esos dos preceptos constitucionales se dan las bases de la responsabilidad administrativa en que incurren los servidores públicos, dentro del ejercicio o desempeño de sus funciones como tales. Es importante ver que en el segundo de los preceptos constitucionales transcritos, se establecen las sanciones a que se hacen acreedores los individuos encontrados como responsables administrativamente, las cuales son necesarias para mantener a dichos sujetos dentro del orden constitucional que deben observar a través de una función en que impere la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, según establecen ambos artículos constitucionales, siendo sostenido lo mismo por el artículo 47 de la Ley secundaria, cuando en su primera parte sostiene que:

"artículo 47.- Todo servidor publico tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas."¹¹⁵

A estas obligaciones que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y describe la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el maestro Mario Ayluardo Saúl las considera como:

"Un catalogo de deberes no solo jurídico sino también moral", esto le da a la Ley un concepto educacional, por un lado están sus deberes; por el otro las prohibiciones.

En verdad que la ley establece ese catalogo, subrayándose que entre las diversas circunstancias que deben concurrir dentro de la actuación de los servidores públicos, se encuentran algunas que son meramente de carácter moral como es el caso de la conducción con honradez y con eficiencia en el desarrollo de sus funciones. Tanto una como otra conducta son realmente pertenecientes al campo de la moral principalmente por lo que hace a la honradez que deben demostrar los funcionarios o servidores públicos; sin embargo, la Constitución impone que se conduzcan con esos parámetros para no incurrir en responsabilidad administrativa y no ser castigados la separación del encargo público que estén desempeñando, así como que tampoco se les inhabilite para ocupar otro con posterioridad, siendo estas dos de las posibles sanciones que se imponen a quienes incurren en esta clase de responsabilidad.¹¹⁶

¹¹⁴ Idem p. 244-245

¹¹⁵ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹¹⁶ Tomado de Ayluardo Saúl Mario, *"Lecciones Sobre Derecho Administrativo"* Universidad Autónoma Metropolitana, México 1991, p. 165.

Todos los servidores públicos deben actuar en apego a derecho, o sea, dentro de la legalidad, conforme a lo que manda el orden jurídico nacional; con honradez, es decir, su actuación no debe estar subsumida ni implicada a aspectos de corrupción en ninguna de sus diversas especies; asimismo, los servidores públicos deben actuar con lealtad para con la Institución a la que prestan sus servicios, así como el personal al cual están subordinados; su actuación debe ser siempre sin favoritismo hacia alguna de las partes que ante él concurren a solicitar sus servicios, debiendo atender al público en forma idéntica, sin distinción entre él, por lo que debe actuar imparcialmente; por último, el empleo, cargo o comisión que desempeñe será siempre cumplido con diligencia, buscando proporcionar el mejor servicio posible, lo que se logra a través de la eficiencia. Todos estos aspectos están subsumidos dentro de las diversas fracciones que conforman el texto del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo en total veintitrés fracciones las que contienen esas obligaciones.

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

- I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas;
- V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este;
- VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba;
- IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designo o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por mas de quince días continuos o treinta discontinuos en

un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda, resultar algún beneficio para el, su conyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público a las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XXIV.- La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado, si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

El catálogo de obligaciones administrativas de los servidores públicos expuesto en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha sido llamado también el *Código de Conducta del Servidor Público*, no es tan completo ni acabado como quisiéramos, prueba de ello es que otras obligaciones se presentan en otros artículos de la ley, como la que se establece en el artículo 49 la ley antes referida la cual textualmente señala, "todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias... y de evitar que con motivo de estas se causen molestias indebidas al quejoso", así como a no inhibir " al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas o denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes la formulen o presenten".

La conducta, activa u omisa, del servidor público debe ocurrir durante el desempeño de sus funciones para que se actualicen los supuestos de la responsabilidad administrativa, esta conducta puede ser consciente o involuntaria; lo importante es que surta los efectos para constituir una responsabilidad.

Cuando se apunta que el servidor público no debe inhibir las quejas o denuncias no significa que la autoridad autorizada las promueva. Inhibir es oponerse a un impulso ya producido; promover es hacer nacer ese impulso; esto va de la mano con la diferencia que existe entre promover una queja contra un servidor público en particular y promover la cultura de la queja y la denuncia como una actitud general de la sociedad. Cuando estas nacen de un convencimiento, de una convicción, a protestar por conductas irregulares o negligentes de los servidores públicos es algo

que contribuye a la elevación del nivel de civismo en la sociedad. Lo otro son conductas interesadas, sesgadas que tienden a dañar reputaciones. En los últimos años se ha dado mucha importancia a un fenómeno conocido como atención a la ciudadanía que surge de la transformación de la percepción del servicio administrativo como atención al cliente en esta óptica el ciudadano es lo importante, lo cual es bueno, pero no a costa del prestigio de los servidores públicos.

COMPETENCIA

Debido al amplio campo de hipótesis de exigimiento de responsabilidad, administrativa, el procedimiento para exigirla es muy especial y no se establece legalmente ningún organismo ante el cual se desarrollen todos los procedimientos que se deriven de la falta de cumplimiento de las obligaciones comunes a los servidores públicos y que describe el artículo 47; en efecto de acuerdo al artículo 49 en cada una de las Dependencias Gubernativas debe existir una unidad para que el público pueda presentar sus quejas en contra de los servidores públicos por violación a sus obligaciones. Cabe señalar que este artículo legal se refiere tan solo a las dependencias administrativas o a la Administración Pública, tanto federal como del Distrito Federal, mientras que el artículo 51 ordena la constitución de la referidas unidades dentro del Poder Judicial Federal y del local, así como dentro del Congreso de la Unión en cada una de sus caras dentro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los demás Organismos Públicos, es por ello que se da la existencia de las Contralorías Internas, las cuales son Unidades Administrativas dependientes de la Contraloría General, quien tiene un ámbito de competencia local y ante quienes se tramitan las quejas y denuncias con motivo presuntas irregularidades administrativas atribuibles a servidores públicos.

Por ello puede sostenerse nuevamente que las obligaciones a que alude el artículo 47, derivadas de la responsabilidad administrativa y por ende, reguladas legalmente en relación con artículo 113 constitucional, son imperativas a todas las personas que sean servidores públicos y que describe el artículo 108 constitucional, independientemente de que desempeñan sus funciones dentro del Poder Ejecutivo o en los poderes Legislativos y Judicial.

Ahora bien, en estricto apego al artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un acuerdo, enmarcado con el número 7/89, de la fecha 5 de septiembre de 1989, donde cumple con la obligación de establecer "Los Órganos y Sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de dicha ley, de responsabilidades mencionadas antes, así como para aplicar las sanciones correspondientes en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en dicho acuerdo se establece la competencia para conocer de la denuncia para exigir la responsabilidad administrativa y de especifica el procedimiento a seguirse en esos casos. Así, el artículo 1º, sostiene como Órganos competentes para intervenir en esta clase de negocios a los siguientes:

- I. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- III. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

- IV. La Comisión de Gobierno y Administración;
- V. Los Tribunales Colegiados de Circuito
- VI. Los Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito
- VII. Los Jueces de Distrito y
- VIII. El superior jerárquico del servidor público a quien se atribuya responsabilidad.

Conforme a este precepto Primero, del Acuerdo 7/89, emitido por la Suprema Corte de Justicia, esos son los diversos Órganos que tiene competencia para sancionar a un servidores publico del Poder Judicial Federal que haya incurrido en responsabilidad administrativa por incumplimiento con las diversas obligaciones a que se contrae el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la cual están sujetos tales individuos.

Así las cosas el requerimiento de responsabilidad administrativa a los individuos descritos por el artículo 108 constitucional, se lleva adelante precisamente ante las dependencias competentes abiertas de los Órganos de Estado para los cuales presentes sus servicios esos sujetos y tratándose de la administración pública Federal y para el Distrito Federal, conjuntamente con esas dependencias o Unidades tiene competencia la antes Secretaria de Contraloría General de la Federación, ahora Secretaria de la Función Pública.¹¹⁷

LEGITIMACIÓN

Sobre la legitimación para iniciar estos procedimientos, debe tenerse en consideración el contenido del artículo 49, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra establece:

Artículo 49.- En las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciara, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

*La Secretaria establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.*¹¹⁸

Por analogía del artículo 51 del mismo ordenamiento del que se desprende que la acción respectiva esta dada a favor de todo gobernado interesado en la aplicación de alguna sanción en contra del referido servidor público incumplido. En efecto dice ese precepto, el artículo 49 en su parte conducente señala "que se establecen unidades específicas, a las que el público tendrá fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente". Así pues, todo gobernado que haya sido afectado en su esfera jurídica o en sus intereses por cualquier funcionario público dentro de sus actividades como tal, está facultado para iniciar el procedimiento a través del cual se exija responsabilidad administrativa al sujeto que incumpla con sus obligaciones descritas en las leyes, debiendo entenderse así la expresión "cualquier interesado", a que hace mención el artículo ahora transcrito

¹¹⁷ Ob. cit. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. p. 258

¹¹⁸ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Conjuntamente con el derecho que se da a toda persona interesada, para que inicie el procedimiento de mérito, la ley facilita a los superiores jerárquicos de los individuos de referencia para que se presente la denuncia respectiva y se les exija la responsabilidad administrativa en que hayan incurrido de acuerdo con lo que establece el artículo 47, que antes ha sido analizado, ello es sostenido por el artículo 57 de la Ley Federal, cuando en su primer párrafo dispone lo siguiente.

“Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Por lo tanto la iniciación del procedimiento para exigir responsabilidad administrativa esta dada a las personas físicas que ven afectados sus intereses por parte de algún servidor público o bien, puede iniciarse por parte del servidor publico superior jerárquico del que incurrió en responsabilidad.

Al mismo tiempo, se da la facultad para iniciar este procedimiento a la Secretaria de la Función Pública, cuando se desprenda de cuales quiera de los procedimientos de investigación o de auditoria que la Secretaria haga a las dependencias gubernativas. Esta potestad la otorga el artículo 62 de la Ley que señala textualmente:

Artículo 62.- Si de las investigaciones y auditorias que realice la secretaria apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informara a la Contraloría Interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayor cuyo conocimiento solo compete a la Secretaria, esta se avocara directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la Contraloría Interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.¹¹⁹

Así pues esos son los sujetos capacitados o facultados para iniciar el Expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa cuando algún servidor público ha incurrido en ella, según se desprende de la lectura a los preceptos legales incoados y transcritos en este apartado.

Por otra parte debe señalarse que la obstaculización que se haga por parte de las diversas dependencias gubernativas para que algún individuo presente quejas o denuncias, provoca responsabilidad en contra del sujeto que pretenda impedir el ejercicio de ese derecho, según sostiene el artículo 50 de la Ley, con lo que el legislador intenta que sea respetado cabalmente en todos sus aspectos y en toda su dimensión, este derecho para quejarse y denunciar a quien siendo servidor público incumpla con sus obligaciones.

En tales circunstancias, la falta descrita en el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es castigada con la destitución, suspensión o inhabilitación del puesto que desempeñe el servidor público encontrado responsable de esa falta administrativa, la cual puede considerarse grave en razón de venir a justificarse como una especie de complicidad entre el funcionario que se niega a admitir las quejas o denuncias presentadas en contra de alguno de los servidores públicos bajo sus instrucciones o cuando alguno de los individuos, así como, cuando se realicen determinadas conductas tendientes a intimidar e impedir la elaboración de denuncias o quejas por responsabilidad

¹¹⁹ Idem.

administrativa, con el servidor público incumplidor del derecho y al que se pretende acusar y exigir responsabilidad administrativa.¹²⁰

La competencia para sustanciar el procedimiento por responsabilidad administrativa.

Con anterioridad se señaló que tratándose de esta clase de procedimientos, no existe una unidad en cuanto al órgano de Estado competente para resolver los casos de responsabilidad administrativa, en ese momento indique que en cada una de las dependencias gubernativas, tanto legislativas, administrativas o ejecutivas y judiciales federales o del Distrito Federal, existen dependencias o lo que la ley llama "unidades" las cuales tienen en primera instancia competencia para conocer de esta clase de controversias. Conjuntamente con ellas, corresponde a la Secretaría de la Función Pública conocer de dichos procedimientos para exigir responsabilidad, cuando el procedimiento respectivo se entabla en contra de servidores públicos pertenecientes a la Administración Pública Federal o a la del Distrito Federal a través de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, dirigida por la C.P. Ana Bertha Lujan.Uranga.

Ahora bien, las unidades específicas a que hace referencia el artículo 49 de la ley secundaria, son denominadas también como Contraloría Internas, cuando se trata de las diversas dependencias administrativas, tramitándose ante ellas el procedimiento de responsabilidad y serán tales contralorías las encargadas de determinar si existe responsabilidad del servidor público inculcado de incumplimiento con las obligaciones que imponen la legislación aplicable o, en su caso, resolver que no existe tal responsabilidad; en el primero caso, la misma Contraloría Interna aplicara las sanciones correspondientes, por acuerdo del superior jerárquico del servidor público encontrado responsable, como lo establece el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual sostiene en el tercer párrafo que en los casos de responsabilidad de alguno de los servidores públicos de las distintas entidades paraestatales como empresas de participación estatal, comisiones, etc, la denuncia deberá presentarse ante el coordinador sectorial. Así pues, cuando se trata de estas entidades la autoridad ante la cual se tramita el proceso de mérito se denomina coordinador sectorial, lo que es deducido del texto del artículo 61, que ahora se transcribe para exponer posteriormente un comentario relacionado con el mismo:

Si la Contraloría Interna de la Dependencia o el Coordinador del Sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría de la Función Pública y a la autoridad competente para conocer el ilícito.

Ese es el texto de este precepto legal, el que viene a reafirmar la denominación de las unidades que se crean conforme al artículo 49, en los casos de denuncias gubernativas y el que reciben cuando se trata de entidades paraestatales.

En términos de los artículos 57 y 61, dichas unidades deben conocer primeramente del procedimiento e imponer ellas mismas las sanciones a que se hagan acreedores los servidores públicos incumplidores de sus obligaciones legales.

Tómese en consideración a la ley en estudio a la división de procedimientos para exigir responsabilidad a un servidor público, división que se sostiene dentro del artículo 61 de la Ley, cuando se dice que al derivarse responsabilidad penal de las

¹²⁰ Ob. cit DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. p. 258-259

investigaciones que hagan las diversas dependencias o entidades, estas deberán hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes, las que proseguirán en su caso, el procedimiento para la declaración de procedencia (desafuero).¹²¹

Por lo que hace a la competencia para resolver esta clase de procedimientos a través de los cuales se exige la responsabilidad administrativa a fin de determinar cuando conoce la Secretaría de la Contraria General de la Federación y cuando es competencia de las Contraloría Internas de las diversas dependencias gubernativas y órganos a los que rige esta Ley Federal, en realidad, la misma no hace una reglamentación clara sobre el particular, diciendo a los sumo lo prescrito dentro del artículo 62, cuyo texto se transcribe.

.- Si de las investigaciones y auditorias que realice la Secretaria apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informara a la Contraloría Interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. si se trata de responsabilidad mayores cuyo conocimiento solo compete a la secretaria, esta se avocara directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la Contraloría Interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.¹²²

Competencia para aplicar sanciones a un servidor publico por responsabilidad administrativa.

Las autoridades competentes para sancionar a los servidores públicos que incurran en algún aspecto de responsabilidad administrativa, son la Secretaria de la Función Pública, la Contraloría General y las Contralorías Internas que deben existir en todas las dependencias gubernativas, en términos de los artículos 49 y 51 de la Ley de la Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. A dichas dependencias u organismos, se añade el superior jerárquico del servidor público a quien se le imputa la comisión de un hecho o la abstención respectiva, que dan origen a la responsabilidad administrativa, a este sujeto se le da facultades para aplicar la sanción al servidor público violador del orden jurídico de conformidad con el artículo 56, fracciones I, III y VI, de la misma Ley, conjuntamente con el párrafo segundo del artículo 57 de la propia legislación de aplicación federal y dentro del Distrito Federal disponiendo el primero de estos preceptos lo siguiente:

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

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

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

Por lo tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, faculta al superior jerárquico para sancionar a quien haya incumplido con las obligaciones legalmente impuestas a tales sujetos, por lo que en los casos prescritos en las

¹²¹ *Ibidem* p. 262

¹²² Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

fracciones transcritas, el procedimiento correspondiente lo substanciara la persona que tenga calidad de superior jerárquico del servidor público por sancionar.

En cuanto a este argumento, es pertinente señalar que la aplicación de la sanción se efectúa una vez que se ha concluido con el Procedimiento Administrativo Disciplinario y una vez notificado el sentido de la resolución al superior jerárquico y al servidor público respectivo.

Ahora bien, de la lectura del artículo indicado se desprende la base para determinar en que casos corresponde tramitar el procedimiento de mérito a la Secretaría de la Función Pública y cuando resolverán las Contralorías Internas; a mayor abundamiento, la fracción VI, del artículo 56, nos da algunos indicios para establecer la competencia, cuando dice lo siguiente:

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

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna de la dependencia o entidad.

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

El procedimiento disciplinario está concebido para substanciarse en forma breve, pero sin sacrificar las formalidades esenciales, establecidas en la Carta Federal. Generalmente, se desarrolla en la misma audiencia de ley, salvo que las pruebas ofrecidas por el presunto responsable tengan que prepararse previamente para su posterior desahogo, o que en el mismo desahogo requiera por su número y duración de otras diligencias. Por lo anterior puede afirmarse que el procedimiento administrativo disciplinario es, generalmente de carácter sumario, entendiendo este concepto no como instrucción o investigación previa que realiza el juez de instrucción o investigación previa

El procedimiento administrativo disciplinario es el procedimiento instaurado con motivo de presuntas irregularidades atribuibles a personal adscrito a la Administración Pública, sea local o Federal, para el caso de materia local, se aplicara la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y para la materia Federal, de aplicara la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el procedimiento administrativo disciplinario se instaura a través de un acuerdo, el cual contempla la queja o denuncia y la presunta responsabilidad administrativa disciplinaria. **Anexo uno.**

El procedimiento administrativo disciplinario inicia con el emplazamiento o notificación del citatorio de audiencia de ley, esto atendiendo a la fracción I, del artículo 464 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, anteriormente entre los principales problemas a los que se enfrentaba la autoridad sancionadora era la invalidez de la notificaciones al no tener fe publica los notificadores de la Secretaría o bien de la Contraloría General y a su vez a los notificadores de la Contralorías Internas, sin embargo, y afortunadamente esta situación ha cambiado, en virtud de que actualmente ya se puede defender la validez de las notificaciones.¹²³

La queja o denuncia de responsabilidad

¹²³ Cfr. Ob. Cit. JUÁREZ MEJIA Godolfino Humberto. P. 156

Los pasos para el procedimiento administrativo disciplinario se encuentran contenidos en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se inicia con la queja o denuncia.

La denuncia de responsabilidad administrativa se presentará en la Unidad específica, que al respecto haya designado al Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, es decir cada Órgano de la Administración Pública cuenta con una Unidad específica la cual forma parte de la Contraloría General en el caso de situaciones de índole local y de la Secretaría de la Función Pública en asuntos de índole Federal.

“Los artículos 49 y 50 de la Ley, establece que cualquiera interesado pueda presentar queja y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente”¹²⁴

Por cuanto hace a la materia local

El Reglamento Interior de la Administración Pública para el Distrito Federal, describe en su artículo 34 lo siguiente:

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

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación del Gobierno del Distrito Federal, manteniendo permanentemente su actualización;
- II. Fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el Código Financiero del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;
- III. Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;
- IV. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública del Distrito Federal. Discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control;
- V. Coordinar a las Contralorías internas que dependerán de la Contraloría General y que ejercerán funciones de control y fiscalización de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, así como emitir los lineamientos para su actuación;

¹²⁴ ibidem p. 179

- VI. Determinar los requisitos que debe reunir el personal de los órganos de control interno a que se refiere la fracción anterior, y designar a sus titulares y demás servidores públicos que los integren;
- VII. Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, asesorando y apoyando a los Órganos de Control Interno de las dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades Paraestatales, los que le estarán adscritos jerárquica, técnica y funcionalmente;
- VIII. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades Paraestatales, así como realizar a las mismas, las auditorías que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- IX. Verificar el cumplimiento, por parte de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades Paraestatales, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de responsabilidades administrativas;
- X. Planear, establecer y coordinar, con la Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor, los sistemas de auto evaluación integral de la información y de seguimiento de la gestión pública;
- XI. Realizar, dentro del ámbito de su competencia, todo tipo de auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, y formular, con base en los resultados de las auditorías, las observaciones y recomendaciones necesarias, estableciendo un seguimiento sistemático de la aplicación de dichas recomendaciones; al efecto, verificará reuniones periódicas con los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que deberán informar de las medidas adoptadas al respecto;
- XII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la Administración Pública del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;
- XIII. Fiscalizar el ejercicio de los recursos federales derivados de los acuerdos y convenios respectivos ejercidos por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, en coordinación con las autoridades federales competentes;

- XIV. Fiscalizar el ejercicio de los recursos del Distrito Federal comprometidos en los acuerdos y convenios con entidades federativas en coordinación con los órganos de control competentes;
- XV. Verificar que se efectúen en los términos establecidos, la aplicación en entidades paraestatales de los subsidios que otorgue el Gobierno del Distrito Federal;
- XVI. Opinar, previamente a su expedición, sobre, la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren las dependencias correspondientes, así como en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas;
- XVII. Normar, controlar y contratar los servicios de auditores externos que resulten necesarios para cumplir las funciones de revisión y fiscalización;
- XVIII. Designar a los comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades paraestatales;
- XIX. Aprobar, en caso de que se requiera conforme a las normas y objetivos que establezca, la contratación de profesionistas independientes, personas físicas o morales, para realizar trabajos en materia de control y evaluación de la gestión pública en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal;
- XX. Celebrar convenios de coordinación, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas funciones;
- XXI. Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa derivadas de la revisión de la cuenta pública, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar;
- XXII. Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados derivadas de la revisión de la deuda pública del Gobierno del Distrito Federal, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar;
- XXIII. Informar semestralmente al Jefe de Gobierno Distrito Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerido, el resultado de tales intervenciones;

- XXIV.** Llevar el registro de los servidores públicos sancionados en el ámbito de la Administración Pública del Distrito Federal, y celebrar convenios de colaboración en la materia, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Federación y las entidades federativas;
- XXV.** Tramitar y resolver las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas;
- XXVI.** Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;
- XXVII.** Emitir, formular y notificar los pliegos de responsabilidades a los servidores públicos que estime presuntos responsables, a efecto de incoar el procedimiento administrativo correspondiente, así como a aquellos servidores públicos a los que, una vez valorados los expedientes que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, así lo determine;
- XXVIII.** Intervenir en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, órganos desconcentrados y de las entidades paraestatales, a fin de verificar que se cumpla con la normatividad aplicable, y en caso de incumplimiento, proceder al fincamiento de la responsabilidad administrativa que proceda;
- XXIX.** Intervenir en los procesos de licitación de adquisiciones de bienes y servicios y de obra pública, para vigilar que se cumpla con las normas y disposiciones aplicables;
- XXX.** A través del Órgano de Control Interno de la Contraloría General, vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Contraloría General, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándoles las sanciones que correspondan y, hacer al efecto, las denuncias a que hubiese lugar;
- XXXI.** Establecer, en coordinación con la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas, políticas o lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de eficientar los recursos y transparentar el manejo de los mismos;
- XXXII.** Intervenir directamente o como coadyuvante, ante las autoridades administrativas o judiciales, en todos los asuntos en que la Contraloría General sea parte, cuando tenga interés jurídico o se afecte el patrimonio del

Gobierno del Distrito Federal, y éstos se encuentren relacionados con las facultades que tiene encomendadas, pudiendo delegar tal atribución, tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público, y

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

La Contraloría General va a contar con Unidades Administrativas denominadas Contralorías Internas que de acuerdo con lo que se establece en la fracción V, antes descrita, se apoyara en estas unidades para el debido control y funcionamiento de los Órganos de la Administración Pública.

