



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“La Auditoría Superior de la Ciudad de México
como autoridad substanciadora en el
procedimiento administrativo sancionador, al
amparo del Sistema Nacional Anticorrupción”**

TESIS

Que para obtener el título de
**Especialista en Derecho del Sistema de Responsabilidad
de los Servidores Públicos**

PRESENTA

Lic. Miriam Leonor Loza Monroy

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Héctor Samuel Torres Ulloa

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

A mi padre.

**“La Auditoría Superior de la Ciudad de México como autoridad
sustanciadora en el procedimiento administrativo sancionador, al amparo
del Sistema Nacional Anticorrupción”**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO 1	1
1. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	1
1.1. CONNOTACIONES SOBRE LOS TÉRMINOS: SERVIDOR, FUNCIONARIO Y EMPLEADO PÚBLICO	1
1.2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO	6
1.2.1. Clasificación de los Servidores Públicos	6
1.3. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	9
1.4. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD	10
1.5. TIPOS DE RESPONSABILIDAD	12
1.5.1. Responsabilidad Política	12
1.5.2. Responsabilidad Penal	14
1.5.3. Responsabilidad Administrativa	15
1.5.4. Responsabilidad Civil	21
1.5.5. Responsabilidad Resarcitoria	22
CAPITULO 2	25
2. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN	25
2.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND)	27
2.2. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA)	27
2.2.1. Antecedentes	27
2.2.2. Marco Normativo	32
2.2.3. Integreación del SNA	33
2.2.4. Misión del SNA	34
2.2.5. La Participación de las Entidades Fiscalizadoras Locales (EFL)	35
2.3. SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN (SNF)	36
2.3.1. Antecedentes	37
2.3.2. Marco Normativo	38
2.3.3. Integrantes del SNF	38
2.3.4. Misión del SNF	39

CAPITULO 3	48
3. ATRIBUCIONES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO PARTE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.	51
3.1. MARCO JURÍDICO	51
3.2. ACCIONES DERIVADAS DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN	57
3.3. PARTES EN EL PROCEDIMIENTO DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y RESARCITORIA	58
3.3.1. Autoridad Investigadora	60
3.3.2. Autoridad Substanciadora	61
3.3.3. Autoridad Resolutora	61
3.4. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	63
3.4.1. Procedimiento de Responsabilidad Administrativa	65
3.4.2. Sanciones	78
3.4.3. Medios de Impugnación	80
CONCLUSIONES	85
BIBLIOGRAFÍA	89
Diccionarios y enciclopedias	94
Hemerografía	94
Legislación y Jurisprudencia Vigente	95
Cibergrafía	97

“LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO AUTORIDAD SUBSTANCIADORA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, AL AMPARO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN”

INTRODUCCIÓN

Con la promulgación de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de marzo de 2002, se separan las responsabilidades de carácter político de aquellas de carácter netamente administrativo. Esta legislación únicamente se refiere a las responsabilidades administrativas, mientras que la ley anterior, denominada *Ley Federal de Responsabilidades*, contemplaba ambos tipos de responsabilidades, estableciendo dentro de un texto único el tipo y el procedimiento que debía seguirse para el juicio político, así como lo correspondiente a las responsabilidades exclusivamente administrativas por las cuales se podría sujetar a un procedimiento disciplinario a cualquier servidor público.

La falta de responsabilidad de los servidores públicos, es un problema que conlleva, en muchas ocasiones, al incumplimiento de las responsabilidades que le fueron conferidas en razón del empleo, cargo o comisión que desempeña, o en el peor de los casos, las prácticas de corrupción en la administración pública y, en general, en las actividades que desarrollan los órganos del Estado, lo que cuesta a la sociedad cantidades elevadas no solo de dinero, que de captarse por otras vías y emplearse en usos de relevancia social, que permitiría al Estado mexicano aliviar en cierto grado el frente económico, sino también de degradación de su fiabilidad, confianza y aceptación social.

Bajo la anterior directriz, en el presente trabajo de investigación, se analizará específicamente lo establecido en los artículos 108 a 114 constitucionales; es decir, todo el Título IV constitucional, el cual prevé el Sistema

de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los distintos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir; así también los abordaremos, identificándolos como: la responsabilidad política; responsabilidad penal; responsabilidad civil; responsabilidad administrativa, y responsabilidad resarcitoria.