Si la queja o denuncia se presenta ante la Contraloría General, esta puede tomar dos decisiones:

1. Que la queja o denuncia sea captada por la Dirección de Atención Ciudadana y remitida a la Contraloría Interna competente para conocer del asunto; a efecto de que esta Contraloría Interna emita el Acuerdo de Inicio de Procedimiento Administrativo Disciplinario.
2. Que la Dirección de Atención Ciudadana de la Contraloría General inicie la investigación para posteriormente turnarla a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, donde la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, emite el Acuerdo de Inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario, cita a la Audiencia que contempla la fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, desahoga las pruebas respectivas y emite la resolución correspondiente.

En el primero de los supuestos, una vez que se ha emitido el Acuerdo de Inicio de Procedimiento Administrativo Disciplinario, "PAD", se cita al servidor público presunto responsable para el desahogo de audiencia que contempla la fracción I, del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y una vez que se emite la resolución respectiva esta, se notifica a la Dirección de Atención Ciudadana de la Contraloría General.

La queja o denuncia debe contar con los requisitos mínimos establecidos por la Ley del Procedimiento Administrativo, los cuales deben ser que por lo menos el quejoso o denunciante, firme su queja o denuncia, que cuente con el domicilio del quejoso, no siendo completamente indispensable esta situación en virtud que si de la investigación que realice la autoridad se desprende la posible comisión de una infracción administrativa, se continúa con el fincamiento de la presunta responsabilidad, en virtud de que no es indispensable que el quejoso o denunciante ratifique su queja o denuncia.

Asimismo, en la práctica no obstante no contar con la disposición expresa se realiza una pequeña investigación para determinar la presunta responsabilidad de algún servidor público, solicitando a las áreas los respectivos informes; y una vez que se presentó la respectiva queja o denuncia y de las diligencias practicadas por la autoridad se cita al servidor público presunto responsable a una audiencia contemplada por la fracción I, del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 64, fracción I, textualmente señala:

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

I.- Citara al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

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

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

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

III.- Si en la audiencia la secretaria encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

2. CITATORIO DE AUDIENCIA DE LEY

Recibida la denuncia o queja por parte de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal o bien por la Contraloría Interna de la Dependencia u Órgano administrativo, esta autoridad manda a citar al servidor público denunciado a una audiencia, a través de oficio citatorio de audiencia el cual debe especificar el día, hora y lugar donde deberá desahogarse la diligencia, según lo dispuesto por la fracción I.

El referido documento debe ser notificado personalmente al servidor público presunto responsable dentro de los siguientes términos:

“Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;”

Un aspecto de gran importancia descrito en ese mismo artículo y fracción consiste en la facultad o el derecho que se concede al servidor público llamado por la ley como presunto responsable, para ofrecer pruebas y alegar en el desarrollo de la audiencia, lo que viene a significar que se esta cumpliendo cabalmente con la garantía de audiencia, por parte del legislador al establecer el procedimiento respectivo con la verificación de la audiencia de ley y con otorgamiento de la oportunidad probatoria a favor del inculpado.

Al citar al presunto responsable a la audiencia de ley, se le hace saber por escrito de la denuncia que da origen al procedimiento administrativo disciplinario, asimismo, se le señalará la conducta u omisión en la que presuntamente incurrió a efecto de que

pueda defenderse y ofrecer las pruebas que considere pertinentes, asimismo, los alegatos que sus intereses correspondan, los cuales por lo regular son expresados oralmente.

Aquí presentaremos un ejemplo de los citatorios de audiencia de ley que pueden ser emitidos el primero por la Contraloría General y el segundo por la Contraloría Interna de una Delegación cualquiera. **Anexo dos.**

AUDIENCIA QUE CONTEMPLA LA FRACCIÓN I, ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La audiencia que contempla el artículo 64, fracción I, de la ley antes referida, se lleva a cabo en un mismo momento procesal; en la audiencia presenta el presunto responsable sus pruebas estas son admitidas por la autoridad, es decir la Contraloría Interna del Órgano Administrativo correspondiente, y se lleva a cabo el desahogo de las mismas en caso de que la naturaleza jurídica de estas lo permitan. **Anexo tres.**

Que pruebas se pueden ofrecer:

En este sentido es importante resaltar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 45 contempla que:

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Así mismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal.

Es por ello que se determina que las pruebas que pueden ofrecer los servidores públicos presuntos responsables, en la audiencia respectiva pueden ser las que establece el Código Federal de Procedimientos Penales, tales como la documental pública y privada, la inspección, el peritaje, testimonial y de conformidad con el 206 todos aquello que se ofrezca como tal.

Artículo 206

Se admitirá como prueba en los términos del artículo 20 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente, y no vaya contra el derecho, a juicio del juez o tribunal. Cuando la autoridad judicial lo estime necesario, podrá por algún otro medio de prueba, establecer su autenticidad.

Intervención del titular de la dependencia en este procedimiento.

A la audiencia que se desarrolla ante la Contraloría Interna, comparece también el representante de la dependencia a la cual se encuentra adscrito el servidor público presunto responsable como estipula el mismo artículo 64, de la multireferida ley, asimismo, el artículo 67 del mismo cuerpo normativo, señala que el titular de la dependencia o entidad respectiva puede designar a un representante ante la Contraloría, independientemente de que le remita a esta copia de las actuaciones para que el titular de la dependencia manifieste lo conducente, hoy en día en la

práctica, ni siquiera acude el representante de la dependencia, no obstante haberle notificado el citatorio de audiencia de ley ni remite los antecedentes del presunto responsable, por lo cual a fin de tener conocimiento la Contraloría Interna de los antecedentes disciplinarios solicita ante la Dirección de Situación Patrimonial de la Contraloría General los antecedentes disciplinario del servidor publico presunto responsable.

Término en que debe celebrarse la audiencia que contempla el artículo 64 fracción I.

La audiencia a la que nos hemos referido debe tener verificativo dentro del término descrito en al última parte de la fracción I, del artículo 64, de la Ley multireferida, que esta señalado entre:

No menos de cinco ni más de quince, entre la notificación y la celebración de la audiencia, es decir, el desahogo de la audiencia no se debe efectuar en menos de cinco días posteriores a la citación, debe de efectuarse a partir del sexto día a partir de la notificación y hasta dentro de los quince días hábiles, no debiendo excederse de los quince días.

Nuevas audiencias para acreditar la responsabilidad.

La fracción III, del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que la Secretaria, entendiendo como secretaria también a las Contralorías Internas, podrá ordenar la celebración de diligencias, investigaciones y otras audiencias, cuando de las constancias del expediente no aparezcan los elementos suficientes para sancionar o para dejar libres los intereses del servidor público acusado; asimismo, se pueda ordenar la practica de nuevas diligencias cuando aparezcan diversas irregularidades atribuibles al servidor publico en contra de quien se inicio el procedimiento administrativo disciplinario o bien otros hechos que signifiquen la violación de las obligaciones que establece la ley.

Resoluciones y Sanciones

Como todo juicio y procedimiento seguido en forma de juicio, el que substancia conforme al título legal ahora estudiado, termina con una resolución que, como bien dice el Doctor Agustín Herrera Pérez:

“Deberá resolver sobre la existencia o no responsabilidad que se imputo al servidor publico, es decir, absolviendo o declarando que el servidor publico es responsable de las imputaciones que se le hicieron, y por lo mismo imponiéndole las sanciones administrativas correspondientes”.

Cuando se trata de una resolución que determina la inexistencia de responsabilidad administrativa, implica, que el servidor público mantendrá sus derechos y se le reinstalara, en su caso, en el cargo, empleo o comisión desarrollado, y se le cubrirán las percepciones que deberán percibir durante el tiempo que se hallaron suspendidos.

Por el contrario cuando la resolución determina que el servidor publico ha incurrido en responsabilidad administrativa, debe concluir el asunto con la imposición de una sanción de las descritas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de

los Servidores Públicos, este artículo dispone cuales son las diversas formas en que puede ser sancionado un servidor público:

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

I.- Apercibimiento Privado o Público;

II.- Amonestación Privada o Pública.

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del Puesto;

V.- Sanción Económica; e

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

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

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

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.¹²⁵

El análisis y alcance de cada una de estas sanciones, se llevará a cabo en el capítulo siguiente, por ello en este apartado solo hacemos una mención de las mismas.

Una vez que se emite la resolución esta debe ser notificada dentro de las siguientes 72 horas, la notificación al servidor público debe efectuarse en el domicilio que señalo para tales efectos en la audiencia a la que asistió, aquí exhibiremos un ejemplo de los oficios que se elaboran para notificar la resolución al servidor público ahora responsable, a la dependencia a la cual se encuentra adscrito, a efecto de que se lleve a cabo la aplicación de sanción, asimismo, a la Dirección de Situación patrimonial, a efecto de que se registre la sanción a la que se hizo acreedor el servidor público.

Lo anterior atendiendo a lo que contempla la fracción II, del artículo 64 de la Ley Federal de los Servidores Públicos, fracción que en este apartado se transcribe

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo

¹²⁵ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificara la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas; a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;¹²⁶

2. LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de las sanciones disciplinarias.

El derecho disciplinario de la función pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno mediante el recurso administrativo de revocación y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

De acuerdo con el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los sujetos que sean sancionados conforme a la disposiciones de la misma, tiene dos clases de recursos pudiendo optar por cualquiera de ellos, que son el **recurso de revocación**, que se tramita ante la propia autoridad administrativa que impuso la pena o sanción, previsto por el artículo 71, donde se establece cuál es el procedimiento o bien, puede impugnar la resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación a través del **juicio de nulidad**.

a) RECURSO DE REVOCACIÓN.

El Recurso de Revocación, al que alude el artículo 71 de la Ley Federal multireferida tiene las ventajas descritas en los artículos 72 y 73, y tiene las siguientes particularidades y procedimientos.

- a) Debe hacerse valer dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución en que se contenga la sanción impuesta.
- b) El promovente debe hacerlo valer por escrito, ofreciendo pruebas conjuntamente y expresando los agravios que le ocasiona la resolución recurrida, en términos de la fracción I, del artículo 71.
- c) La misma autoridad debe decidir sobre la admisión del recurso y las diversas pruebas que sean ofrecidas por el servidor público, desechando aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia, tal y como lo ordena la fracción II, del mismo precepto legal.

¹²⁶ Idem.

- d) La interposición de la revocación trae como ventaja para el promover el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado o atacado, es decir, de la aplicación de la sanción respectiva, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley;
- e) Las pruebas ofrecidas deberán desahogarse en un término de cinco días, término que puede ampliarse por otros cinco días, cuando la naturaleza de las pruebas así lo requiera, pudiendo solicitar esa amplitud del termino para el desahogo de tales medios de prueba el servidor publico o la autoridad, según establece la fracción II, párrafo segundo del artículo 71; y
- f) Desahogas las pruebas ofrecidas y aportadas, que previamente hayan sido admitidas para su desahogo, se dictara la resolución correspondiente, la cual debe ser debidamente notificada al interesado, o sea, al servidor público dentro de las 72 horas siguientes a aquella en que se emita.

Se trata de un procedimiento bastante ágil, aunque no tanto como lo pretendió el legislador ya que, por el volumen de asuntos y la complejidad particular de los recursos, no es posible que se resuelvan dentro de los tres días siguientes al cierre de la instrucción, lo cual no afecta la validez de la resolución que se dicte en forma extemporánea, y solo podría dar lugar a sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los plazos, cuando no se justifique la demora.¹²⁷

Es de aclararse que hasta antes de la reforma del 21 de julio de 1992, el Recurso de Revocación sólo procedía contra resoluciones del superior jerárquico y no contra las resoluciones emitidas por la entonces Secretaria de la Contraloría General de la Federación, denominada a partir del 23 de marzo del año 2003, como Secretaria de la Función Publica o bien de una Contraloría Interna, cuyas resoluciones se impugnaban tan solo a través del Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. A partir de la mencionada reforma, el afectado por una resolución administrativa, que deriva de un procedimiento administrativo disciplinario puede optar por el recurso de revocación ante la propia autoridad o por el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El servidor público que ha sido sancionado por resolución administrativa, tiene la posibilidad de presentar el recurso de revocación o el juicio de nulidad, sin perjuicio de que al interponer el recurso de revocación se vea imposibilitado para interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, puesto que en términos del segundo párrafo del artículo 73, este procede contra la resolución que sea dictada dentro del recurso de revocación, por lo es preferible intentar el recurso de revocación para que se tanga una oportunidad mayor de obtener éxito por parte del servidor público, quien ante una resolución contraria a sus intereses podrá inconformarse con la tramitación del juicio de nulidad respectivo.¹²⁸

¹²⁷ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, el "*Derecho Disciplinario de la Función Publica*", Instituto Nacional de la Administración Publica, 2ª. Edición. México 1992. p. 180.

¹²⁸ Cfr. con Ob. Cit. DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto. p. 284.

b). EL JUICIO DE NULIDAD

El juicio de nulidad es procedente contra las resoluciones que emitan la Secretaría de la Función Pública, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y las Contralorías Internas de las dependencias y de las entidades de la administración pública, las Unidades específicas del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial del Distrito Federal.

Este juicio debe tramitarse en términos de la legislación aplicable, es decir, el Código Fiscal de la Federación, teniéndose un término de cuarenta y cinco días hábiles para interponer la demanda, la que debe constar por escrito, reuniendo los siguientes requisitos el escrito de demanda, según lo dispuesto por el artículo 208, de dicho ordenamiento legal:

Artículo 208, del Código Fiscal de la Federación establece los requisitos de la demanda.

La prevención

En caso de que haga falta alguno de los requisitos antes señalados, el magistrado instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que en el plazo de cinco días, proporcione los datos omitidos, apercibiéndole que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda.

Esos son los diversos requisitos que debe contener la demanda del **juicio de nulidad** con la que se iniciara el juicio que servirá para determinar si el servidor público debe ser sancionado por haber incurrido en responsabilidad o si, por el contrario esa sanción no opera en su contra.

A la demanda debe anexarse copia de la misma para que sea emplazada la autoridad demandada.

Una vez emplazada la parte demandada, ésta tiene un término de cuarenta y cinco días para dar contestación a la misma, y por el caso de no hacerlo, se tendrán por ciertos los hechos manifestados por el actor, de acuerdo con lo manifestado por el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación; la contestación deberá hacerse por escrito y es procedente acatar lo dispuesto por el artículo 213, que dispone:

Sobre las pruebas

Pueden ofrecerse como prueba todo, con excepción de la confesional por medio de posiciones para las autoridades; si la confesión se obtiene por otros medios; entonces será admisible la misma y se deberá valorar por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Una vez que se desahoguen todas las pruebas ofrecidas por las partes, se abrirá un periodo de cinco días hábiles para que aleguen lo que a sus intereses convenga y se pasara el expediente al dictado de la sentencia definitiva en la que

se decidirá si es procedente o improcedente el juicio; en este último caso se decretara el sobreseimiento del juicio, como manda la fracción II, del artículo 203 del Código multicitado, si el juicio es procedente se entrará al estudio del fondo del negocio y se dictará la sentencia que conforme a derecho proceda.

Contra la sentencia definitiva del juicio de nulidad procede el **recurso de revisión** que debe hacerse valer dentro del término de quince días hábiles, como lo mandan los artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación, así como, el artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidades, diciendo este último que:

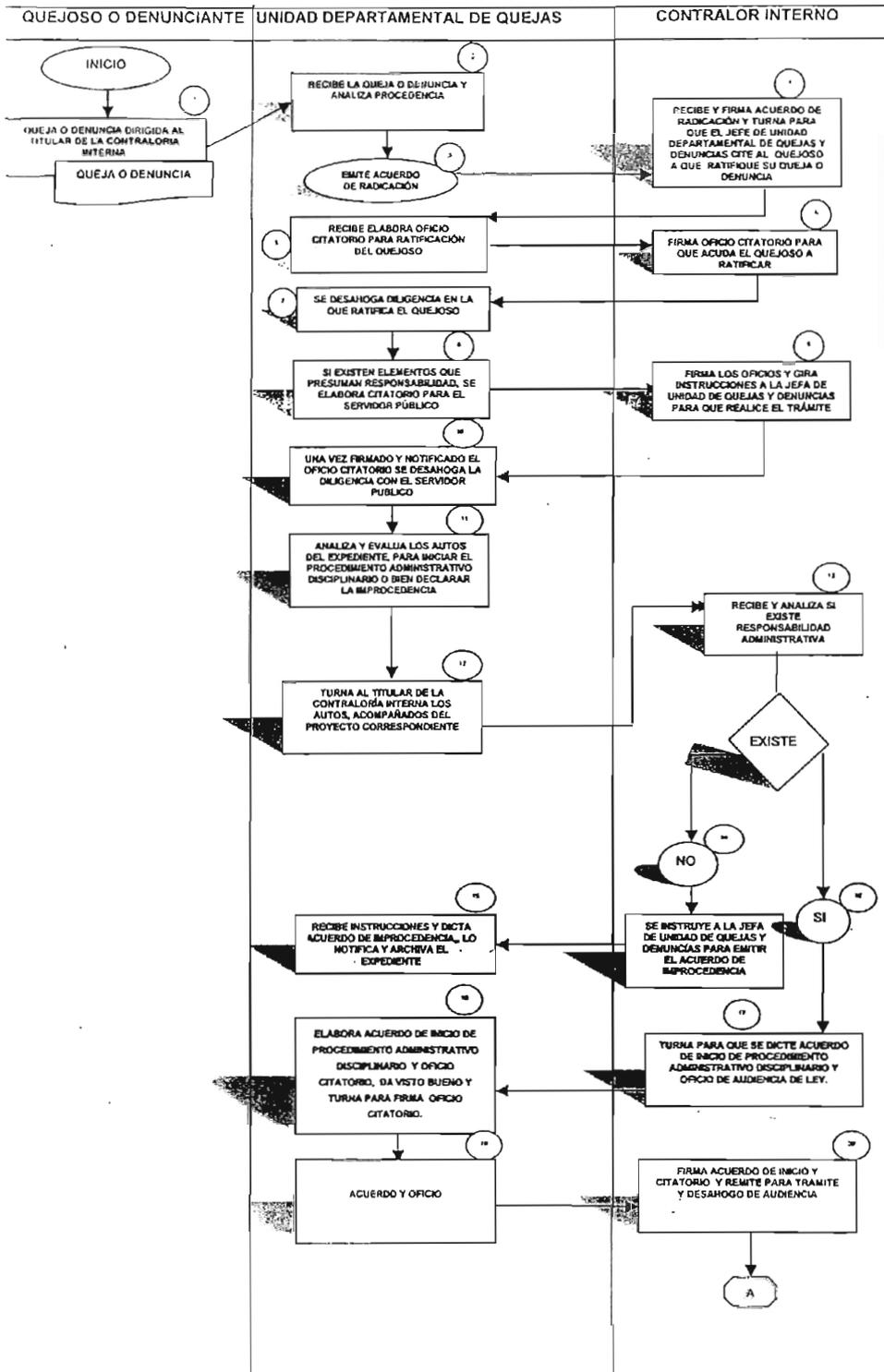
“Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría, entendiéndose también que refiere que las Contraloría Internas, :...”

De tal suerte que el recurso de revisión es procedente contra las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación.¹²⁹

¹²⁹ Ibidem. p. 286

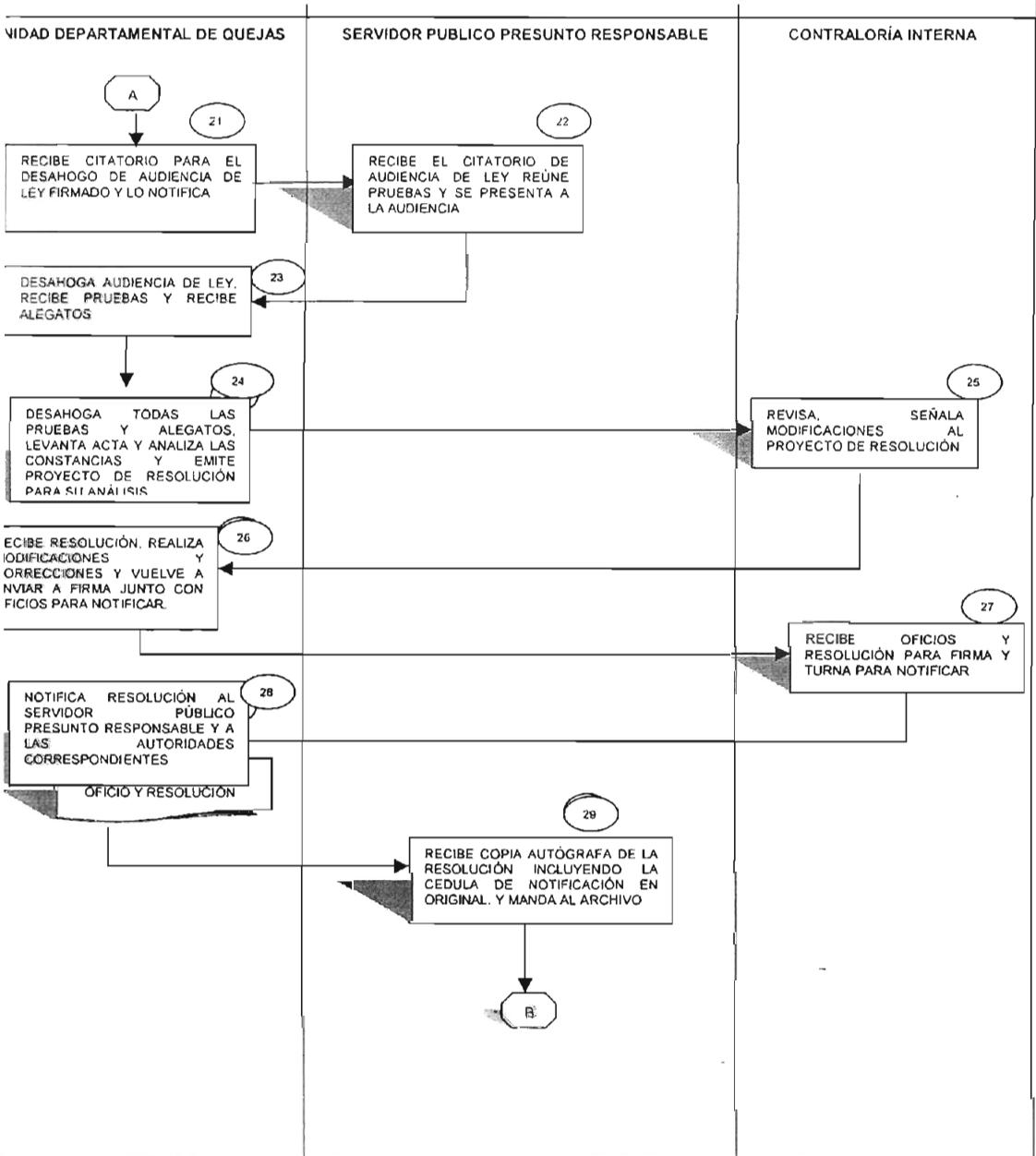
FLUJOGRAMA
ACUERDO DE INICIO DE
PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO



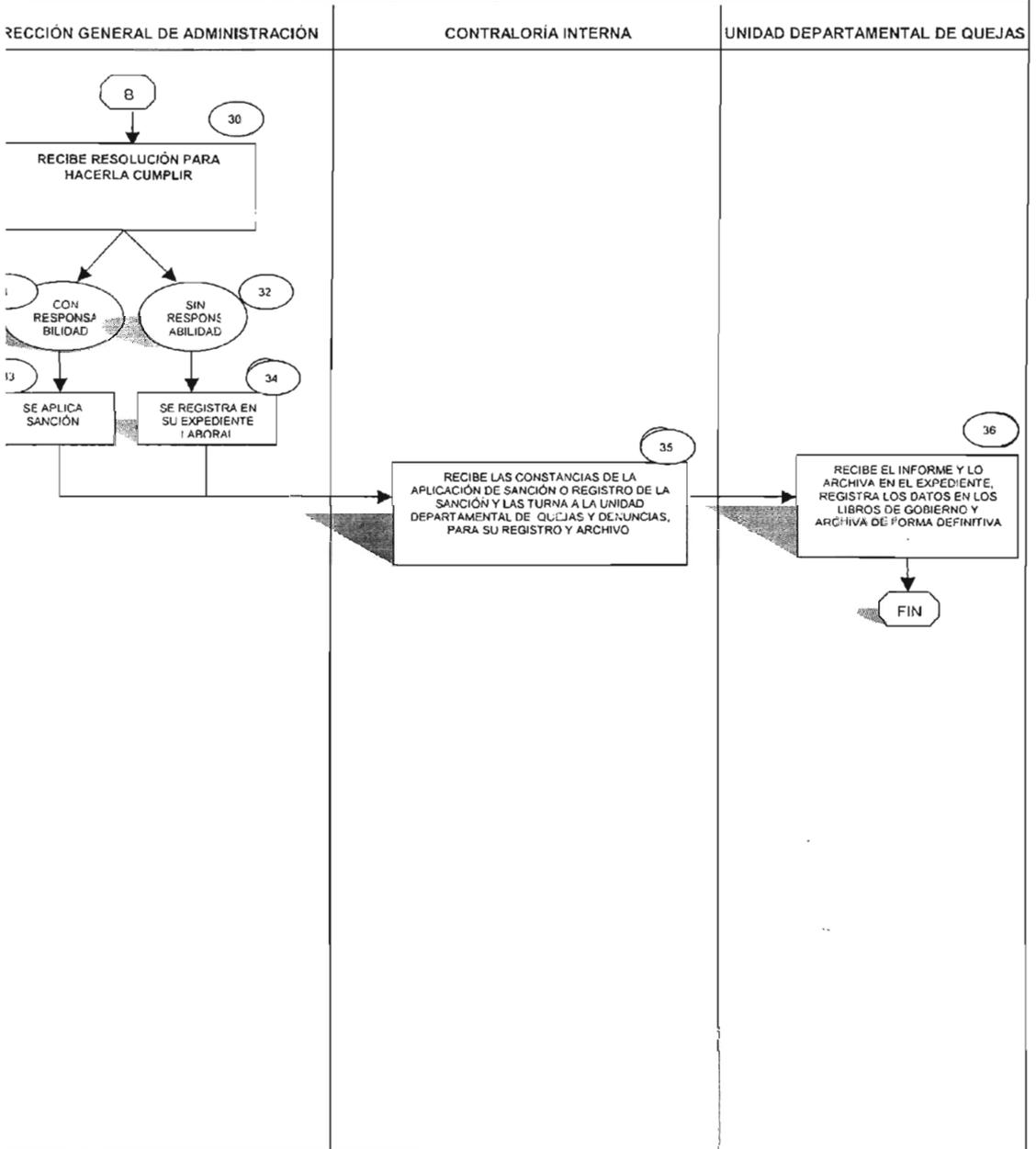
CONTRALORÍA INTERNA

TÍTULO DEL PROCEDIMIENTO: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO



CONTRALORÍA INTERNA

NOMBRE DEL PROCEDIMIENTO: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO (3)



ANEXO UNO

ACUERDO DE INICIO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL
Contraloría Interna en el Sistema de transporte
Colectivo Metro

Unidad Departamental de Quejas y Denuncias

Expediente. STC-C I- D-029/04

(19) ACUERDO DE INICIO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO

En la Ciudad de México, Distrito Federal a veintinueve de octubre del año dos mil cuatro.-----

- (1) Visto el estado procesal que guarda el expediente administrativo al rubro indicado, integrado con motivo de denuncia presentada por la C. _____, quien se desempeña como Jefa de Estación de la línea 6 de fecha veintidós de mayo de dos mil cuatro, a la cual anexo el acta de hechos de la misma fecha, en la cual hace del conocimiento de esta autoridad presuntas irregularidades administrativas atribuibles a personal adscrito al Sistema de Transporte Colectivo Metro, en específico de la línea 6, relacionadas con los malos tratos que propiciaron a un usuario en la fecha antes referida, asimismo, no portar gafetes que los identifiquen como personal adscrito al Sistema de Transporte Colectivo Metro. -----

RESULTANDO

(2)

1. Mediante acta administrativa de fecha veintidós de mayo de dos mil cuatro, la Jefa de Estación de la Línea 6, hizo del conocimiento de esta autoridad que:---

El 22 de mayo del 2004, un muchacho llegó a la Jefatura de la Estación e informó que personal de vigilancia lo había golpeado. Observó que esa persona presentaba inflamación en la cara, como si hubiera sido golpeado, y además se veían lastimados sus brazos, pero no tenía ninguna herida que pareciera grave. También ese muchacho le dijo que le habían robado su reloj. Ella lo acompañó para identificar a los agresores, y además solicitó la ayuda de otra Jefa de Estación. -----

Las personas que el muchacho señaló como sus agresores vestían uniforme gris, similar al que usan los vigilantes del *Metro*. Ella no los conocía porque constantemente se rota al personal de vigilancia. -----

Ella se acercó a un grupo de vigilantes, *los cuales insultaron al muchacho* y le gritaron: *dile por qué te pegamos cabrón, dile que te pegamos por puto*. Ella les solicitó sus datos de identificación pero los vigilantes se negaron. Incluso uno de ellos *se le enfrentó, adelantándose del resto de los vigilantes con una actitud retadora*. -----

Llegaron en su apoyo otra Jefa de Estación y el Encargado de Vigilancia en la Línea 7, pero los vigilantes tampoco quisieron proporcionar sus datos de identificación alegando que ellos estaban en la Línea 6 y que no tenían que rendir cuentas a los de la Línea 7. -----

Más tarde llamaron por teléfono a la familia del joven agredido, y llegó un hermano y se retiraron expresando que iban a levantar un acta ante el Ministerio Público. -----

En el acta asentó los nombres de dos de los agresores, de los que investigó sus datos de identificación para elaborar el acta. -----

(3) 2. Con fecha veinticuatro de mayo de dos mil cuatro, esta Contraloría Interna en el Sistema de Transporte Colectivo Metro emitió acuerdo de radicación, asignándole el número de expediente citado al rubro. -----

(4) 3. Mediante oficio citatorio STC/UDQD/253/04, de fecha veinticinco de mayo de dos mil cuatro, esta autoridad le requirió a la C. _____, Jefa de Estación de la Línea 6, acudir a ante esta Órgano de Control Interno a ratificar su denuncia y el contenido del acta administrativa que levanto en fecha veintidós de mayo de dos mil cuatro, asimismo, se cito a la C. _____, quien se desempeña como Jefa de Estación de la línea siete quien participo como testigo de asistencia y a la C. _____, quien se desempeña como persona de seguridad de la misma línea de la estación el Rosario y quien también participo como testigo.

4. Mediante oficio STC/UDQD/254/04, de fecha veinticinco de mayo de dos mil cuatro se solicito al titular del área de Recursos Humanos del Sistema de Transporte Colectivo Metro, informara los nombres de los vigilantes que estuvieron al servicio de la estación el Rosario, de la línea 6, el día veintidós de mayo de dos mil cuatro, en el horario vespertino, debiendo señalar datos particulares como nombre completo, RFC, CURP, horario de labores, domicilio particular y si cuentan con antecedentes disciplinarios. Dando repuesta mediante el oficio STC/DRH/ 456/04, de fecha tres de junio del año antes referido en el que informo que fueron los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, quienes estuvieron al servicio de la estación el Rosario, de la línea 6, el día veintidós de mayo del multireferido año. -----

(8) 5. Mediante oficios citatorios números STC/UDQD/255/04, STC/UDQD/256/04 y STC/UDQD/257/04, todos de fecha veinticinco de mayo de dos mil cuatro, esta autoridad le requirió a los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, quienes se desempeñan actualmente como vigilantes en la estación el Rosario de la Línea 6, señalados como los presuntos agresores, acudieran ante esta autoridad a efecto de desahogar una diligencia de investigación con motivo de los hechos

descritos por la Jefa de estación de la misma línea, sin embargo y no obstante estar debidamente notificados los oficios citatorios, no se presentaron a la diligencia de investigación, misma que debía desahogarse en fecha cuatro de junio de dos mil cuatro. -----

6. Mediante oficio STC/UDQD/258/04, de fecha veintiséis de mayo de dos mil cuatro, esta autoridad le requirió al Subdirector General Jurídico y de Seguridad Institucional del Servicio de Transporte Colectivo Metro remitiera un informe detallado de los hechos ocurridos el día veintidós de mayo de dos mil cuatro e informara en un plazo que no excediera de cinco días naturales contados a partir de la recepción de ese documento:

a. Un informe rendido por la o el Jefe de Estación que el 22 de mayo de 2004 tuvo a su cargo y/o supervisión la estación *Rosario* del *Metro*, relacionado con la existencia de los presuntos hechos de agresión expuestos por el peticionario, y los demás elementos de información que se consideraran pertinentes proporcionar para la documentación del caso; y

b. Copia completa y legible de los registros de bitácora o partes informativos o reportes o informes que el 22 de mayo del 2004 hubiera rendido o elaborado el personal de vigilancia asignado a la estación *Rosario*.

c. A la brevedad, personal a su cargo investigara si al personal de vigilancia de ese Sistema de Transporte se le proporcionó información y capacitación relacionada con los derechos sexuales de las personas. En caso contrario, se gestionara que el personal de vigilancia recibiera esa capacitación, con el fin de que la prestación del servicio público fuera más eficiente.

7. Dando respuesta mediante el diverso S.G.J.S.I. 0437, de fecha siete de junio del año dos mil cuatro suscrito por el Subdirector General Jurídico y de Seguridad Institucional, donde informo a esta autoridad—entre otras cosas—que:-----

- Mediante las Circulares 003 y 32 de fechas 27 de enero y 21 de octubre de 2003, respectivamente, así como la 22 y 004 del 28 de abril y 17 de mayo del 2004, se exhortó al personal adscrito a la Gerencia de Seguridad Institucional para que *se condujera con amabilidad y respecto con el público usuario, absteniéndose de realizar cualquier acto de discriminación.*

- No omito señalar que esta situación se reiteró a través de la Circular 006, de fecha 3 de los corrientes.

- Mediante la Circular 31 de fecha 21 de octubre de 2003, se requirió al personal de seguridad que portaran la identificación que los acredita como tales; no obstante, a través de la Circular 005 de 2 de junio del 2004 se reiteró a ese personal *la necesidad de cumplir con tal obligación*.
- A través del oficio GSI/1966/AGSI/1253/04 de fecha 2 de junio de 2004, la Gerencia de Seguridad Institucional solicitó a la Gerencia Jurídica su asesoría e intervención a efecto de realizar actividades de supervisión al personal encargado de la seguridad, *con el propósito de verificar que cumplieran debidamente con las funciones que tenían encomendadas*.

Al oficio mencionado se adjuntaron copia de las Circulares y el oficio que se aludieron expresamente.

7. A través del oficio STC/UDQD/259/04, de fecha veintiocho de mayo de dos mil cuatro, esta autoridad le requirió al Gerente Jurídico del Sistema de Transporte Colectivo Metro, informara de las medidas que se han tomado a efecto de dar un debido seguimiento a los hechos descritos por la Jefa de estación, mediante el oficio JEL6 25/04, de fecha veinticuatro de mayo de dos mil cuatro, dando respuesta a través del diverso GJ/SEL/CSJ/00003968, a través del cual remitió a esta autoridad—entre otros— copia de los documentos siguientes:

- Oficio GSI/1968/AGSI/1255/04, suscrito por el Gerente de Seguridad Institucional, en el que —entre otras cosas— se señala que se impartió al personal de esa área el curso denominado *La Cultura de los Derechos Humanos* y el *Servicio Público*. También se señala que en próximas fechas se impartiría el curso denominado *La No Discriminación como Derecho Humano*.—

9 Con fecha siete de junio de dos mil cuatro, la C. _____, Jefa de estación de la línea 6, se presentó ante esta Contraloría Interna en atención al oficio STC/UDQD/253/04, mediante el cual se le requirió su comparecencia a efecto de que ratificara su escrito por lo que manifestó:

“Que ratifico en su totalidad el contenido de mi denuncia y del acta de hechos levantada en fecha veintidós de mayo del año antes referido, en la que refirió: — ...Distrito Federal... las 21:20 horas... 22 de mayo del 2004 y reunidos en la estación El Rosario de la Línea Siete, los que intervenimos levantamos la presente acta...:

Aparentemente los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, personal de vigilancia golpeó a un usuario de nombre.....(el del peticionario) dentro de las instalaciones de la estación... en el local #7 que se ubica en el vestíbulo de torniquetes... dicho

personal con este tipo de actitudes pone en riesgo la integridad física del usuario... dicho usuario manifiesta que levantará un acta... contra personal de vigilancia en turno y que aparentemente pertenece a la Línea 6 (6)...

Anexo dos hojas para el informe de los hechos.

Día 24 me proporcionan nombres de personal de vigilancia que se encontraban en el lugar de los hechos como testigos. El día 22 de mayo encargado de vigilancia

Asimismo, refirió que el 22 de mayo del 2004, un muchacho llegó a la Jefatura de la Estación e informó que personal de vigilancia lo había golpeado. Observó que esa persona presentaba inflamación en la cara, como si hubiera sido golpeado, y además se veían lastimados sus brazos, pero no tenía ninguna herida que pareciera grave. También ese muchacho le dijo que le habían robado su reloj. Ella lo acompañó para identificar a los agresores, y además solicitó la ayuda de otra Jefa de Estación. -----
Las personas que el muchacho señaló como sus agresores vestían uniforme gris, similar al que usan los vigilantes del *Metro*. Ella no los conocía porque constantemente se rota al personal de vigilancia. -----

Ella se acercó a un grupo de vigilantes, *los cuales insultaron al muchacho* y le gritaron: *dile porqué te pegamos cabrón, dile que te pegamos por puto*. Ella les solicitó sus datos de identificación pero los vigilantes se negaron. Incluso uno de ellos *se le enfrentó, adelantándose del resto de los vigilantes con una actitud retadora*. -----

Llegaron en su apoyo otra Jefa de Estación y el Encargado de Vigilancia en la Línea 7, pero los vigilantes tampoco quisieron proporcionar sus datos de identificación alegando que ellos estaban en la Línea 6 y que no tenían que rendir cuentas a los de la Línea 7. -----

Más tarde llamaron por teléfono a la familia del joven agredido, y llegó un hermano y se retiraron expresando que iban a levantar un acta ante el Ministerio Público. -----

En el acta asentó los nombres de dos de los agresores, de los que investigó sus datos de identificación para elaborar el acta. -----

Cabe señalar que el personal que presuntamente agredió al usuario no portaba gafete ni identificación alguna a la vista del público, asimismo, manifestó que ella considera pertinente se cite al C. _____, en virtud de ser el directamente agredido señalando como domicilio para que sea notificado el ubicado
en

10. A través del oficio STC/UDQD/262/04, de fecha nueve de junio de dos mil cuatro esta autoridad solicito al C. _____, acudiera ante este Órgano de Control Interno a efecto de que aportara mayores elementos a la presente investigación, en virtud de que el acta administrativa levantada por la C. _____, Jefa de Estación de la línea 6, refiere que él fue la persona que sufrió los malos tratos por parte del personal de vigilancia de la estación el Rosario de la línea 6 del metro, señalando como fecha para el desahogo de la diligencia el dieciocho de junio de dos mil cuatro a las 10:00 horas.-----

11. En fecha dieciocho de junio de dos mil cuatro, compareció ante esta Contraloría Interna el C. _____, a quien presuntamente le propiciaron malos tratos personal de la estación del Rosario de la línea 6, en dicha comparecencia manifestó lo siguiente:

El 22 de mayo de 2004, como a las 21:00 horas, volvía de su trabajo. Había pasado los torniquetes de salida de la estación *Rosario del Metro*, cuando al dirigirse hacia la salida, tres hombres se acercaron a él. Uno de ellos vestía ropa color beige y en la solapa se veía la sigla: *STC Metro*, y los otros dos vestían pantalón color negro pardo y chamarra tipo universitaria, con vivos grises en el cuello.

Dos de esos vigilantes se colocaron a sus costados, y el otro quedó atrás de él. Los que se pusieron a sus lados lo tomaron por los brazos. El que quedó atrás le dijo: *¿te acuerdas de mí?* Contestó: *no, no me acuerdo de usted.* El vigilante respondió: *ahorita te vamos a recordar.*

Los vigilantes lo empezaron a jalonear de los brazos; él les pidió que lo soltaran, pero los vigilantes le decían: *ahorita vas a ver pinche puto.*

Lo llevaron a *un cuarto*. Tenía en su interior utensilios de aseo, un lavadero y costales con botellas de refrescos. Ese cuarto estaba pintado de color crema.

Cerraron la puerta y observó que el cuarto tenía luz artificial de gas neón blanca. Lo sujetaron de las manos y le quitaron un reloj, un anillo de oro y una cadena de oro. Uno de esos vigilantes, con la mano abierta, le pegó en la cabeza y en la cara en repetidas ocasiones, al tiempo que le expresaba: *tú no debiste haber nacido, pinche puto.* Los otros vigilantes que lo tenían sujetado le dieron de patadas en ambos muslos y rodillas.