Ahora bien, ya entrados en materia, tenemos que en nuestro país, para erradicar el problema de falta de responsabilidad de los servidores públicos fue necesario establecer, en el Título IV constitucional, una serie de mecanismos que protejan a la sociedad en general contra la falta de responsabilidad de los actos, omisiones o conductas en general de los servidores públicos.

Es por ello que también se realizará un análisis para mostrar la serie de ambigüedades, contradicciones y carencias que contiene el Título IV constitucional, las cuales han sido aprovechadas por diversos funcionarios públicos durante muchos años, toda vez que el actual sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos ha dejado de constituir un estructurado marco disciplinario, cuyo propósito central sea que quienes sirven a la sociedad desempeñen sus empleos, cargos o comisiones con estricto apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Con base en el análisis que se pretende realizar, se propondrá dotar a nuestro ordenamiento jurídico con un nuevo sistema de responsabilidades que controle y, de ser posible erradique problemas como la corrupción, el uso abusivo de funciones y el uso indebido de atribuciones.

Con un nuevo sistema de responsabilidades se sancionarán adecuadamente las irregularidades en que incurran los servidores públicos de los tres poderes de la unión evitando que haya cabida a la impunidad.

Los estudios realizados en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos han analizado algunos aspectos generales, sin llegar a profundizar sobre los aspectos más importantes. Los trabajos que se han publicado sobre el tema han excluido el estudio de la jurisprudencia establecida por el Poder Judicial de la Federación.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se considera que resulta de gran interés el estudio del Sistema de Responsabilidades de los servidores públicos, pues en la actualidad el marco normativo que rige en esta materia es muy amplio, ya que abarca a la totalidad de los servidores públicos del Estado además de que contamos con normativa específica, expedida por diferentes órganos, que rige para cada ámbito de actuación del servidor público.

Esta situación trae un problema muy importante, que se refiere a la existencia de normas de jerarquía menor a la ley que establecen los procedimientos y los supuestos de responsabilidad administrativa, así como las sanciones, y las normas pueden ser violatorias de los principios de subordinación jerárquica y de reserva de ley.

Otro fenómeno que se vincula con la responsabilidad de los servidores públicos es el de la corrupción, conducta que se analizará someramente, porque la finalidad de la norma no es buscar corruptos, sino señalar responsables.

La investigación presentada, tiene como finalidad proponer una nueva alternativa que mejore nuestro actual sistema jurídico en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

En el desarrollo del presente trabajo se busca un nuevo paradigma de la responsabilidad de los servidores públicos, que atienda a los principios constitucionales de su actuar.

Durante el desarrollo de la investigación, se abordarán varios enfoques teóricos que apoyarán la comprensión del problema planteado, así como el objeto de estudio, los antecedentes, el estado actual del conocimiento del tema y la prospectiva del mismo; utilizando el método hermenéutico.

*“La Hermenéutica tiende a establecer los principios, métodos y reglas que son necesarios para revelar el sentido de lo que está escrito. Su objeto es dilucidar todo lo que haya de oscuro o mal definido, de manera que, mediante un proceso inteligente, todo lector pueda darse cuenta de la idea exacta del autor. (...)”*¹; en consecuencia, el método en comento, que se refiere al conjunto de métodos de interpretación de textos, basándonos, en nuestro caso, en textos legales; que permiten vislumbrar diversas posibilidades, pues “(...) un principio fundamental de la exposición histórico gramatical es que las palabras o sentencias no pueden tener más que un solo significado en una misma conexión. En el instante en que descuidamos este principio nos lanzamos a un torbellino de inseguridad y de conjeturas (...)”², para que en el presente caso se deberá tomar la que otorgue mayor beneficio al caso concreto para así llegar a su comprensión

En esta investigación, nos basaremos en la interpretación jurídica, dado que deberemos establecer el significado o alcance de las normas jurídicas y de los demás estándares que es posible encontrar en todo ordenamiento jurídico, de ahí que la interpretación de la ley sea una especie de interpretación jurídica.