Logró soltarse y gritó: *¡ayúdenme por favor, ayúdenme!*; sin embargo, nadie acudió en su auxilio. Por los gritos que daba uno de los agresores le indicó: *¡cállate, tú no debiste de haber nacido!* Le dijo: *yo no tuve la culpa*, en el sentido de que así había nacido, y ese agresor le respondió: *¡ah, tú no tuviste la culpa!*, dando a entender que sí la tenía. En su desesperación se subió al lavadero y los agresores le indicaron: *¡bájate, bájate de ahí!*, y además le

advirtieron que *si había un reporte le iba a ir peor, porque lo tenían bien checadito.*

Después sus agresores abrieron la puerta y permitieron que se retirara; él les indicó: *devuélvanme mis cosas, mi anillo, mi pulsera y mi reloj.* Uno de los agresores sacó de la bolsa de su pantalón el reloj que le había quitado y le dijo: *toma tu chingadera, ya no sirve.*

Se alejó y encontró un letrero que indicaba: *Módulo de Jefe de Estación.* Se acercó y narró a una mujer lo que le había pasado. Esa mujer le preguntó: *¿y los reconoces?* Respondió: *si los veo, sí los reconozco.* Entonces se dirigieron a buscar a los agresores y a la distancia alcanzó a verlos. Señaló a esa mujer: *mira, ahí están,* y ella le dijo: *vamos.* Al estar frente a ellos, la mujer le preguntó: *¿quiénes fueron?* Señaló al que le había pegado en la cabeza indicando: *fue éste* y también señaló a los otros dos agresores. En ese momento se encontraban reunidos seis vigilantes.

Uno de los identificados movió la cabeza negando haber participado en el maltrato. Entonces el vigilante que se había comportado más violento durante su detención le dijo: *dile por qué te pegamos, dile por qué te pegamos.* Él preguntó: *¿por qué me pegaron?* Ese agresor adoptó una actitud retadora contra la mujer que lo acompañó (el petionario después se enteró que tenía el cargo de *Jefa de Estación*), *haciendo el pecho hacia adelante y abriendo y cerrando los brazos y extendiendo las manos.*

Esa mujer solicitó a los agresores: *dame tu nombre, dame tu nombre, denme sus nombres;* los agresores respondieron: *no, no te los vamos a dar.* Ante esto esa mujer les dijo: *ustedes no tienen por qué pegarle a nadie.*

Esa mujer y él se retiraron. Al estar en la *Jefatura de Estación* esa mujer le preguntó que si quería presentar una queja; él le dijo que sí. La mujer le explicó que como no les habían dado sus nombres *podía levantarse un acta o una demanda en contra del Sistema y quien resultara responsable.* Él habló desde su teléfono celular a sus familiares y después llegó un hermano suyo, y ambos se dirigieron a una agencia del Ministerio Público.

Asimismo, exhibido un *Certificado* de la Secretaría de Salud sobre el *estado físico* del usuario del mismo día de los hechos en el que —entre otras cosas— se señala: -----

...Agencia del Ministerio Público núm. 40 Delegación...

El que suscribe Médico Cirujano... comisionado al Servicio Médico Legal de esta Coordinación Territorial:

Certifica

Que siendo las 23:55 horas... se examinó... a quien dijo llamarse (nombre del petionario)

Exploración física: Conciente orientado y aliento sin olor característico, coherente, congruente. Presenta contusión en región malar, y mejilla izquierda; otra en cara externa de muslos y (ilegible). También en región frontal y parietal izquierdo y derecho, excoriaciones y equimosis en cara anterior y posterior tercio distal y proximal de antebrazo derecho e izquierdo...

Sendo todo lo que desea manifestar. -----

1. Mediante el diverso STC/UDQD/275/04, de fecha veintiséis de junio de dos mil cuatro esta autoridad solicito al titular de la Comisión de Derechos Humanos requiriera copia certificada del certificado de estado físico del peticionario, en virtud de que esta autoridad tuvo conocimiento a través del una copia de conocimiento que el agredido había acudido a esa instancia, por lo que la Comisión de Derechos Humanos remitio copia del certificado de estado físico el cual presentaba las siguientes lesiones (que quedaron grabadas en registros fotográficos):

2. Equimosis en región infraorbitaria izquierda en forma de media luna de 4.5 x 2.5 cm., la mitad interna era de color rojizo violáceo y la mitad externa era de color amarillento.
3. Edema leve en mejilla izquierda de 6 x 8 cm.
4. Equimosis color violáceo pálido en su periferia y amarillento en el centro (la zona amarillenta a su vez presenta pequeñas manchas violáceas), de 12 x 5 cm., en parte interna tercios medio e inferior de antebrazo derecho, en forma ovalada irregular.
5. Equimosis violáceo pálido en la periferia con zonas amarillentas en el centro, en parte antero interna de codo y de tercio superior de antebrazo izquierdo, en forma ovalada irregular, de 5.5 x 10 cm.
6. Equimosis en forma de frijol irregular, de 1.5 x 2.8 cm. en tercio medio parte anterior de antebrazo izquierdo, de color amarillento.
7. Equimosis en forma ovalada de 2.5 x 1 cm. en parte lateral de tercio medio de antebrazo izquierdo color amarillento.
8. Cuatro excoriaciones en parte antero interna de tercio inferior de antebrazo y muñeca izquierda, la más grande en forma lineal, color rosáceo grisáceo de 1 cm. de largo por 0.2 cm. de ancho, y la más pequeña de 0.3 cm. de diámetro.
9. Equimosis en forma ovalada, de 3.2 x 1.9 cm., en parte posterior de muñeca izquierda, color amarillento.
10. Equimosis en parte lateral tercio inferior de muslo derecho de 2.3 x 1 cm., color amarillento en forma ovalada.
11. Equimosis en parte posterior de tercio medio de muslo izquierdo, color violáceo pálido con tono amarillento de 14 x 10 cm., en forma ovalada irregular.
12. Edema discreto, en parte antero lateral de rodilla izquierda de 7 x 8 cm.

13. Respecto de lo anterior, el personal médico de la CDHDF concluyó que:
14. Desde el punto de vista médico, la narración de los hechos que hizo el agraviado fue amplia, consistente y coherente. No se observan contradicciones en lo sustancial, más aún si se toma en consideración que de acuerdo al numeral 140 del *Protocolo de Estambul*, las personas que son sometidas a actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes suelen sufrir trastornos de desorientación en cuanto al tiempo y al espacio.
15. Por las características de las lesiones descritas en el cuadro anterior, sí es posible que su mecanismo de producción haya sido de origen mecánico.
16. Por el tipo de lesiones y daños descritos en el cuadro anterior, por su mecánica de producción y por su localización anatómica, se puede determinar que sí es posible que las lesiones hayan sido producidas por terceras personas.
17. Por las características de las lesiones, se puede afirmar que sí coincidían con el tiempo en que narró el agraviado que fueron producidas.
18. Si existía un alto grado de correlación coherente y no contradictoria entre la narración de los hechos que hizo el agraviado con los tipos de lesiones, sus mecánicas de producción, su localización anatómica y el tiempo en que fueron producidas.
19. Por los tipos de lesiones, sus mecánicas de producción, su localización anatómica, por el tiempo en que fueron producidas y por el contexto en que dijo fueron producidas, se puede inferir que sí le produjeron sufrimientos físicos al agraviado.
20. De acuerdo a la narración que realizó el agraviado y a los métodos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes descritos en el *Protocolo de Estambul*, el agraviado recibió tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en la modalidad de traumatismos causados por objetos contundentes y humillaciones (groserías y agresiones verbales).

12. Mediante oficio STC/UDQD/279/04, de fecha veinte de junio de dos mil cuatro, esta autoridad requirió al Director de Recursos Humanos del Sistema de Transporte Colectivo Metro, remitiera copia certificada del expediente personal laboral de los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, remitiendo los mismos mediante el diverso STC/DERH/584/04. -----

C O N S I D E R A N D O

1. Que esta Contraloría Interna es competente para conocer del presente asunto y determinar su procedencia, en cumplimiento de lo dispuesto en los

artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 108, 109 fracción III y 113 de la propia Constitución; 2, 3 fracción IV, 46, 47, 49, 50, 64 fracción I, 65, 68 y 92 párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, correlacionado con las facultades previstas en el artículo 113 fracción XI del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; por la naturaleza de los hechos que han quedado precisados anteriormente y al tratarse de servidores públicos cuya conducta se realizó durante o con motivo del ejercicio de su cargo como tales. -----

2. Que del análisis efectuado, a las declaraciones, documentales y diversas constancias que corren apegadas al expediente en que se actúa, las cuales han quedado precisadas en el capítulo de resultandos, se advierte que se cuenta con elementos suficientes para presumir la existencia de responsabilidad administrativa de los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, en virtud de que no se condujeron con diligencia y respecto durante el desempeño de su función como vigilantes adscritos al Sistema de Transporte Colectivo Metro, esto en razón de que el día veintiocho de mayo de dos mil cuatro a las 21:00 horas, al desempeñar su servicio como vigilantes en el metro el Rosario de la línea 6, presuntamente, agredieron al C. _____, tal y como lo refiere este en su comparecencia de fecha dieciocho de junio de dos mil cuatro, ya que textualmente señala:-----

El 22 de mayo de 2004, como a las 21:00 horas, volvía de su trabajo. Había pasado los torniquetes de salida de la estación *Rosario* del *Metro*, cuando al dirigirse hacia la salida, tres hombres se acercaron a él. Uno de ellos vestía ropa color beige y en la solapa se veía la sigla: *STC Metro*, y los otros dos vestían pantalón color negro pardo y chamarra tipo universitaria, con vivos grises en el cuello.

Dos de esos vigilantes se colocaron a sus costados, y el otro quedó atrás de él. Los que se pusieron a sus lados lo tomaron por los brazos. El que quedó atrás le dijo: *¿te acuerdas de mí?* Contestó: *no, no me acuerdo de usted*. El vigilante respondió: *ahorita te vamos a recordar*.

Los vigilantes lo empezaron a jalonear de los brazos; él les pidió que lo soltaran, pero los vigilantes le decían: *ahorita vas a ver pinche puto*.

Lo llevaron a *un cuarto*. Tenía en su interior utensilios de aseo, un lavadero y costales con botellas de refrescos. Ese cuarto estaba pintado de color crema.

Cerraron la puerta y observó que el cuarto tenía luz artificial de gas neón blanca. Lo sujetaron de las manos y le quitaron un reloj, un anillo de oro y una cadena de oro. Uno de esos vigilantes, con la mano abierta, le pegó en la cabeza y en la cara en repetidas ocasiones, al tiempo que le expresaba: *tú no*

debiste haber nacido, pinche puto. Los otros vigilantes que lo tenían sujetado le dieron de patadas en ambos muslos y rodillas.

Logró soltarse y gritó: *¡ayúdenme por favor, ayúdenme!*; sin embargo, nadie acudió en su auxilio. Por los gritos que daba uno de los agresores le indicó: *¡cállate, tú no debiste de haber nacido!* Le dijo: *yo no tuve la culpa*, en el sentido de que así había nacido, y ese agresor le respondió: *¡ah, tú no tuviste la culpa!*, dando a entender que sí la tenía. En su desesperación se subió al lavadero y los agresores le indicaron: *¡bájate, bájate de ahí!*, y además le advirtieron que *si había un reporte le iba a ir peor, porque lo tenían bien checadito.*

Después sus agresores abrieron la puerta y permitieron que se retirara; él les indicó: *devuélvanme mis cosas, mi anillo, mi pulsera y mi reloj.* Uno de los agresores sacó de la bolsa de su pantalón el reloj que le había quitado y le dijo: *toma tu chingadera, ya no sirve.*

Se alejó y encontró un letrero que indicaba: *Módulo de Jefe de Estación.* Se acercó y narró a una mujer lo que le había pasado. Esa mujer le preguntó: *¿y los reconoces?* Respondió: *si los veo, sí los reconozco.* Entonces se dirigieron a buscar a los agresores y a la distancia alcanzó a verlos. Señaló a esa mujer: *mira, ahí están,* y ella le dijo: *vamos.* Al estar frente a ellos, la mujer le preguntó: *¿quiénes fueron?* Señaló al que le había pegado en la cabeza indicando: *fue éste* y también señaló a los otros dos agresores. En ese momento se encontraban reunidos seis vigilantes.

Uno de los identificados movió la cabeza negando haber participado en el maltrato. Entonces el vigilante que se había comportado más violento durante su detención le dijo: *dile por qué te pegamos, dile por qué te pegamos.* Él preguntó: *¿por qué me pegaron?* Ese agresor adoptó una actitud retadora contra la mujer que lo acompañó (el peticionario después se enteró que tenía el cargo de *Jefa de Estación*), *haciendo el pecho hacía adelante y abriendo y cerrando los brazos y extendiendo las manos.*

Esa mujer solicitó a los agresores: *dame tu nombre, dame tu nombre, denme sus nombres;* los agresores respondieron: *no, no te los vamos a dar.* Ante esto esa mujer les dijo: *ustedes no tienen por qué pegarle a nadie.*

Esa mujer y él se retiraron. Al estar en la *Jefatura de Estación* esa mujer le preguntó que si quería presentar una queja; él le dijo que sí. La mujer le explicó que como no les habían dado sus nombres *podía levantarse un acta o una demanda en contra del Sistema y quien resultara responsable.* Él habló desde su teléfono celular a sus familiares y después llegó un hermano suyo, y ambos se dirigieron a una agencia del Ministerio Público. -----

Por lo anterior y aunado a lo asentado en el acta de hechos, levantada por la C. _____, quien ese día se desempeñó como Jefa de Estación de la estación de la línea 6, quien refirió expresamente que:

“Ella se acercó a un grupo de vigilantes, los cuales insultaron al muchacho y le gritaron: dile porqué te pegamos cabrón, dile que te pegamos por puto. Ella les solicitó sus datos de identificación pero los vigilantes se negaron. Incluso uno de ellos se le enfrentó, adelantándose del resto de los vigilantes con una actitud retadora”.

Llegaron en su apoyo otra Jefa de Estación y el Encargado de Vigilancia en la Línea 7, pero los vigilantes tampoco quisieron proporcionar sus datos de identificación alegando que ellos estaban en la Línea 6 y que no tenían que rendir cuentas a los de la Línea 7. manifestaciones que fueron debidamente ratificadas ante esta Órgano de Control Interno.-----

De lo que se advierte primeramente que no trataron con el debido respecto al C. en virtud de que presuntamente lo golpearon y maltrataron, aunado al hecho de que portaban gafete ni identificación alguna que los identificara como personal adscrito al Sistema de Transporte Colectivo Metro. -----

Por lo anterior con su conducta presuntamente contravinieron lo dispuesto por el Artículo 47 fracción I, V y XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra establece: -----

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

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

La anterior fracción fue presuntamente infringida por los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, al desempeñarse el 22 de mayo de 2004, como vigilantes en la estación del metro el Rosario, de la línea 6, en virtud de que presuntamente no se condujeron con diligencia y respeto hacia el C. _____, ya que presuntamente le propiciaron insultos y golpes que como servidores publico no debían propiciar en el ejercicio de sus funciones, por lo que se advierte que abusando de su calidad de autoridad sometieron al usuario C. _____, sin justificación legal alguna, tal y como lo describe el agredido, con lo que se presume que no cumplieron con la máxima diligencia el servicio que les fue encomendado en virtud de que causaron la deficiencia de su servicio como vigilantes adscritos al Sistema de Transporte Colectivo Metro, ya

que dentro de sus funciones se contempla, velar por la seguridad y bienestar de los usuarios de las estaciones que les corresponde vigilar. -----

Asimismo, presuntamente incurrieron en responsabilidad administrativa en virtud de que al desempeñarse como vigilantes en la estación del metro el Rosario, el día 22 de mayo de 2004, al presentarse el incidente que refiere el C. _____, consistente en que le propiciaron malos tratos e insultos, no portaban gafete alguno que los identificara como personal adscrito al Sistema de Transporte Colectivo Metro, ni al momento en que la Jefa de Estación les solicitó sus nombres a efecto de poderlos identificar por las presuntas irregularidades administrativas en que habían incurrido, con lo que se advierte que no acataron las disposiciones que fueron emitidas por las autoridades competentes del STCM, para el debido desempeño de sus funciones como vigilantes, provocando con ello también la deficiencia de sus servicios ya que debían portar el gafete que los identificara. -----

De igual modo presuntamente contravinieron lo dispuesto por la fracción V, del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a letra establece:-----

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este;

Esta hipótesis presuntamente fue transgredida por los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, al desempeñarse como vigilantes en el día veintidós de mayo del multireferido año, al servicio de la estación el Rosario, de la línea 6, en virtud de que no observaron buena conducta en su empleo, ya que no trataron con respecto, diligencia e imparcialidad al C. _____, por el hecho de ser homosexual, tal y como lo refirió el usuario en su comparencia del dieciocho de junio de dos mil cuatro ante este Órgano de Control Interno, asimismo tal y como lo refiere la Jefa de Estación de la línea 6, en su acta de hechos de fecha veintidós de mayo del año antes referido y lo ratifica en comparencia ante esta autoridad en fecha siete de junio del año dos mil cuatro y que ha quedado detallada en el resultando 9 y 11 del presente acuerdo de inicio de procedimiento administrativo disciplinario; por lo anterior se advierte que incumplieron con la hipótesis que refiere la disposición antes descrita en virtud que presuntamente insultaron al usuario además de golpearlo y burlarse de él. -----

Asimismo, los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, presuntamente trasgredieron lo dispuesto por fracción XXII, de la Ley antes descrita que a letra establece:

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

Esta hipótesis presuntamente fue transgredida por los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, al desempeñarse el veintidós de mayo del año dos mil cuatro, como vigilantes de las estación el Rosario, de la línea 6 del metro, en virtud de que no atendieron lo dispuesto mediante las Circulares 003 y 32 de fechas 27 de enero y 21 de octubre de 2003, respectivamente, así como la 22 y 004 del 28 de abril y 17 de mayo del 2004, a través de las cuales **se exhortó al personal adscrito a la Gerencia de Seguridad Institucional para que se condujera con amabilidad y respeto con el público usuario, absteniéndose de realizar cualquier acto de discriminación.**

No obstante que estas les fueron notificadas personalmente tal y como se advierte del acuse respectivo en el que obra la firma y nombre de los servidores públicos antes referidos, no atendieron el contenido de las circulares antes referidas, con lo que se advierte que no obstante tener pleno conocimiento del contenido de las circulares antes referidas trataron de manera grosera y propiciaron malos tratos al C. _____, tal y como se advierte de los resultandos 9 y 11 que obran en el presente acuerdo de inicio de procedimiento administrativo disciplinario, por lo anterior debieron abstenerse de incumplir con el contenido de las circulares antes referidas. ----

Asimismo, no acataron lo dispuesto por la Circular 31 de fecha 21 de octubre de 2003, a través de la cual se requirió al personal de seguridad que portaran la identificación que los acredita como tales; no obstante haber recibido la circular tal y como se advierte del respectivo acuse donde se observa que recibieron la misma de puño y letra.-----

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado sé; -----

ACUERDA

PRIMERO.- Esta Contraloría Interna en el Sistema de Transporte Colectivo Metro es competente para conocer, investigar, sustanciar y resolver sobre el asunto planteado, en términos del considerando I de este capítulo. -----

SEGUNDO.- Gírese atento citatorio debidamente fundado y motivado, a efecto de que los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA comparezcan a la audiencia de ley a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se les haga saber los actos en los que presuntamente incurrieron durante el ejercicio de sus funciones; el derecho que tienen para ofrecer pruebas por sí o por medio de un defensor y encontrarse asistidos por persona de su confianza, alegar lo que a

su derecho convenga; en el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, haciéndoles de su conocimiento que en términos del citado artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es en la audiencia el momento procesal oportuno para ofrecer pruebas y formular alegatos respecto de las irregularidades que se les imputan, no existiendo ulteriores diligencias previstas en la citada ley para ejercer sus derechos, por lo tanto en caso de que no comparezcan, sin causa justificada, el día y hora señalados, se hará constar dicha situación y la audiencia se llevará a cabo, concurran o no las partes, lo anterior, con fundamento en el artículo 87 del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; por otra parte, hágase de su conocimiento que quedan a su disposición los autos que integran el expediente en que se actúa, a efecto de que se imponga de los mismos, los cuales podrán consultar en esta Contraloría Interna de la Delegación Benito Juárez, en días hábiles y con un horario de 09:00 a 14:00 horas, trayendo consigo una identificación oficial vigente. -----

TERCERO- Por otra parte, debe decirse que el artículo 108 del Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que las personas que intervengan en un proceso, designaran en la primera diligencia un domicilio ubicado en el lugar, para recibir notificaciones. -----

CUARTO.- Con fundamento en el artículo 64, fracción I, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, remítase copia de los respectivos citatorios al titular de la Delegación Benito Juárez del Distrito Federal, con la finalidad de que se sirva designar a un representante de esa Dependencia, para que este presente el día y hora, que para tal efecto se señale en el citatorio de audiencia de ley, para que manifieste lo que a derecho corresponda con relación a los intereses de la misma. -----

QUINTO.- Solicítese a la Dirección de Situación Patrimonial, los antecedentes respecto de procedimientos administrativos que tengan registrados de los servidores públicos en contra de quienes se inicia el presente procedimiento disciplinario. -----

SEXTO.- Notifíquese. -----

SÉPTIMO. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 17 de la Ley Orgánica y 1, y 7, fracción XIV, punto 6, 113, fracción XI, del Reglamento Interior, estos dos últimos ordenamientos de la Administración Pública del Distrito Federal, se instruye al personal de esta Contraloría Interna, para que en el ámbito de sus atribuciones auxilien al suscrito en la instrumentación, desahogo y resolución del procedimiento administrativo disciplinario en contra

de los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA servidores públicos adscritos a la Delegación Benito Juárez. -----

**ASÍ LO ACUERDA Y FIRMA EL LICENCIADO _____,
CONTRALOR INTERNO EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO
METRO.-----**

ANEXO DOS
CITATORIO DE
AUDIENCIA

CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL
Contraloría Interna en el Sistema de Transporte
Colectivo Metro

Unidad Departamental de Quejas y Denuncias

(21)Expediente: STC-CI-D-029/04

Número de oficio: CI/UDQD/312/04

México, D.F., a 29 de julio del 2004

Asunto: Citatorio para Audiencia de Ley

(22)C. GERMAN HERRERA LÓPEZ

Avenida Cuauhtemoc No. 1240, Col. Santa Cruz Atoyac,

Delegación Benito Juárez, C.P. 03310.

P R E S E N T E

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 108, 109 fracción III y, 113 de la propia Constitución; 2, 3 fracción IV, 46, 47, 49, 50, 64 fracción I, 65, 68 y, 92 párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, correlacionados con las facultades previstas en el artículo 113 fracción XI del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, se le requiere para que comparezca ante esta Contraloría Interna, de la Secretaría del Sistema de Transporte Colectivo Metro sita en Avenida Isabel la Católica Colonia Centro C.P. 03310, al desahogo de la audiencia prevista en la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal en cita, la cual tendrá verificativo a las **once horas del día doce de agosto del año dos mil cuatro.**

El motivo de esta diligencia, deriva de la denuncia formulada por la C. _____, quien se desempeña como Jefa de estación de la línea 6, y de la investigación que realizó esta autoridad se determinaron presuntas irregularidades administrativas atribuibles a usted al desempeñarse en el año dos mil cuatro, como vigilante en la estación el Rosario, de la línea 6, en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, lo cual se hace de su conocimiento de conformidad con los siguientes antecedentes:

1. Mediante acta administrativa de fecha veintidós de mayo de dos mil cuatro, la Jefa de Estación de la Línea 6, hizo del conocimiento de esta autoridad que:-----

El 22 de mayo del 2004, un muchacho llegó a la Jefatura de la Estación e informó que personal de vigilancia lo había golpeado. Observó que esa persona presentaba inflamación en la cara, como si hubiera sido golpeado, y además se veían lastimados sus brazos, pero no tenía ninguna herida que pareciera grave. También ese muchacho le dijo que le habían robado su reloj. Ella lo acompañó para identificar a los agresores, y además solicitó la ayuda de otra Jefa de Estación. ---- Las personas que el muchacho señaló como sus agresores vestían uniforme gris, similar al que usan los vigilantes del Metro. Ella no los conocía porque constantemente se rota al personal de vigilancia. -----

Ella se acercó a un grupo de vigilantes, *los cuales insultaron al muchacho* y le gritaron: *dile porqué te pegamos cabrón, dile que te pegamos por puto*. Ella les solicitó sus datos de identificación pero los vigilantes se negaron. Incluso uno de ellos *se le enfrentó, adelantándose del resto de los vigilantes con una actitud retardora*. -----

Llegaron en su apoyo otra Jefa de Estación y el Encargado de Vigilancia en la Línea 7, pero los vigilantes tampoco quisieron proporcionar sus datos de identificación alegando que ellos estaban en la Línea 6 y que no tenían que rendir cuentas a los de la Línea 7. -----

Más tarde llamaron por teléfono a la familia del joven agredido, y llegó un hermano y se retiraron expresando que iban a levantar un acta ante el Ministerio Público. ----- En el acta asentó los nombres de dos de los agresores, de los que investigó sus datos de identificación para elaborar el acta. -----

2. Con fecha veinticuatro de mayo de dos mil cuatro, esta Contraloría Interna en el Sistema de Transporte Colectivo Metro emitió acuerdo de radicación, asignándole el número de expediente citado al rubro. -----

3. Mediante oficio citatorio STC/UDQD/253/04, de fecha veinticinco de mayo de dos mil cuatro, esta autoridad le requirió a la C. _____, Jefa de Estación de la Línea 6, acudiera ante esta Órgano de Control Interno a ratificar su denuncia y el contenido del acta administrativa que levanto en fecha veintidós de mayo de dos mil cuatro, asimismo, se cito a la C. _____, quien se desempeña como Jefa de Estación de la línea siete quien participo como testigo de asistencia y a la C. _____, quien se desempeña como persona de seguridad de la misma línea de la estación el Rosario y quien también participo como testigo. -----

4. Mediante oficio STC/UDQD/254/04, de fecha veinticinco de mayo de dos mil cuatro se solicito al titular del área de Recursos Humanos del Sistema de Transporte Colectivo Metro, informara los nombres de los vigilantes que estuvieron al servicio de la estación el Rosario, de la línea 6, el día veintidós de mayo de dos mil cuatro, en el horario vespertino, debiendo señalar datos particulares como nombre completo, RFC, CURP, horario de labores, domicilio particular y si cuentan con antecedentes disciplinarios. Dando repuesta mediante el oficio STC/DRH/456/04, de fecha tres de junio del año antes referido en el que informo que fueron los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, quienes estuvieron al servicio de la estación el Rosario, de la línea 6, el día veintidós de mayo del multireferido año en el turno vespertino. -----

5. Mediante oficios citatorios números STC/UDQD/255/04, STC/UDQD/256/04 y STC/UDQD/257/04, todos de fecha veinticinco de mayo de dos mil cuatro, esta autoridad le requirió a los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, quienes se desempeñan actualmente como vigilantes en la estación el Rosario de la Línea 6, señalados como los presuntos agresores, acudieran ante esta autoridad a efecto de desahogar una diligencia de investigación con motivo de los hechos descritos por la Jefa de estación de la misma línea, sin embargo y no obstante estar debidamente

notificados los oficios citatorios, no se presentaron a la diligencia de investigación, misma que debía desahogarse en fecha cuatro de junio de dos mil cuatro.-----

6. Mediante oficio STC/UDQD/258/04, de fecha veintiséis de mayo de dos mil cuatro, esta autoridad le requirió al Subdirector General Jurídico y de Seguridad Institucional del Servicio de Transporte Colectivo Metro remitiera un informe detallado de los hechos ocurridos el día veintidós de mayo de dos mil cuatro e informara en un plazo que no excediera de cinco días naturales contados a partir de la recepción de ese documento: -----

a) Un informe rendido por la o el Jefe de Estación que el 22 de mayo de 2004 tuvo a su cargo y/o supervisión la estación *Rosario* del *Metro*, relacionado con la existencia de los presuntos hechos de agresión expuestos por el peticionario, y los demás elementos de información que se consideraran pertinentes proporcionar para la documentación del caso; y

b) Copia completa y legible de los registros de bitácora o partes informativos o reportes o informes que el 22 de mayo del 2004 hubiera rendido o elaborado el personal de vigilancia asignado a la estación *Rosario*.

c) A la brevedad, personal a su cargo investigara si al personal de vigilancia de ese Sistema de Transporte se le proporcionó información y capacitación relacionada con los derechos sexuales de las personas. En caso contrario, se gestionara que el personal de vigilancia recibiera esa capacitación, con el fin de que la prestación del servicio público fuera más eficiente.

7. Dando respuesta mediante el diverso S.G.J.S.I. 0437, de fecha siete de junio del año dos mil cuatro suscrito por el Subdirector General Jurídico y de Seguridad Institucional, donde informo a esta autoridad—entre otras cosas— que: -----

1 Mediante las Circulares 003 y 32 de fechas 27 de enero y 21 de octubre de 2003, respectivamente, así como la 22 y 004 del 28 de abril y 17 de mayo del 2004, se exhortó al personal adscrito a la Gerencia de Seguridad Institucional para que se *condujera con amabilidad y respeto con el público usuario, absteniéndose de realizar cualquier acto de discriminación.*

2 No omito señalar que esta situación se reiteró a través de la Circular 006, de *fecha 3 de los corrientes.*

3 Mediante la Circular 31 de fecha 21 de octubre de 2003, se requirió al personal de seguridad que portaran la identificación que los acredita como tales; no obstante, a través de la Circular 005 de 2 de junio del 2004 se reiteró a ese personal *la necesidad de cumplir con tal obligación.*

4 A través del oficio GSI/1966/AGSI/1253/04 de fecha 2 de junio de 2004, la Gerencia de Seguridad Institucional solicitó a la Gerencia Jurídica su asesoría e intervención a efecto de realizar actividades de supervisión al personal encargado

de la seguridad, con el propósito de verificar que cumplieran debidamente con las funciones que tenían encomendadas.

Al oficio mencionado se adjuntaron copia de las Circulares y el oficio que se aludieron expresamente.

8. A través del oficio STC/UDQD/259/04, de fecha veintiocho de mayo de dos mil cuatro, esta autoridad le requirió al Gerente Jurídico del Sistema de Transporte Colectivo Metro, informara de las medidas que se han tomado a efecto de dar un debido seguimiento a los hechos descritos por la Jefa de estación, mediante el oficio JEL6 25/04, de fecha veinticuatro de mayo de dos mil cuatro, dando respuesta a través del diverso GJ/SEL/CSJ/00003968, a través del cual remitió a esta autoridad—entre otros— copia de los documentos siguientes:-----

1 Oficio GSI/1968/AGSI/1255/04, suscrito por el Gerente de Seguridad Institucional, en el que —entre otras cosas— se señala que se impartió al personal de esa área el curso denominado *La Cultura de los Derechos Humanos* y el *Servicio Público*. También se señala que en próximas fechas se impartiría el curso denominado *La No Discriminación como Derecho Humano*. -----

9. Con fecha siete de junio de dos mil cuatro, la C. Jefa de estación de la línea 6, se presentó ante esta Contraloría Interna en atención al oficio STC/UDQD/253/04, mediante el cual se le requirió su comparecencia a efecto de que ratificara su escrito por lo que manifestó:-----

*“Que ratifico en su totalidad el contenido de mi denuncia y del acta de hechos levantada en fecha veintidós de mayo del año antes referido, en la que refirió:-----
...Distrito Federal... las 21:20 horas... 22 de mayo del 2004 y reunidos en la estación El Rosario de la Línea Siete, los que intervinimos levantamos la presente acta...:*

Aparentemente los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, personal de vigilancia golpeó a un usuario de nombre.....(el del peticionario) dentro de las instalaciones de la estación... en el local #7 que se ubica en el vestíbulo de torniquetes... dicho personal con este tipo de actitudes pone en riesgo la integridad física del usuario... dicho usuario manifiesta que levantará un acta... contra personal de vigilancia en turno y que aparentemente pertenece a la Línea 6 (6)...

Anexo dos hojas para el informe de los hechos.

Día 24 me proporcionan nombres de personal de vigilancia que se encontraban en el lugar de los hechos como testigos. El día 22 de mayo encargado de vigilancia

Asimismo, refirió que el 22 de mayo del 2004, un muchacho llegó a la Jefatura de la Estación e informó que personal de vigilancia lo había golpeado. Observó que esa persona presentaba inflamación en la cara, como si hubiera sido golpeado, y además se veían lastimados sus brazos, pero no tenía ninguna herida que

pareciera grave. También ese muchacho le dijo que le habían robado su reloj. Ella lo acompañó para identificar a los agresores, y además solicitó la ayuda de otra Jefa de Estación. -----

Las personas que el muchacho señaló como sus agresores vestían uniforme gris, similar al que usan los vigilantes del *Metro*. Ella no los conocía porque constantemente se rota al personal de vigilancia. -----

Ella se acercó a un grupo de vigilantes, *los cuales insultaron al muchacho* y le gritaron: *dile porqué te pegamos cabrón, dile que te pegamos por puto*. Ella les solicitó sus datos de identificación pero los vigilantes se negaron. Incluso uno de ellos *se le enfrentó, adelantándose del resto de los vigilantes con una actitud retadora*. -----

Llegaron en su apoyo otra Jefa de Estación y el Encargado de Vigilancia en la Línea 7, pero los vigilantes tampoco quisieron proporcionar sus datos de identificación alegando que ellos estaban en la Línea 6 y que no tenían que rendir cuentas a los de la Línea 7. -----

Más tarde llamaron por teléfono a la familia del joven agredido, y llegó un hermano y se retiraron expresando que iban a levantar un acta ante el Ministerio Público. -----

En el acta asentó los nombres de dos de los agresores, de los que investigó sus datos de identificación para elaborar el acta. -----

Cabe señalar que el personal que presuntamente agredió al usuario no portaba gafete ni identificación alguna a la vista del público, asimismo, manifestó que ella considera pertinente se cite al C. _____, en virtud de ser el directamente agredido señalando como domicilio para que sea notificado el ubicado en _____.--

10. A través del oficio STC/UDQD/262/04, de fecha nueve de junio de dos mil cuatro esta autoridad solicitó al C. _____, acudiera ante este Órgano de Control Interno a efecto de que aportara mayores elementos a la presente investigación, en virtud de que el acta administrativa levantada por la C. _____, Jefa de Estación de la línea 6, refiere que él fue la persona que sufrió los malos tratos por parte del personal de vigilancia de la estación el Rosario de la línea 6 del metro, señalando como fecha para el desahogo de la diligencia el dieciocho de junio de dos mil cuatro a las 10:00 horas. -----

11. En fecha dieciocho de junio de dos mil cuatro, compareció ante esta Contraloría Interna el C. _____, a quien presuntamente le propiciaron malos tratos personal de la estación del Rosario de la línea 6, en dicha comparecencia manifestó lo siguiente: -----

El 22 de mayo de 2004, como a las 21:00 horas, volvía de su trabajo. Había pasado los torniquetes de salida de la estación *Rosario* del *Metro*, cuando al dirigirse hacia la salida, tres hombres se acercaron a él. Uno de ellos vestía ropa color beige y en la solapa se veía la sigla: *STC Metro*, y los otros dos vestían pantalón color negro pardo y chamarra tipo universitaria, con vivos grises en el cuello. -----

Dos de esos vigilantes se colocaron a sus costados, y el otro quedó atrás de él. Los que se pusieron a sus lados lo tomaron por los brazos. El que quedó atrás le dijo: *¿te acuerdas de mí?* Contestó: *no, no me acuerdo de usted.* El vigilante respondió: *ahorita te vamos a recordar.* -----

Los vigilantes lo empezaron a jalonear de los brazos; él les pidió que lo soltaran, pero los vigilantes le decían: *ahorita vas a ver pinche puto.* -----
Lo llevaron a *un cuarto*. Tenía en su interior utensilios de aseo, un lavadero y costales con botellas de refrescos. Ese cuarto estaba pintado de color crema. -----
Cerraron la puerta y observó que el cuarto tenía luz artificial de gas neón blanca. Lo sujetaron de las manos y le quitaron un reloj, un anillo de oro y una cadena de oro. Uno de esos vigilantes, con la mano abierta, le pegó en la cabeza y en la cara en repetidas ocasiones, al tiempo que le expresaba: *tú no debiste haber nacido, pinche puto.* Los otros vigilantes que lo tenían sujetado le dieron de patadas en ambos muslos y rodillas. -----

Logró soltarse y gritó: *¡ayúdenme por favor, ayudenme!*; sin embargo, nadie acudió en su auxilio. Por los gritos que daba uno de los agresores le indicó: *¡cállate, tú no debiste de haber nacido!* Le dijo: *yo no tuve la culpa*, en el sentido de que así había nacido, y ese agresor le respondió: *¡ah, tú no tuviste la culpa!*, dando a entender que sí la tenía. En su desesperación se subió al lavadero y los agresores le indicaron: *¡bájate, bájate de ahí!*, y además le advirtieron que *si había un reporte le iba a ir peor, porque lo tenían bien checadito.*

Después sus agresores abrieron la puerta y permitieron que se retirara; él les indicó: *devuélvanme mis cosas, mi anillo, mi pulsera y mi reloj.* Uno de los agresores sacó de la bolsa de su pantalón el reloj que le había quitado y le dijo: *toma tu chingadera, ya no sirve.*

Se alejó y encontró un letrero que indicaba: *Módulo de Jefe de Estación.* Se acercó y narró a una mujer lo que le había pasado. Esa mujer le preguntó: *¿y los reconoces?* Respondió: *sí los veo, sí los reconozco.* Entonces se dirigieron a buscar a los agresores y a la distancia alcanzó a verlos. Señaló a esa mujer: *mira, ahí están*, y ella le dijo: *vamos.* Al estar frente a ellos, la mujer le preguntó: *¿quiénes fueron?* Señaló al que le había pegado en la cabeza indicando: *fue éste* y también señaló a los otros dos agresores. En ese momento se encontraban reunidos seis vigilantes.

Uno de los identificados movió la cabeza negando haber participado en el maltrato. Entonces el vigilante que se había comportado más violento durante su detención le dijo: *dile por qué te pegamos, dile por qué te pegamos.* Él preguntó: *¿por qué me pegaron?* Ese agresor adoptó una actitud retadora contra la mujer que lo acompañó (el peticionario después se enteró que tenía el cargo de *Jefa de Estación*), *haciendo el pecho hacia adelante y abriendo y cerrando los brazos y extendiendo las manos.*

Esa mujer solicitó a los agresores: *dame tu nombre, dame tu nombre, denme sus nombres;* los agresores respondieron: *no, no te los vamos a dar.* Ante esto esa mujer les dijo: *ustedes no tienen por qué pegarle a nadie.*

Esa mujer y él se retiraron. Al estar en la *Jefatura de Estación* esa mujer le preguntó que si quería presentar una queja; él le dijo que si. La mujer le explicó que como no les habían dado sus nombres *podía levantarse un acta o una demanda en contra del Sistema y quien resultara responsable*. Él habló desde su teléfono celular a sus familiares y después llegó un hermano suyo, y ambos se dirigieron a una agencia del Ministerio Público.

Asimismo, exhibido un *Certificado* de la Secretaría de Salud sobre el *estado físico* del usuario del mismo día de los hechos en el que —entre otras cosas— se señala:
...Agencia del Ministerio Público núm. 40 Delegación...

El que suscribe Médico Cirujano... comisionado al Servicio Médico Legal de esta Coordinación Territorial:

Certifica

Que siendo las 23:55 horas... se examinó... a quien dijo llamarse (nombre del peticionario)

Exploración física: Conciente orientado y aliento sin olor característico, coherente, congruente. Presenta confusión en región malar, y mejilla izquierda; otra en cara externa de muslos y (ilegible). También en región frontal y parietal izquierdo y derecho, excoriaciones y equimosis en cara anterior y posterior tercio distal y proximal de antebrazo derecho e izquierdo...

Sendo todo lo que desea manifestar.-----

12. Mediante el diverso STC/UDQD/275/04, de fecha veintiséis de junio de dos mil cuatro esta autoridad solicito al titular de la Comisión de Derechos Humanos requiriera copia certificada del certificado de estado físico del peticionario, en virtud de que esta autoridad tuvo conocimiento a través del una copia de conocimiento que el agredido había acudido a esa instancia, por lo que la Comisión de Derechos Humanos remitió copia del certificado de estado físico el cual presentaba las siguientes lesiones (que quedaron grabadas en registros fotográficos): -----

1) Equimosis en región infraorbitaria izquierda en forma de media luna de 4.5 x 2.5 cm., la mitad interna era de color rojizo violáceo y la mitad externa era de color amarillento.

2) Edema leve en mejilla izquierda de 6 x 8 cm.

3) Equimosis color violáceo pálido en su periferia y amarillento en el centro (la zona amarillenta a su vez presenta pequeñas manchas violáceas), de 12 x 5 cm., en parte interna tercios medio e inferior de antebrazo derecho, en forma ovalada irregular.

4) Equimosis violáceo pálido en la periferia con zonas amarillentas en el centro, en parte antero interna de codo y de tercio superior de antebrazo izquierdo, en forma ovalada irregular, de 5.5 x 10 cm.

5) Equimosis en forma de fríjol irregular, de 1.5 x 2.8 cm. en tercio medio parte anterior de antebrazo izquierdo, de color amarillento.

6) Equimosis en forma ovalada de 2.5 x 1 cm. en parte lateral de tercio medio de antebrazo izquierdo color amarillento.

7) Cuatro excoriaciones en parte antero interna de tercio inferior de antebrazo y muñeca izquierda, la más grande en forma lineal, color rosáceo grisáceo de 1 cm. de largo por 0.2 cm. de ancho, y la más pequeña de 0.3 cm. de diámetro.

- 8) Equimosis en forma ovalada, de 3.2 x 1.9 cm., en parte posterior de muñeca izquierda, color amarillento.
- 9) Equimosis en parte lateral tercio inferior de muslo derecho de 2.3 x 1 cm., color amarillento en forma ovalada.
- 10) Equimosis en parte posterior de tercio medio de muslo izquierdo, color violáceo pálido con tono amarillento de 14 x 10 cm., en forma ovalada irregular.
- 11) Edema discreto, en parte antero lateral de rodilla izquierda de 7 x 8 cm.

Respecto de lo anterior, el personal médico de la CDHDF concluyó que:

12) Desde el punto de vista médico, la narración de los hechos que hizo el agraviado fue amplia, consistente y coherente. No se observan contradicciones en lo sustancial, más aún si se toma en consideración que de acuerdo al numeral 140 del *Protocolo de Estambul*, las personas que son sometidas a actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes suelen sufrir trastornos de desorientación en cuanto al tiempo y al espacio. -----

13) Por las características de las lesiones descritas en el cuadro anterior, sí es posible que su mecanismo de producción haya sido de origen mecánico.

14) Por el tipo de lesiones y daños descritos en el cuadro anterior, por su mecánica de producción y por su localización anatómica, se puede determinar que sí es posible que las lesiones hayan sido producidas por terceras personas.

15) Por las características de las lesiones, se puede afirmar que sí coincidían con el tiempo en que narró el agraviado que fueron producidas.

16) Si existía un alto grado de correlación coherente y no contradictoria entre la narración de los hechos que hizo el agraviado con los tipos de lesiones, sus mecánicas de producción, su localización anatómica y el tiempo en que fueron producidas.

17) Por los tipos de lesiones, sus mecánicas de producción, su localización anatómica, por el tiempo en que fueron producidas y por el contexto en que dijo fueron producidas, se puede inferir que sí le produjeron sufrimientos físicos al agraviado.

18) De acuerdo a la narración que realizó el agraviado y a los métodos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes descritos en el *Protocolo de Estambul*, el agraviado recibió tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en la modalidad de traumatismos causados por objetos contundentes y humillaciones (groserías y agresiones verbales).

13. Mediante oficio STC/UDQD/279/04, de fecha veinte de junio de dos mil cuatro, esta autoridad requirió al Director de Recursos Humanos del Sistema de Transporte Colectivo Metro, remitiera copia certificada del expediente personal laboral de los CC. GERMAN HERRERA LÓPEZ, ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, remitiendo los mismos mediante el diverso STC/DERH/584/04.---

14. Que del análisis efectuado, a las declaraciones, documentales y diversas constancias que corren apegadas al expediente en que se actúa, las cuales han quedado precisadas en el capítulo de resultandos, se advierte que se cuenta con elementos suficientes para presumir la existencia de responsabilidad administrativa de usted y los CC. ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, en virtud de que no se condujeron con diligencia y respecto durante el desempeño de su función como vigilantes adscritos al Sistema de Transporte

Colectivo Metro, esto en razón de que el día veintidós de mayo de dos mil cuatro a las 21:00 horas, al desempeñar su servicio como vigilantes en el metro el Rosario de la línea 6, presuntamente, agredieron al C. _____, tal y como lo refiere este en su comparecencia de fecha dieciocho de junio de dos mil cuatro, ya que textualmente señala: -----

El 22 de mayo de 2004, como a las 21:00 horas, volvía de su trabajo. Había pasado los torniquetes de salida de la estación *Rosario del Metro*, cuando al dirigirse hacia la salida, tres hombres se acercaron a él. Uno de ellos vestía ropa color beige y en la solapa se veía la sigla: *STC Metro*, y los otros dos vestían pantalón color negro pardo y chamarra tipo universitaria, con vivos grises en el cuello.

Dos de esos vigilantes se colocaron a sus costados, y el otro quedó atrás de él. Los que se pusieron a sus lados lo tomaron por los brazos. El que quedó atrás le dijo: *¿te acuerdas de mí?* Contestó: *no, no me acuerdo de usted*. El vigilante respondió: *ahorita te vamos a recordar*.

Los vigilantes lo empezaron a jalonear de los brazos; él les pidió que lo soltaran, pero los vigilantes le decían: *ahorita vas a ver pinche puto*.

Lo llevaron a *un cuarto*. Tenía en su interior utensilios de aseo, un lavadero y costales con botellas de refrescos. Ese cuarto estaba pintado de color crema.

Cerraron la puerta y observó que el cuarto tenía luz artificial de gas neón blanca. Lo sujetaron de las manos y le quitaron un reloj, un anillo de oro y una cadena de oro. Uno de esos vigilantes, con la mano abierta, le pegó en la cabeza y en la cara en repetidas ocasiones, al tiempo que le expresaba: *tú no debiste haber nacido, pinche puto*. Los otros vigilantes que lo tenían sujetado le dieron de patadas en ambos muslos y rodillas.

Logró soltarse y gritó: *¡ayúdenme por favor, ayudenme!*; sin embargo, nadie acudió en su auxilio. Por los gritos que daba uno de los agresores le indicó: *¡cállate, tú no debiste de haber nacido!* Le dijo: *yo no tuve la culpa*, en el sentido de que así había nacido, y ese agresor le respondió: *¡ah, tú no tuviste la culpa!*, dando a entender que sí la tenía. En su desesperación se subió al lavadero y los agresores le indicaron: *¡bájate, bájate de ahí!*, y además le advirtieron que *si había un reporte le iba a ir peor, porque lo tenían bien checadito*.

Después sus agresores abrieron la puerta y permitieron que se retirara; él les indicó: *devuélvanme mis cosas, mi anillo, mi pulsera y mi reloj*. Uno de los agresores sacó de la bolsa de su pantalón el reloj que le había quitado y le dijo: *toma tu chingadera, ya no sirve*.

Se alejó y encontró un letrero que indicaba: *Módulo de Jefe de Estación*. Se acercó y narró a una mujer lo que le había pasado. Esa mujer le preguntó: *¿y los reconoces?* Respondió: *si los veo, sí los reconozco*. Entonces se dirigieron a buscar a los agresores y a la distancia alcanzó a verlos. Señaló a esa mujer: *mira, ahí están*, y ella le dijo: *vamos*. Al estar frente a ellos, la mujer le preguntó: *¿quiénes fueron?* Señaló al que le había pegado en la cabeza indicando: *fue éste* y también señaló a los otros dos agresores. En ese momento se encontraban reunidos seis vigilantes.

Uno de los identificados movió la cabeza negando haber participado en el maltrato. Entonces el vigilante que se había comportado más violento durante su detención le dijo: *dile por qué te pegamos, dile por qué te pegamos*. Él preguntó: *¿por qué me pegaron?* Ese agresor adoptó una actitud retadora contra la mujer que lo acompañó (el peticionario después se enteró que tenía el cargo de *Jefa de Estación*), *haciendo el pecho hacía adelante y abriendo y cerrando los brazos y extendiendo las manos*.

Esa mujer solicitó a los agresores: *dame tu nombre, dame tu nombre, denme sus nombres*; los agresores respondieron: *no, no te los vamos a dar*. Ante esto esa mujer les dijo: *ustedes no tienen por qué pegarle a nadie*.

Esa mujer y él se retiraron. Al estar en la *Jefatura de Estación* esa mujer le preguntó que si quería presentar una queja; él le dijo que sí. La mujer le explicó que como no les habían dado sus nombres *podía levantarse un acta o una demanda en contra del Sistema y quien resultara responsable*. Él habló desde su teléfono celular a sus familiares y después llegó un hermano suyo, y ambos se dirigieron a una agencia del Ministerio Público. -----

Por lo anterior y aunado a lo asentado en el acta de hechos, levantada por la C. _____, quien ese día se desempeñó como Jefa de Estación de la estación de la Línea 6, quien refirió expresamente que:

"Ella se acercó a un grupo de vigilantes, los cuales insultaron al muchacho y le gritaron: dile porqué te pegamos cabrón, dile que te pegamos por puto. Ella les solicitó sus datos de identificación pero los vigilantes se negaron. Incluso uno de ellos se le enfrentó, adelantándose del resto de los vigilantes con una actitud retadora".

Llegaron en su apoyo otra Jefa de Estación y el Encargado de Vigilancia en la Línea 7, pero los vigilantes tampoco quisieron proporcionar sus datos de identificación alegando que ellos estaban en la Línea 6 y que no tenían que rendir cuentas a los de la Línea 7. manifestaciones que fueron debidamente ratificadas ante esta Órgano de Control Interno. -----

De lo que se advierte primeramente que no trataron con el debido respecto al C. en virtud de que presuntamente lo golpearon y maltrataron, aunado al hecho de que portaban gafete ni identificación alguna que los identificara como personal adscrito al Sistema de Transporte Colectivo Metro. -----

Por lo anterior con su conducta presuntamente contravinieron lo dispuesto por el Artículo 47 fracción I, V y XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra establece: -----

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

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

La anterior fracción fue presuntamente infringida por usted y los CC. ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, al desempeñarse el 22 de mayo de 2004, como vigilantes en la estación del metro el Rosario, de la línea 6, en virtud de que presuntamente no se condujeron con diligencia y respeto hacia el C. _____, ya que presuntamente le propiciaron insultos y golpes que como servidores público no debían propiciar en el ejercicio de sus funciones, por lo que se advierte que abusando de su calidad de autoridad sometieron al usuario C. _____, sin justificación legal alguna, tal y como lo describe el agredido, con lo que se presume que no cumplieron con la máxima diligencia el servicio que les fue encomendado en virtud de que causaron la deficiencia de su servicio como vigilantes adscritos al Sistema de Transporte Colectivo Metro, ya que dentro de sus funciones se contempla, velar por la seguridad y bienestar de los usuarios de las estaciones que les corresponde vigilar.-----

Asimismo, presuntamente incurrieron en responsabilidad administrativa en virtud de que al desempeñarse como vigilantes en la estación del metro el Rosario, el día 22 de mayo de 2004, al presentarse el incidente que refiere el C. _____, consistente en que le propiciaron malos tratos e insultos, no portaban gafete alguno que los identificara como personal adscrito al Sistema de Transporte Colectivo Metro, ni al momento en que la Jefa de Estación les solcito sus nombres a efecto de poderlos identificar por las presuntas irregularidades administrativas en que habían incurrido, con lo que se advierte que no acataron las disposiciones que fueron emitidas por las autoridades competentes del STCM, para el debido desempeño de sus funciones como vigilantes, provocando con ello también al deficiencia de sus servicios ya que debían portar el gafete que los identificara.-----

De igual modo presuntamente contravinieron lo dispuesto por la fracción V, del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a letra establece:-----

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este;

Esta hipótesis presuntamente fue transgredida por usted y los CC. ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, al desempeñarse como vigilantes en el día veintidós de mayo del multiferido año, al servicio de la estación el Rosario, de la línea 6, en virtud de que no observaron buena conducta en su empleo, ya que no trataron con respecto, diligencia e imparcialidad al C. _____, por el hecho de ser homosexual, tal y como lo refirió el usuario en su comparencia del dieciocho de junio de dos mil cuatro ante este Órgano de Control Interno, asimismo tal y como lo refiere la Jefa de Estación de la línea 6, en su acta de hechos de fecha veintidós de mayo del año antes referido y lo ratifica en comparencia ante esta autoridad en fecha siete de junio del año dos mil cuatro y que ha quedado detallada

en el resultando 9 y 11 del presente acuerdo de inicio de procedimiento administrativo disciplinario; por lo anterior se advierte que incumplieron con la hipótesis que refiere la disposición antes descrita en virtud que presuntamente insultaron al usuario además de golpearlo y burlarse de él. -----

Asimismo, usted y los CC. ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, presuntamente trasgredieron lo dispuesto por fracción XXII, de la Ley ante descrita que a letra establece:

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

Esta hipótesis presuntamente fue transgredida por usted y los CC. ELEAZAR ASTERIO MONSALVO y GERARDO CANTU BONILLA, al desempeñarse el veintidós de mayo del año dos mil cuatro, como vigilantes de las estación el Rosario, de la línea 6 del metro, en virtud de que no atendieron lo dispuesto mediante las Circulares 003 y 32 de fechas 27 de enero y 21 de octubre de 2003, respectivamente, así como la 22 y 004 del 28 de abril y 17 de mayo del 2004, a través de las cuales **se exhortó al personal adscrito a la Gerencia de Seguridad Institucional para que se condujera con amabilidad y respeto con el público usuario, absteniéndose de realizar cualquier acto de discriminación.**

No obstante que estas les fueron notificadas personalmente tal y como se advierte del accuse respectivo en el que obra la firma y nombre de los servidores públicos antes referidos, no atendieron el contenido de las circulares antes referidas, con lo que se advierte que no obstante tener pleno conocimiento del contenido de las circulares antes referidas trataron de manera grosera y propiciaron malos tratos al C. _____, tal y como se advierte de los resultandos 9 y 11 que obran en el presente acuerdo de inicio de procedimiento administrativo disciplinario, por lo anterior debieron abstenerse de incumplir con el contenido de las circulares antes referidas. -----

Asimismo, no acataron lo dispuesto por la Circular 31 de fecha 21 de octubre de 2003, a través de la cual se requirió al personal de seguridad que portaran la identificación que los acredita como tales; no obstante haber recibido la circular tal y como se advierte del respectivo accuse donde se observa que recibieron la misma de puño y letra. -----

En la Audiencia de ley a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y una vez que se le han hecho saber los actos y omisiones en los que presuntamente incurrió durante el ejercicio de sus funciones; tiene el derecho de ofrecer pruebas por sí o por medio de un defensor y encontrarse asistido por persona de su confianza, y alegar lo que a su derecho convenga; en el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la Audiencia, haciéndole de su conocimiento que en términos del citado artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es en la audiencia el momento procesal oportuno para ofrecer pruebas y formular alegatos respecto de las irregularidades que se le imputan, no existiendo ulteriores diligencias previstas en la citada ley para ejercer sus derechos, por lo tanto en el caso de que no

comparezca sin causa justificada, el día y hora señalados, se hará constar dicha situación y la audiencia se llevará a cabo, concurra o no, lo anterior, con fundamento en el artículo 87 del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; por otra parte, se hace de su conocimiento que quedaran a su disposición los autos que integran el expediente en que se actúa, a efecto de que se imponga de los mismos, los cuales podrá consultar en esta Contraloría Interna de la Delegación Benito Juárez, en días hábiles y con un horario de 09:00 a 14:00 horas, trayendo consigo una identificación oficial.

Por otra parte, debe decirse que el artículo 108 del Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria a la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que las personas que intervengan en un proceso, designaran en la primera diligencia un domicilio ubicado en el lugar, para recibir notificaciones.

A T E N T A M E N T E
EL CONTRALOR INTERNO

LIC. _____.

C.c.p. Lic. Florencia Serranía.- Directora General del Metro Para que se dé cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 67 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Presente.

MMP

CAPITULO IV

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PERTENECIENTES AL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO (ORGANISMO DESCENTRALIZADO)

1. SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO

a) ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Durante la década de los 50s, las circunstancias económicas y sociales del país abrieron el cauce para el establecimiento de industrias en el Valle de México, la concentración de las mismas propicio un incremento en la población económicamente activa, misma que a su vez generó un aumento en la demanda de transportes.

El problema del congestionamiento vial se agravo, debido a la falta de zonificación del Distrito Federal y zonas circunvecinas, así como a las numerosas líneas de autobuses y transportes eléctricos que operaban sin una adecuada coordinación, provocando frecuentemente duplicidad y competencia innecesaria en los servicios.

Ante esta situación, en el mes de octubre de 1966, el Ejecutivo Federal por conducto del entonces Departamento del Distrito Federal, autorizo la creación del Comité Consultivo del transporte integrado por técnicos de amplia experiencia en la materia, con el propósito de que sugirieran las medidas que debería tomarse para atender frontalmente el grave problema del transporte masivo en la Ciudad de México y zonas circunvecinas. Colateralmente, se encargó a la Dirección General de Obras Públicas y a diversas empresas privadas, la realización de estudios orientados a determinar la posibilidad de construir un sistema de transporte colectivo con vía libre.

El estudio del problema comprendió los siguientes aspectos:

Análisis estadísticos que incluían al censo de población, medios de transporte, autobuses locales, autobuses suburbanos y foráneos, soluciones del transporte masivo en otras grandes ciudades; obras viales en la ciudad de México y problemas de transporte en el futuro; vías de superficie elevadas a subterráneas de mucha o poca profundidad; estaciones tipo, equipos tradicionales nuevos equipos, equipos de llantas neumáticas, sistema de vía, sistema eléctrico, control de estaciones.

Una vez concluidos los estudios, se determino que la respuesta a la problemática del transporte de la ciudad de México, era la incorporación de un tren subterráneo, que su construcción era viable, que el entonces Departamento del Distrito Federal debería absorber el costo de la obra civil y que gestionara la obtención de créditos extranjeros para su construcción.

En este contexto y dadas las facultades del entonces Departamento del Distrito Federal para establecer nuevos sistemas de transporte y encomendar su operación a un organismo descentralizado, así como para establecer las normas o bases conforme a las cuales debe efectuarse la prestación del servicio, el Ejecutivo Federal

expidió el 19 de abril de 1967, un decreto mediante el cual se instruyó un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominó Sistema de Transporte Colectivo y cuyo será la construcción, operación y explotación de un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo en el Distrito Federal.

Asimismo, en el artículo 9º inciso d) del referido Decreto, se le confirió al director general del organismo, la facultad de establecer y organizar las oficinas de la institución, proponiendo al Consejo de Administración, los nombramientos y remociones de funcionarios y apoderados.

La estructura orgánica del Sistema de Transporte Colectivo ha observado un desarrollo ordenado y congruente en función del crecimiento de la red de servicio, basado en la aplicación de criterios de funcionalidad y eficacia operativa así como en los lineamientos de racionalidad y disciplina señalados por el Sector Coordinador y el Consejo de Administración.

Bajo estos preceptos el 5 de septiembre de 1969, con la inauguración de la línea 1 en su tramo Zaragoza-Chapultepec, con una extensión de 12.6 kilómetros y 16 estaciones en servicio, el Organismo contaba con una estructura básica conformada por 5 unidades orgánicas, representadas por una Dirección General, una Subdirección General, una Subcontraloría y dos Gerencias.¹³⁰

PRIMERA ETAPA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL METRO (19 de junio de 1967 al 10 de junio de 1972)

Respecto de la primera etapa es menester señalar que la Construcción de la Primera etapa del Metro fue bajo la coordinación del Arquitecto Ángel Borja.

En la construcción participaron entre 1,200 y 4,000 especialistas, incluyendo al personal aportado por la asesoría técnica francesa.

En esta primera etapa de construcción llegaron a laborar 48 mil obreros, 4 mil técnicos y 3 mil administradores, aproximadamente, lo cual permitió terminar en promedio un kilómetro de Metro por mes, a un ritmo de construcción que no ha sido igualado en ninguna parte del mundo.

Durante la construcción de la estación Pino Suárez, se encontró un adoratorio mexicana, aparentemente dedicado a Ehécatl, dios del viento, que se integró al diseño de la estación, asimismo los restos de un mamut, que actualmente se exhibe en la estación Talismán.

Al realizar un estudio de los beneficios y no benéficos que otorga la red del Metro, se identificaron ciertas características que debían evitarse a toda costa, siendo las más importantes la humedad, consecuencia de las filtraciones del agua freática, la sensación de claustrofóbica de un espacio cerrado bajo tierra, la falta de iluminación y el uso de materiales de difícil mantenimiento.

¹³⁰ Manual Administrativo del Sistema de Transporte Colectivo Metro, antecedentes, aprobado 15-XI-2000.

La primera etapa consta de tres líneas: la Línea 1 que corre de poniente a oriente, desde Zaragoza hasta Chapultepec; la Línea 2 de Tacuba a Taxqueña y la Línea 3 de Tlatelolco al Hospital General. La longitud total de esta primera red fue de 42.4 kilómetros, con 48 estaciones para el ascenso, descenso y transbordo de los usuarios.

SEGUNDA ETAPA (7 de septiembre 1977 a finales de 1982)

La segunda etapa se inicia, el 7 de septiembre de 1977, con la creación de la Comisión Técnica Ejecutiva del Metro, para hacerse cargo de la construcción de las ampliaciones de la red. Posteriormente, el 15 de enero de 1978, se crea la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano del Distrito Federal (COVITUR), organismo responsable de proyectar, programar, construir, controlar y supervisar las obras de ampliación, adquirir los equipos requeridos, y hacer entrega de instalaciones y equipos al Sistema de Transporte Colectivo para su operación y mantenimiento.

La Comisión de Vialidad y Transporte Urbano se integró, parcialmente, con personal del Sistema de Transporte Colectivo; quedó bajo su responsabilidad la problemática entera del transporte en el Distrito Federal.

Se pueden identificar dos fases en esta segunda etapa. La primera corresponde a las prolongaciones de la Línea 3: hacia el norte, de Tlatelolco a la Raza, y hacia el sur, de Hospital General a Zapata. Durante la segunda fase, Covitur preparó un Plan Rector de Vialidad y Transporte del Distrito Federal y más adelante, en 1980, el primer Plan Maestro del Metro. Como arranque de esta segunda fase, se inició la construcción de las líneas 4 y 5. Las obras estuvieron a cargo de la empresa Ingeniería de Sistemas de Transporte Metropolitano, S.A. del consorcio ICA.

Con la conclusión de la segunda etapa, a fines de 1982, la red del Metro alcanzó una longitud de 79.5 Kilómetros (casi el doble de lo construido en la primera etapa) el número de estaciones aumentó a 80.

La línea 4. de Martín Carrera a Santa Anita se construyó como viaducto elevado dada la menor densidad de construcciones altas en la zona; la altura es de 7.5 metros. Esta línea tuvo un costo mucho menor que las subterráneas, consta de 10 estaciones 8 elevadas, 2 de superficie y 5 de correspondencia con otras líneas.

La Línea 5 se construyó en tres tramos: el primero, de Pantitlán a Consulado, se inauguró el 19 de diciembre de 1981; el segundo, de Consulado a la Raza, el 1º. De junio de 1982, y el tercero, de la Raza a Politécnico, en agosto del mismo año. A la construcción de esta línea se le dio una solución de superficie entre Pantitlán y Terminal Aérea, y subterránea, tipo cajón, de Valle Gómez a Politécnico.

TERCERA ETAPA (Principios de 1983 a finales de 1985)

Se dan las ampliaciones de las líneas 1,2, 3 y se inician dos líneas nuevas, la 6 y la 7. La longitud de la red se incrementa en 35.2 kilómetros y el número de estaciones aumenta a 105.

La línea 3 se prolonga de Zapata a Universidad, tramo que se inauguró el 30 de agosto de 1983; la Línea 1, de Zaragoza a Pantitlán, y la línea 2 de Tacuba a Cuatro Caminos, en el límite con el Estado de México; estas últimas dos extensiones fueron inauguradas el 22 de agosto de 1984. Con estas ampliaciones, las líneas 1,2,y 3 alcanzan su trazo actual.

A la Línea 6 se le dio una solución combinada: tipo cajón y superficial. La primera parte de El Rosario a Instituto del Petróleo, se concluyó el 21 de diciembre de 1983. Consta de 9.3 kilómetros de longitud y siete estaciones, dos de ellas de correspondencia: El Rosario, con la Línea 7, e Instituto del Petróleo, con la Línea 5.

La Línea 7 corre al pie de las estribaciones de la Sierra de las Cruces, que cierra el Valle de México por el poniente; el trazo queda fuera de la zona lacustre y los puntos que comunica están a mayor altitud que los hasta entonces enlazados por la red. Por ello, la solución que se utilizó para su construcción fue de tipo túnel profundo. Se entregó en tres tramos: Tacuba-Auditorio, el 20 de diciembre de 1984; Auditorio-Tacubaya, el 23 de agosto de 1985; y Tacubaya-Barranca del Muerto, el 19 de diciembre de 1985. Su conclusión significó un incremento a la red de 13.1 kilómetros y diez estaciones.

CUARTA ETAPA (Inicia en 1985 y concluye en 1987)

Esta etapa se compone de las ampliaciones de las líneas 6 (de Instituto del Petróleo a Martín Carrera) y 7 (de Tacuba a El Rosario), y el inicio de una nueva línea, la 9 de Pantitlán a Tacubaya, por una ruta al sur de la que sigue la Línea 1. La ampliación de la Línea 6 se inauguró el 8 de julio de 1988; agregó 4.7 kilómetros y cuatro estaciones a la red, la ampliación de la Línea 7 se terminó el 29 de noviembre de 1988 e incrementó la red con 5.7 kilómetros y cuatro estaciones más.

La línea 9 se construyó en dos fases: la primera, de Pantitlán a Centro Médico, concluida el 26 de agosto de 1987, y la segunda, de Centro Médico a Tacubaya, inaugurada un año más tarde. La nueva línea incorporó a la red 12 estaciones y 15.3 kilómetros; tiene un trazo prácticamente paralelo a la Línea 1, con el propósito de descongestionarla, principalmente en las horas punta.

En la construcción de la Línea 9 se utilizó el túnel circular profundo y el túnel tipo cajón, en 9.5 kilómetros de sus longitud partiendo desde tacubaya, y de viaducto elevado en el tramo restante. De las 12 estaciones, cinco son de correspondencia: Tacubaya, con las líneas 1 y 7; Pantitlán, con las líneas 1, 5 y A; Centro Médico, con la Línea 3; Chabacano, con las líneas 2 y 8, y Jamaica, con la Línea 4.

QUINTA ETAPA (Inicio en 1988 y se terminó en 1994)

Se inició con la construcción de la Línea A, de Pantitlán a La Paz, la primera extensión de la red del Metro al Estado de México, se optó para esta línea por una solución de superficie y trenes de ruedas férreas en lugar de neumáticos, ya que se reducían los costos de construcción y mantenimiento. Se construyó un puesto de control y talleres exclusivos para la Línea A. Está línea se inauguró el 12 de agosto de 1991, agregó diez estaciones y 17 kilómetros de longitud a la red. La estación Pantitlán la pone en correspondencia con las líneas 1, 5 y 9.

El trazo original de la Línea 8 fue también modificado, ya que se consideró que su cruce por el Centro Histórico de la Ciudad y la correspondencia con la estación Zócalo pondrían en peligro la estabilidad de las estructuras de varias construcciones coloniales y se dañarían los restos de la ciudad prehispánica que se encuentra debajo del primer cuadro. El tramo inicial de la Línea 8, de Constitución de 1917 a Garibaldi, se inauguró el 20 de julio de 1994.

Al finalizar la quinta etapa de construcción del Metro, se había incrementado la longitud de la red en 37.1 kilómetros, añadiendo dos nuevas líneas y 29 estaciones. Es decir, al finalizar 1994, la red del Metro contaba ya con 178.1 kilómetros de longitud, 154 estaciones y diez líneas.

b) ANÁLISIS A LA LEY DE CREACIÓN

El Sistema de Transporte Colectivo Metro, se instituye a través de las siguientes disposiciones:

- 1 Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo" de fecha 19 de abril de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1967.

Que en su artículo primero señala:

*Se instituye un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará "Sistema de Transporte Colectivo" con domicilio en el Distrito Federal ...*¹³¹

En dicho decreto se advierte que uno de los motivos que encauzaron la creación del Sistema De Transporte Colectivo, es la necesidad de establecer medios y sistemas de transporte de pasajeros que lo realicen en forma segura, rápida y cómoda, por lo que el entonces Departamento del Distrito Federal llevo a cabo estudios de los que se deduce la posibilidad y la conveniencia de establecer en la ciudad de México, un tren rápido movido por la energía eléctrica, con recorridos subterráneos y superficiales, mediante el cual se efectuó el transporte colectivo de personas, aliviando así en gran parte los problemas originados por la saturación de tránsito en varias vías públicas.

- 2 Decreto por el que se reforma y adiciona el diverso por el que se crea el Organismo Público Descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo", publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 26 de septiembre de 2002.

Para efectos de reordenar la integración, estructura, quehacer y funcionamiento del Sistema de Transporte Colectivo, el 26 de septiembre de 2002, se realizan modificaciones al decreto por el cual se creo el Sistema de Transporte Colectivo, las cuales consistieron en que por cuanto hace al objeto del mismo este será la construcción, mantenimiento, operación y explotación de un tren con recorrido subterráneo, superficial y elevado para el transporte colectivo de pasajeros, así como la adecuada explotación del servicio público de transporte colectivo de

¹³¹ Decreto de fecha 19 de abril de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1967.

personas mediante vehículos que circulen en la superficie y cuyo recorrido complemente el del tren subterráneo.¹³²

- 3 Artículos transitorios del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal correspondiente a la reforma de 1997 (publicados en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1997).

En estos artículos transitorios se contempla en el numeral octavo que las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que correspondan al ámbito orgánico del actual Departamento del Distrito Federal, serán transferidas a la Administración Pública del Distrito Federal. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los Órganos de Gobierno de dichas entidades, en coordinación con la Administración Pública del Distrito Federal, realizarán los actos conducentes que conforme a la naturaleza de cada entidad deban efectuarse para tal fin de acuerdo con las leyes aplicables.

Es así que queda incorporado el Sistema De Transporte Colectivo Metro, Organismo Descentralizado al Gobierno del Distrito Federal.¹³³

1. Objetivo y Fines

El objetivo del Sistema de Transporte Colectivo, se contempla en el mismo artículo primero del Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo" de fecha 19 de abril de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1967.

Su objetivo es la construcción, mantenimiento, operación y explotación de un tren rápido con recorrido subterráneo, superficial y elevado para el transporte colectivo de pasajeros en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que comprende áreas conurbadas del Distrito Federal y del Estado de México, asimismo, tiene por objeto la operación y explotación el servicio público de transporte colectivo de personas mediante vehículos que circulen en la superficie y cuyo recorrido complemente el del tren subterráneo.

Asimismo del artículo 2º. del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, reformado el 17 de septiembre de 2004 se advierte que el objeto del mismo es *"la realización de las actividades que expresamente le confiere el Decreto de creación, así como sus posteriores modificaciones"*.¹³⁴

2. Estructura Orgánica

La estructura orgánica del Sistema de Transporte Colectivo, se encuentra contenida en el Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, emitido por

¹³² Decreto por el que se reforma y adiciona el diverso por el que se crea el Organismo Público Descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo", publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 26 de septiembre de 2002

¹³³ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal correspondiente a la reforma de 1997 publicados en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1997.

¹³⁴ Reformas al Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo. del 17 de septiembre de 2004.

el Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Transportes y Vialidad, publicado el 19 de junio de 1998.

Emitido con fundamento en el artículo 70 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el H. Consejo de Administración del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal denominado Sistema de Transporte Colectivo, mediante acuerdo No. III-2004-III-3 correspondiente a su tercera sesión ordinaria de 2004, celebrada el 17 de agosto de 2004, aprobó reformar el Estatuto Orgánico que contiene la estructura básica de su Organización con objeto de adecuarlo a las Leyes aplicables en la materia.

El artículo cuarto del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, señala que por su naturaleza jurídica y en los términos del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública la Entidad goza de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de sus objetos, objetivos y metas señalados en sus programas, y en tal virtud, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos y actos administrativos que le competen conforme a las leyes aplicables en la materia, para lo cual contará con:

A) Un Consejo de Administración que será su Órgano de Gobierno; un Director General, un Comité de Control y Evaluación y una Comisión Interna de Administración y Programación.

B) Unidades Administrativas

1. Dirección General
2. Gerencia de Análisis y Seguimiento Interinstitucional
3. Contraloría Interna.
4. Subdirección General Técnica
5. Dirección de Transportación
6. Gerencia de Líneas 1, 3 y 4
7. Gerencia de Líneas 2, 5, 6 y "B"
8. Gerencia de Líneas 7, 8, 9 y "A"
9. Dirección de Mantenimiento de Material Rodante
10. Dirección de Ingeniería y Desarrollo Tecnológico
11. Gerencia de Ingeniería y Nuevos Proyectos
12. Gerencia de Instalaciones Fijas
13. Subdirección General de Obras y Mantenimiento
14. Subdirección General Jurídica y de Seguridad Institucional
15. Gerencia de Atención al Usuario

16. Gerencia Jurídica
 17. Gerencia de Seguridad Institucional
 18. Subdirección General de Administración y Finanzas
 19. Dirección de Administración
 20. Gerencia de Salud y Bienestar Social
 21. Gerencia de Recursos Humanos
 22. Gerencia de Adquisiciones y Contratación de Servicios
 23. Gerencia de Almacenes y Suministros.
 24. Dirección de Finanzas
 25. Gerencia de Presupuesto
 26. Gerencia de Recursos Financieros
 27. Gerencia de Contabilidad
- C) Comités o Subcomités de Apoyo.¹³⁵

3. La Contraloría Interna

3.1. Organización

La Contraloría Interna hasta hace algunos años, se encontraba contemplada en el Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, publicado en 1998, en el Capítulo Quinto, titulado de las Unidades Administrativas, sección tercera de *la Contraloría Interna y Las Gerencias*, señalando en el artículo 33, XIII, fracciones que consisten en las funciones de la Contraloría Interna.

En las reformas al Estatuto Orgánico del Sistema De Transporte Colectivo de fecha 17 de septiembre de 2004, se contempla a la Contraloría Interna desde una perspectiva diferente ya que ahora es el Órgano de Control del Organismo "Sistema De Transporte Colectivo Metro" y estará adscrito jerárquica, técnica y funcionalmente a la Contraloría General del Distrito Federal, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, mismo que a la letra establece:

Artículo 74.- *Los órganos internos de control de las entidades paraestatales estarán adscritos jerárquica, técnica y funcionalmente a la Contraloría General, y tendrán a su cargo las actividades relativas al control y evaluación de la gestión pública de la entidad, conforme al Reglamento correspondiente y a los lineamientos que emita la Contraloría General del Distrito Federal.*

Y en virtud de que los organismos descentralizados son una entidad que forma parte de la administración pública paraestatal, de acuerdo con el artículo 2º, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal, la Contraloría Interna del Sistema de Transporte Colectivo Metro, depende jerárquicamente de la Contraloría General, estableciendo como funciones

¹³⁵ Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, reformado el 17 de septiembre de 2004

3.2. Funcionamiento

El artículo 64 del Estatuto Orgánico del Sistema De Transporte Colectivo, señala las actuales funciones de la Contraloría Interna las cuales se modificaron atendiendo al Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones del Estatuto Orgánico expedido en 1998 y quedaron de la siguiente manera:

Artículo 64.- Corresponde a la Contraloría Interna las siguientes obligaciones y facultades:

- I.- Proponer, para la aprobación del titular de la Dirección General de Contralorías Internas, el Programa de Implantación y Seguimiento de Control Interno para cada ejercicio presupuestal, manteniendo un seguimiento sistemático de su ejecución;
- II.- Ordenar las revisiones programadas, así como las extraordinarias o adicionales a éstas, de conformidad con los lineamientos que para tal fin emita la Contraloría General, a efecto de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones al personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, activos y demás que correspondan, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;
- III.- Asistir a las sesiones de los Comités y Subcomités instalados en el Organismo, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables y preparar los informes correspondientes;
- IV.- Expedir previo cotejo, copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, así como de aquéllos a los cuales se tenga acceso con motivo de la práctica de auditorías y revisiones;
- V.- Intervenir en los procedimientos de licitación pública y por invitación restringida a cuando menos tres participantes o concursantes;
- VI.- Atender los requerimientos que formule la Contraloría General, derivados de las funciones que tiene encomendadas;
- VII.- Requerir de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, información y documentación a las unidades administrativas del Organismo y a Dependencias, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, así como a proveedores, contratistas y prestadores de servicios, cuando lo estime conveniente;
- VIII.- Apoyar a la Dirección General de Auditoría en la revisión de los subsidios otorgados por el Distrito Federal al Organismo para que éstos sean aplicados conforme a los programas autorizados y, evaluar su impacto con base en los indicadores de medición correspondientes;
- IX.- Intervenir en las actas de entrega-recepción que realicen los titulares y servidores públicos del Organismo, a fin de vigilar que se cumpla con la normatividad aplicable, y en caso de incumplimiento, determinar las responsabilidades y sanciones administrativas correspondientes;
- X.- Conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos adscritos al Organismo, que pudieran

afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de los cuales tengan conocimiento por cualquier medio, para determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de la ley de la materia;

XI.- Substanciar y resolver los recursos de revocación que se promuevan en contra de resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

XII.- Acordar, cuando proceda, la suspensión temporal de los servidores públicos de sus empleos, cargos o comisiones cuando a su juicio resulte conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones;

XIII.- Verificar, a través del Sistema de Seguimiento que para tal efecto se establezca, que el Organismo, atienda hasta su conclusión las observaciones y recomendaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, así como las de la Auditoría Superior de la Federación;

XIV.- Ordenar la verificación de la aplicación de los indicadores de gestión que emita la Dirección General de Evaluación y Diagnóstico para lograr el cumplimiento por parte del Organismo de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado de éstas, así como en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y demás que señalen las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

XV.- Coadyuvar con la Dirección General de Auditoría en la revisión del ejercicio de los recursos federales transferidos al Organismo, para que se apliquen con base en los acuerdos, convenios y bases de colaboración celebrados con las autoridades federales competentes;

XVI.- Conocer, investigar, desahogar y resolver, a través de la unidad correspondiente, el procedimiento de Aclaración de los Actos, en términos de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal;

XVII.- Recibir, analizar y tramitar las solicitudes de Certificación de Afirmativa Ficta, y vigilar que se desahogue correctamente el procedimiento por parte del superior jerárquico de la autoridad omisa, en los términos y plazos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, debiendo informar a la Contraloría General sobre las solicitudes y trámites realizados, así como de las responsabilidades y sanciones que se determinen;

XVIII.- Elaborar para autorización previa del titular de la Contraloría General, el Programa Operativo Anual correspondiente, así como rendir los informes periódicos derivados de su aplicación;

XIX.- Verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte del Organismo;

XX.- Participar con la representación que corresponda, en los Comités de Control y Evaluación, para verificar el cumplimiento de la implantación de sistemas de control y prevención específicos por parte del Organismo;

XXI.- Asistir a las sesiones de los Órganos de Gobierno;

XXII.- Formular propuestas de mejoras regulatorias y administrativas tendientes a hacer más eficiente la operación y prevención de cualquier posible desviación en la operación del Organismo;

XXIII.- Participar en las visitas, verificaciones, inspecciones y en los Operativos Especiales que se realicen en el Organismo;

XXIV.- Comisionar al personal a su cargo, para coadyuvar al cumplimiento de las funciones y atribuciones conferidas a las Unidades Administrativas y a las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo de la Contraloría General;

XXV.- Dar contestación a las opiniones y propuestas de los Contralores ciudadanos que sean remitidas por la Dirección

Ejecutiva de Contraloría Ciudadana; y

XXVI.- Las demás que le confieren las disposiciones legales y administrativas aplicables.¹³⁶

Además de las que contempla el artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y que fueron analizadas en el capítulo anterior.

De lo que se advierte, que la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, pudiera conocer de diversos asuntos que se ventilan en el Sistema de Transporte Colectivo, así como la Contraloría Interna, tiene toda la facultad para conocer de asuntos en los que se vean involucrados servidores públicos adscritos al Sistema de Transporte Colectivo.

2. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO.

a). PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES A QUE SE DEBEN SUJETAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Los principios constitucionales a que se deben sujetar los servidores públicos, se encuentran consagrados en el artículo 113 de la Carta Magna, cuando señala

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

Legalidad

El principio de legalidad, se define como un principio eminentemente penal, al mencionar “que no hay crimen sin ley y no hay pena sin ley” determina que los hechos delictivos, así como las penas aplicables a los mismo han de venir prefijados en la ley, pues esto constituye la única garantía del ciudadano frente a los

¹³⁶ Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, reformado el 17 de septiembre de 2004.

posibles abusos de una administración arbitraria que pudiera utilizar su poder coactivo.¹³⁷

El principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor, esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho, es decir, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material) la que a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución.

La definición antes referida, aplicada a nuestro sistema legal mexicano y en específico al desempeño laboral de los servidores públicos, puede entenderse como un principio que debe conservarse por los mismos, en el ejercicio de sus funciones, es decir el servidor público debe salvaguardar estos principios en el desempeño de su labor y al momento de transgredirlos o bien contravenirlos se hace sujeto a un procedimiento administrativo disciplinario y lo cual pudiera traer consigo una sanción de índole administrativa.

Honradez

Honradez significa armonizar las palabras con los hechos. Entonces podemos decir que una persona honrada es aquella que tiene identidad y coherencia, con motivos para estar muy orgullosa de ella misma.

El honrado es grato y estimado incluso si es derrotado. El injusto es asqueroso e ingrato incluso si es victorioso.

La honradez es hermosa en su carácter y quien es justo es bondadoso y amable. Incluso si la honradez cae en el lodo, es pura y correcta. Si el injusto es lavado con almizcle, seguirá impuro y repugnante.¹³⁸

Imparcialidad

Entendemos por imparcialidad que hay un desinterés frente a las partes, es decir trato sin favoritismos. Consideración equidistante y ecuaníme la imparcialidad garantiza la plena vivencia de los valores jurídico sociales. La imparcialidad garantiza la plena vivencia de los valores jurisdiccionales. El principio de imparcialidad, es previo a otro cualquiera en el proceso judicial. Esta en el fundamento del procedimiento garantizando todos los otros razonamientos rectores que regulan el procedimiento judicial.

¹³⁷ Diccionario Básico Jurídico, Emiliano Calatayud Perez, Francisco Cañiza Planelles Editorial Comares, Tercera Edición, España 1991

¹³⁸ http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Honradez

El principio de imparcialidad esta emparentado con el de igualdad. Y conlleva acercamientos con el principio de dignidad, supone en todo orden procesal un atisbo de aseguramiento de la dignidad humana. La igual dignidad, reservada en la antigüedad de los hombres libres y no a los esclavos es la hora de la libertad.¹³⁹

Esta definición aplicada a los servidores públicos adscritos al Sistema de Transporte Colectivo, consistiría en que los mismos deben actuar imparcialmente, es decir con un desinterés durante el ejercicio de su función, sin mostrar inclinación alguna o bien favoritismo por alguien o algo en especial.

B. FUNCIONES DELEGADAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO.

Las funciones delegadas a los servidores públicos adscritos al Sistema De Transporte Colectivo, se encuentran contenidas en el Estatuto Orgánico, en el Capitulo Quinto denominado De las Facultades y Obligaciones Generales de los Subdirectores Generales y el Capitulo Sexto denominado "De las Facultades y Obligaciones de las Unidades Administrativas".

C. SANCIONES A QUE SE PUEDEN HACER ACREEDORES LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON MOTIVO DE PRESUNTAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS.

De conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las sanciones a que se pueden hacer acreedores los servidores públicos adscritos al Sistema de Transporte Colectivo Metro son las mismas que a cualquier servidor publico que incurra en alguna irregularidad de índole administrativa.

Naturaleza de las sanciones disciplinarias

Tomando en consideración lo que manifiesta el Doctor García Maynez, en su libro *Introducción al Estudio del Derecho*, donde define a la sanción como "*...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.*"¹⁴⁰

Es posible considerar que la sanción tiene como fines a). El mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntas, lo que constituye el cumplimiento forzoso.

b). Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una

¹³⁹ Diccionario Jurídico Harla "Derecho Burocrático", Volumen V, Editorial Harla, México 1997.p 971.

¹⁴⁰ MAYNEZ GARCÍA Eduardo , "*Introducción al Estudio del Derecho*", Editorial Porrúa, México 1974, p. 294.

prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida en cuyo caso estaremos ante al reparación del daño.

c). Finalmente cuando el daño causado sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación.

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones solo pueden tener como fin la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado y la lesión de los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción, he de ahí que no podríamos considerar que exista la reparación del daño como una sanción para los servidores públicos que transgreden alguna disposición que como servidores públicos están obligados atender.¹⁴¹

Este razonamiento, aplicándolo al ejemplo que se manejó en el capítulo anterior, respecto al acuerdo de inicio de procedimiento administrativo disciplinario que se dictó con motivo de las conductas desplegadas por los vigilantes de la estación el Rosario de la línea 6, al propiciar malos tratos los vigilantes de la estación al ciudadano usuario, es una conducta que transgredió los principios constitucionales que rigen su actuar ya que no trataron con respecto al usuario y al no tratarlo con respeto transgreden la fracción V, del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con lo que su conducta no fue apegada a la legalidad que le impone la norma por ello es menester aplicarle una sanción una vez que se comprobó que efectivamente le propiciaron malos tratos.

En cuanto a las sanciones con motivo de irregularidades administrativas atribuibles a servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece un orden de grado en las sanciones, la práctica ha venido considerando que el apercibimiento es la sanción mas leve y la inhabilitación es mas grave, es decir, se ha considerado que el artículo 53 de la ley antes referida las presenta en ascendente gravedad pero no existe una base lógica o jurídica explícita que justifique este proceder. Según manifiesta el maestro Godolfino Humberto Juárez Mejía, en su libro *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades*, es evidente que por sus efectos, que el apercibimiento y la amonestación son mas ligeras que la destitución e inhabilitación; pero hay quienes la prefieren a una sanción económica, sobre todo si es cuantiosa, esta va acompañada generalmente de con cualquiera de las otras sanciones.¹⁴²

Las sanciones a que pueden hacerse acreedores los servidores públicos por faltas administrativas se encuentran señaladas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública.

III.- Suspensión;

¹⁴¹ Ob. Cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto. P. 113

¹⁴² Cfr. JUAREZ MEJIA Godolfino Humberto. P. 140

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

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

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

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

*La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.*¹⁴³

Nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define cada una de las sanciones, por lo que es necesario acudir a otros ordenamientos e incluso a la doctrina para poderlos concebir.

Un ejemplo muy claro es el **apercibimiento** como sanción administrativa, gramaticalmente apercibimiento quiere decir preparar disponer lo necesario para alguna cosa, amonestar avisar, prevenir y en virtud de que la Ley de la materia no lo define se acude al Código Penal del Distrito Federal, donde se advierte que el apercibimiento de acuerdo con el artículo 43, es *“la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquirido y se teme con fundamento que esta en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente.”*¹⁴⁴

Por cuanto hace a este argumento, es posible que se llegue a imaginar cualquier persona, las circunstancias que rodean y que rodearon a un ciudadano que ha delinquirido, por lo que es más factible imaginar que puede encontrarse en circunstancias que lo inviten a delinquir de nueva cuenta, sin embargo, en materia administrativa podría darse que el servidor público que ha sido sancionado, al regresar a su lugar de trabajo sea marcado con motivo de que fue sancionado e incluso se ha llegado a tomar como medida precautoria, indebidamente por parte de los superiores jerárquicos que lo separan del lugar de trabajo o bien lo ponen a disposición de personal, no acaso se está prejuzgando, en nuestra opinión la aplicación de las sanciones es más complicada de lo que todos se imaginan.

¹⁴³ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹⁴⁴ Nuevo Código Penal para el Distrito Federal art. 42 y 43

Amonestación

De igual modo sucede con la amonestación, en virtud de que no la define la ley de la materia se acude al Código Penal de Distrito Federal el cual establece en su artículo 42, que la es *“la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias de delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere”*.

Además de que la amonestación se aplica una vez que el acto fue cometido, cabe señalar que en términos generales para nosotros la diferencia entre apercibimiento y amonestación radica en que en el apercibimiento se tiene el temor fundado de que el servidor público, esta en disposición de cometer un nuevo delito.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tampoco regula como debe ejecutarse la aplicación de la sanción consistente en la Amonestación, ya sea pública o privada, por ello en la práctica nos hemos encontrado con que las autoridades han buscado la forma de aplicar las sanciones. Un ejemplo que nos puede demostrar la imperiosa necesidad de complementar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ley reglamentaria del artículo 113 constitucional, es el caso práctico en el que para la aplicación de sanción consistente en la Amonestación Pública, de un servidor público adscrito al Sistema de Transporte Colectivo Metro, se cito a todo el personal de la línea del metro a la que pertenece, en un área en específico, para que todos estuvieran presentes al momento de levantar el acta y hacer la amonestación públicamente, la sanción para el servidor público fue mas grave que si le hubieren suspendido en sueldo y funciones por el término de tres días, en virtud de que la aplicación de la sanción fue vergonzosa y todos tuvieron conocimiento de que había contravenido una disposición como servidor público.

Otro ejemplo de que las autoridades, buscan la manera de ejecutar las sanciones impuestas por la Contraloría Interna o bien Contraloría General, se da cuando al servidor público que se hizo acreedor a la amonestación pública, le levantan el acta respectiva ante dos testigos y además, publican el acta en uno de los accesos de la línea del metro, como si fuera una publicación vía estrados y se efectúa la consulta a la Contraloría General, a efecto de que ésta les señale que tanto tiempo debe estar ahí publicada el acta levantada.

1. Suspensión

La sanción consistente en la suspensión tampoco se define en el artículo respectivo, pero es en el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el que señala que la suspensión del empleo cargo o comisión debe ser por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, y será aplicable por el superior jerárquico, esto es, por el titular de la dependencia.

La suspensión no debe ser menor a tres días ni mayor a tres meses, y durante el periodo de suspensión el infractor no disfrutara de los emolumentos que le otorga el estado y en caso de que le fueran otorgados los mismos, quien lo permita será responsable del pago.

2. Destitución

Tampoco se encuentra definida en el artículo 53 de la ley de la materia, así que para la aplicación se complementa con la fracción II, del artículo 56 del ordenamiento antes referido que a la letra establece:

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

La destitución del puesto como sanción administrativa, no es tan fácil como la plantea la disposición, en virtud de que la destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente por que se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores y que la única autoridad competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral; primeramente se debe distinguir si el trabajador es de confianza o bien si el trabajador es de base, si el trabajador es de confianza, el superior jerárquico, podrá proceder a la destitución, cuando así lo amerite la falta en que incurrió el servidor público a ello lo faculta la fracción III del artículo 56 del ordenamiento de mérito.

Si el trabajador es de base, la fracción II del citado artículo marca el procedimiento a que se sujetara conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa por lo tanto, deberá demandarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la terminación de los efectos del nombramiento de lo contrario se viola en perjuicio del servidor público, la garantía de audiencia

3. Sanción Económica

De acuerdo con la Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la sanción económica es *"la multa que la autoridad administrativa o judicial impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública del Distrito federal o, si no existió este entonces la de punir al servidor público responsable mediante el sacrificio de su riqueza"*¹⁴⁵.

De acuerdo con el artículo 113 constitucional, que en su parte conducente a la letra establece:

"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

¹⁴⁵ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público*, México 1994. p. 93

artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

Para la aplicación de una sanción económica se debe tener como presupuesto esencial que se haya causado un daño o perjuicio o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta u omisión, pues de lo contrario, se podría aplicar cualquier otra sanción pero no de índole económica.

Asimismo, es importante considerar que atendiendo a lo que señala el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra establece

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 aplicaran dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

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

I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el distrito federal al día de su imposición, y

II.- El cociente se multiplicara por el salario mínimo mensual, vigente en el distrito federal al día del pago de la sanción.

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

De lo que se desprende que propiamente no se da la individualización de la sanción que contempla el artículo 54 de la Ley antes referida, por lo ya en varios criterios se ha considerado inconstitucional el artículo 55 antes citado¹⁴⁶.

4. Inhabilitación temporal

Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio, decretada por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial.

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de inhabilitación impuesta, se

¹⁴⁶ Cfr. Delgadillo Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. P. 139-140.

requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría en forma razonada y justificada de tal circunstancia.¹⁴⁷

Aplicación de sanciones

Es de vital importancia aclarar que por regla general la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y las Contralorías Internas como Unidades Administrativas de aquel, no aplican sanciones administrativas, sino que su cometido es el de imponer sanciones administrativas previo procedimiento a que se refiere el artículo 64 de la Ley de la materia, que en su parte conducente señala: "La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se (...)". Por lo tanto tratándose de la aplicación de las mismas, esta aplicación esta reservada al órgano al que se encuentra adscrito el servidor publico de quien se determino que incurrió en responsabilidad administrativa.

En el caso que analizamos se refiere al titular del Sistema de Transporte Colectivo, quien como superior jerárquico de los mismos debiera llevar a cabo la aplicación de las sanciones respectivas.

De lo anterior, es menester señalar que la problemática también se suscita cuando el servidor publico dejen de prestar sus servicios en ese Órgano de la Administración Pública local e ingresa a otro organismo que también esta adscrito a la Administración Pública pero federal, por lo que no es posible la aplicación de la sanción, en virtud, de que actualmente no se cuenta con una figura legalmente establecida que contemple que la sanción impuesta al estarse desempeñando en el amito local se pueda aplicar en el ámbito federal.

El artículo 58 de la Ley de la materia, señala una excepción para que la Contraloría General pueda aplicar una sanción administrativa y es cuando algún Contralor Interno incurra en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

¹⁴⁷ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público*, México 1994. p. 93

CONCLUSIONES

Capítulo Primero

1. Es menester que las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, lleven a cabo una mejor regulación del Sistema de transporte a nivel Gobierno de Distrito Federal, en virtud de que el transporte, es un elemento indispensable para el debido funcionamiento de la ciudad, toda vez que los tiempos van cambiando y estos debieran ir evolucionando a la par.

2. La expansión de los medios de transporte irregulares se ha venido dando con motivo de que el servicio otorgado por el estado, no ha sido suficiente, esto ante la falta de capacidad de los autobuses urbanos, es por ello que consideramos que si el estado otorgara el servicio de transporte como debiera no habría necesidad de llevarse a cabo la persecución en contra de los servicios de transporte irregulares.

3. Ante esta problemática del servicio de transporte irregular, proponemos que se lleve a cabo una regulación a nivel Gobierno del Distrito Federal, que no implique tanta tramitología para que puedan regularse, es decir, se otorguen beneficios y facilidades para su regulación lo cual traería consigo que la mayoría de los mismos acudan a efectuar su trámite y no manejarse como un servicio de transporte informal.

Segundo Capítulo

1. Las autoridades del Gobierno del Distrito Federal deben tomar en consideración que el ejercicio del poder requiere ser limitado por un marco legal, por ello es indispensable que se continúe perfeccionando las figuras que contempla el artículo 113 constitucional y su ley reglamentaria, en virtud de que los acontecimientos que se suscitan día a día reflejan que la conducta de los servidores públicos se aleja de los principios normativos de su función y es una realidad que afecta a todos. Tomando en consideración que el servidor público afecta principalmente al estado de derecho.

2. No se debe olvidar que originalmente y constitucionalmente el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), era un organismo descentralizado de la administración Pública Federal, por lo que su regulación a través de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, podía considerarse inconstitucional, no obstante haber formado parte del Gobierno del Distrito Federal hasta el año 1996, tomando en consideración el contenido de la siguiente tesis de jurisprudencia:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL, SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º, DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

El apartado B, del artículo 123 constitucional, establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no solo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de Organismos Descentralizados que aunque integran la administración pública Federal Descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto las relaciones de los Organismos Políticos Descentralizados de carácter federal con sus servidores no se rigen por las normas del Apartado B, del artículo 123 constitucional.

Por lo anterior, consideramos que la inclusión del Organismo Descentralizado Sistema de Transporte Colectivo Metro al Gobierno del Distrito Federal, fue una buena elección en virtud de que a nivel de Distrito Federal actualmente es uno de los sistemas de transporte que mejor servicio presta, por lo que consideramos que lo único que falta es que esta inclusión al Gobierno del Distrito Federal sea elevada a nivel constitucional.

Además de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hizo extensivo su régimen a algunos organismos descentralizados y asentó el principio de una posible aplicación extensiva a los demás organismos de esta naturaleza, en la práctica algunos organismos públicos descentralizados continuaron rigiendo sus relaciones por el Apartado A del artículo 123 constitucional y su legislación reglamentaria, en tanto que otros, por alguna disposición materialmente legislativa se ubicaron en el campo del Apartado B del mismo artículo 123 de la Constitución.

Capítulo Tercero

1. La responsabilidad civil de los servidores públicos, no se encuentra contemplada en el artículo 109 constitucional es por ello que proponemos que la misma sea incluida en esta disposición legal, en virtud de que día a día se presenta con mayor recurrencia que el particular pretende hacer responsable al servidor público de los daños que le hayan sido ocasionados, con motivo de la conducta u omisión en que haya incurrido y que dio origen a un procedimiento administrativo disciplinario.

Ya que no obstante contemplarlo el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la práctica podemos señalar que a la fecha no se ha tenido conocimiento de que se haya efectuado la reparación del daño causado al particular por el servidor público presunto responsable, ya que la sanción económica es un tipo de reparación del daño al erario del Gobierno del Distrito Federal.

Capítulo Cuarto

1. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contempla que la sanción impuesta a un servidor público en el ámbito local, pueda aplicarse si este desempeña algún cargo o función en la administración pública federal, por lo que debiera crearse una figura que lo permita, ya que actualmente en la práctica

2. Actualmente, para la Contraloría Interna del Sistema de Transporte Colectivo Metro, le ha sido difícil la aplicación de las sanciones que le son impuestas a los servidores públicos adscritos al mismo, en virtud de que la ley reglamentaria del artículo 113 constitucional, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contempla la forma y términos para la aplicación de las sanciones; lo cual en la práctica constituye, una imposibilidad jurídica y material para sancionar a quienes incurrir en responsabilidad administrativa y afectan el estado de derecho y no se cumplen plenamente los fines.

PROPUESTA

La propuesta que manejamos es la creación de un manual administrativo que permita regular de manera eficaz las actividades de la Contraloría Interna en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, y poder dar el debido seguimiento a los procedimientos administrativos disciplinarios iniciados con motivo de presuntas irregularidades administrativas atribuibles a personal adscrito al Sistema de Transporte Colectivo, toda vez que al no contar con un ordenamiento expreso que regule tanto el procedimiento como los tiempos y la aplicación de las sanciones, se pierde en cierta forma, el sentido del procedimiento iniciado con motivo de responsabilidades atribuibles a personal adscrito al Sistema de Transporte Colectivo y ante ello no se cumple la finalidad de que el servidor público sea sancionado con motivo de su conducta u omisión irregular.

Además de la creación del Manual Administrativo que regule la función del Órgano de Control Interno, del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), es pertinente señalar que se requiere de una debida aplicación del mismo, en virtud de que la sola creación no dará como resultado la eficacia que se busca, sino que es indispensable que el mismo sea acatado como lo establecen las mismas disposiciones, de lo contrario no se cumpliría con la finalidad del mismo.

Ya que no obstante contemplarlo el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la práctica podemos señalar que a la fecha no se ha tenido conocimiento de que se haya efectuado la reparación del daño causado al particular por el servidor público presunto responsable, ya que la sanción económica es un tipo de reparación del daño al erario del Gobierno del Distrito Federal.

Capítulo Cuarto

1. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contempla que la sanción impuesta a un servidor público en el ámbito local, pueda aplicarse si este desempeña algún cargo o función en la administración pública federal, por lo que debiera crearse una figura que lo permita, ya que actualmente en la práctica

2. Actualmente, para la Contraloría Interna del Sistema de Transporte Colectivo Metro, le ha sido difícil la aplicación de las sanciones que le son impuestas a los servidores públicos adscritos al mismo, en virtud de que la ley reglamentaria del artículo 113 constitucional, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contempla la forma y términos para la aplicación de las sanciones; lo cual en la práctica constituye, una imposibilidad jurídica y material para sancionar a quienes incurrir en responsabilidad administrativa y afectan el estado de derecho y no se cumplen plenamente los fines.

PROPUESTA

La propuesta que manejamos es la creación de un manual administrativo que permita regular de manera eficaz las actividades de la Contraloría Interna en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, y poder dar el debido seguimiento a los procedimientos administrativos disciplinarios iniciados con motivo de presuntas irregularidades administrativas atribuibles a personal adscrito al Sistema de Transporte Colectivo, toda vez que al no contar con un ordenamiento expreso que regule tanto el procedimiento como los tiempos y la aplicación de las sanciones, se pierde en cierta forma, el sentido del procedimiento iniciado con motivo de responsabilidades atribuibles a personal adscrito al Sistema de Transporte Colectivo y ante ello no se cumple la finalidad de que el servidor público sea sancionado con motivo de su conducta u omisión irregular.

Además de la creación del Manual Administrativo que regule la función del Órgano de Control Interno, del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), es pertinente señalar que se requiere de una debida aplicación del mismo, en virtud de que la sola creación no dará como resultado la eficacia que se busca, sino que es indispensable que el mismo sea acatado como lo establecen las mismas disposiciones, de lo contrario no se cumpliría con la finalidad del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel, "Derecho Burocrático" Editorial Porrúa S.A. de C.V., 2ª. Edición México 1999.

AYLUARDO SAÚL Mario, "Lecciones Sobre Derecho Administrativo" Universidad Autónoma Metropolitana, México 1991.

BORJA MARTÍNEZ Manuel, "La Responsabilidad Civil", Revista Praxis, num. 60, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1984.

CAL Y MAYOR Rafael, Cárdenas Grisales James "Ingeniería de Transito, Fundamentos y Aplicaciones". Editorial Alfaomega, 7ª edición.

BARRAGÁN José "Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial Manuel Porrúa S.A. de C.V., 1984.

BORDA ÁLVAREZ José de la, Javier Lázaro Guillen y David Luvin Guzmán Pérez "Cien Años de Transporte Eléctrico en la Ciudad de México", Servicio Transporte Eléctrico del Distrito Federal, México 2000, Ediciones Quinta del Agua.

CUEVA Mario de la, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", 5ª. Edición México 1978, Editorial Porrúa S.A. de C.V.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto; "La Defensa Jurídica de la Constitución en México", Editorial Grupo Herrero, México 1994.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", editorial Porrúa S.A. de C.V., México 2001.

DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto, el "Derecho Disciplinario de la Función Publica", Instituto Nacional de la Administración Publica, 2ª. Edición, México 1992.

DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA Manuel, "Elementos de Derecho Administrativo", 2º, Curso, Editorial Limusa, México 1989.

FLORIAN, Michael, The practice of Transportation Planning, Canada, Institute for Transport Studies, 1983.

GARCÍA RAMÍREZ Sergio, "Derecho de los Servidores Públicos", Instituto Nacional de la Administración Publica, A.C., UNAM, México 2002.

GONZÁLEZ GUTIÉRREZ y Ernesto, de su libro "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano", Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1993.

GORTARI RIBIERA Hira de, "La Ciudad de México y el Distrito Federal 1824-1928". Memorias y encuentros México 1988.

HARO BELCHEZ, Guillermo. "El Régimen Disciplinario en la Función Pública", Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C., México 1993.

HERRERA PÉREZ, Agustín "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", editorial Carsa. S.A. México 1991.

ISLAS RIVERA, Victor "Llegando tarde al compromiso: La crisis del Transporte en la ciudad de México." El Colegio de México, México 2000.

JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto "La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales" Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 2002.

MAYNEZ GARCÍA Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, México 1974.

MORALES PAULIN, Carlos A. "Derecho Burocrático" Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1995.

NORIEGA CANTU Alfonso Lecciones de Amparo 1973, Tomo I, Porrúa, México, 1993.

OCHOA y Asociados, "Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad" Urbanismos y Sistemas de Transportes S.A.

PEÑA Moisés de la T. "EL Servicio de Autobuses en el Distrito Federal" México 1943, obra citada por Víctor Islas Rivera, La Crisis del Transporte en la Ciudad de México.

PORTALES RODRÍGUEZ, Genaro de Jesús "Transporte Internacional", editorial Trillas, México 2001.

RUIZ MASSIEU José Francisco, compilador, "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades", apartado escrito por Manuel Borja Martínez, La Responsabilidad Civil, Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP, México 1984.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique "Derecho Constitucional", Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1995.

SERRA ROJAS Andrés, "Derecho Administrativo", editorial Olimpo México 1959.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", trigésima segunda edición. Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1998.

II. DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS

Diccionario Enciclopédico, Ediciones Culturales Internacionales 1997. Editorial Norma Colombia 1997.

Diccionario Jurídico Harla "Derecho Burocrático", Volumen V, Editorial Harla, México 1997.

Diccionario Básico Jurídico, Emiliano Calatayud Pérez, Francisco Cañiza Planelles, Editorial Comares. Tercera Edición, España 1991.

Enciclopedia Temática "MASTER", Juana Auñón Castelblanque y otros, Tomo V, Ediciones Olimpo, México 1992.

Enciclopedia HISPÁNICA, Volumen 14, Estados Unidos de América 1990, Jaime Jerez Matilla, José Carlos Lechado, Francisco Gimeno Suances y otros.

III. LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GÓNGORA Genaro y ACOSTA Romero Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa. S.A. de C.V., México 1992, cuarta edición.

RABASA GAMBOA Emilio, y CABALLERO Gloria "Mexicano: Ésta Es Tu Constitución", Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A. de C.V., México 1997.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Decreto publicado, en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 22 de marzo de 2003.

Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.

Decreto de fecha 19 de abril de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1967. Mediante el cual se crea Organismo Público Descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo".

Decreto por el que se reforma y adiciona el diverso por el que se crea el Organismo Público Descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo", publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 26 de septiembre de 2002.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal correspondiente a la reforma de 1997 publicados en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1997.

Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, reformado el 17 de septiembre de 2004.

Reformas al Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, del 17 de septiembre de 2004.

IV. HEMEROGRÀFIA

Periódico Reforma, columna escrita por Claudia Salazar. México D.F., 16 de enero de 2002.

"Definición de Políticas para el Metro, Tren ligero, Trolebús Urbano y otros Medios de Transporte Masivo a Nivel Metropolitano".

Revista Racionalidad Energética en el Sector Transporte de México, Foros de consulta Permanente del Programa Universitario de Energía México 1988. UNAM.

Revista "Auto transportes Urbanos de Pasajeros Ruta -100, Doce de cien, Décimo segundo aniversario AUP/R100México", 1993.

Revista Alianza de Camioneros de México (1930), "La crisis del Transporte en la Ciudad de México".

V. DOCUMENTAL

Manual Administrativo del Sistema de Transporte Colectivo Metro, antecedentes, aprobado 15-XI-2000.

Memorias de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Departamento del Distrito Federal 2001. "Hacia una Visión Integral".

"México a través de los Informes Presidenciales", Las Comunicaciones, Secretaría de la Presidencia. Tomo 8.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, México 1994.

Secretaría de Transportes y Vialidad, Primer Encuentro Nacional de Transporte y Vialidad, Memoria. México 1996.

VI INTERNET

<http://www.pansenado.org.mx/Iniciativas/texto33.html>

http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Honradez