En cada uno de los capítulos se expondrá lo siguiente:

En el primer capítulo, analizaremos el concepto de responsabilidad desde distintos enfoques; asimismo, desarrollaremos distintas connotaciones que se han utilizado en la Constitución Política Mexicana en relación a los servidores públicos,

¹ M.S. Terry, *La hermenéutica*, p. 2.

² Ob. Cit. p. 7.

para abordar adecuadamente las obligaciones, los procedimientos, las sanciones y los medios de impugnación intraprocesal y extraprocesales que buscan el cumplimiento de las responsabilidades de quienes representan a los órganos del Estado en el ámbito de la administración gubernamental.

Finalmente, nos abocaremos en explicar la clasificación legal de los servidores públicos contenida en el Título IV constitucional; así como los distintos tipos de responsabilidad (política, penal, administrativa y civil).

Por lo que hace, al segundo capítulo, nos enfocaremos en el análisis de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, y cómo se creó, modificó y reformó, diversos órdenes jurídicos para su entrada en vigor, así como la creación del Sistema Nacional Financiero.

En el último de los capítulos, desarrollaremos los elementos para procurar una mejor comprensión del control del poder político a través de la responsabilidad del servidor público, vista como un elemento eficiente de la propia función pública, proponiendo mecanismos más efectivos a los que deben sujetarse todos aquellos que detentan una función dentro de los órganos del Estado, con la posibilidad de sancionar actos u omisiones cuando se incumpla con la responsabilidad.

Cabe precisar, que el ámbito en el que se desarrolla el presente trabajo, lo es en lo aplicable a la Ciudad de México, pues a pesar de ser un tema de orden Federal, resulta ser también de aplicación General, pues no debemos olvidar que si bien lo Federal, emana del poder legislativo y rige dentro de todo el territorio nacional, cuando nos encontramos ante el orden General, es porque surge la necesidad de crear disposiciones respecto de un tema determinado, que puede o no ser Federal, como es el caso concreto; y dentro del ámbito territorial establecido, hemos encontrado diversas lagunas legislativas que merman el

efectivo funcionamiento de los propios órganos sancionadores de los servidores públicos de su competencia.

CAPITULO 1

1. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En este capítulo abordaremos lo que consideramos son los inicios y parámetros que dieron cabida al concepto de responsabilidad, ello visto y analizado desde distintos enfoques, principalmente, la que rige al servidor público.

También, referiremos el ámbito constitucional respecto de nuestro tema, pues en el mencionado ordenamiento, existen distintas connotaciones en relación a los servidores públicos, las cuales deben ser comprendidas, previo a la mención de las obligaciones, los procedimientos, las sanciones y los medios de impugnación intraprocesal y extraprocesal que buscan el cumplimiento de las responsabilidades de quienes representan a los órganos del Estado.

Por todo lo referido, trataremos de acercarnos y analizar los estudios que realiza la autoridad competente para tener una visión panorámica más certera de la figura de responsabilidad y servidor público.

1.1. CONNOTACIONES SOBRE LOS TÉRMINOS: SERVIDOR, FUNCIONARIO Y EMPLEADO PÚBLICO

La administración pública y la función pública se encuentran íntimamente relacionadas, pues realizan funciones para llegar al objetivo del interés común de una sociedad, son entes creados por el Estado, y realizan función de gobierno; sin embargo las actividades que deben efectuar los referidos órganos, no se realizan por sí mismas, sino que deben realizarse por medio de personas que prestan sus servicios, mediante la adscripción a cada uno de los diversos órganos. Por lo tanto, a estas personas se les denomina servidores públicos o funcionarios públicos.

A continuación se presentarán diversas definiciones aportadas por doctrinarios como es el caso del autor Sergio García Ramírez y Erika Uribe Vargas, quienes definen al servidor público de la siguiente manera:

*“Es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquel.”*³

Como podemos advertir, este concepto considera al servidor público como un empleado público, es decir, que su patrón lo es el Estado, y por ende debe auxiliarlo en sus labores, mismas que le son asignadas de acuerdo a las funciones que la ley le permita.

Por otra parte, el autor Sergio Monserrit Ortiz, sugiere que se debe considerar al servidor público como:

*“Aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión”*⁴. Este concepto habla de una relación laboral, pero específica que esta se da mediante un nombramiento o bien que figure en las listas de raya, para desempeñar un empleo, cargo o comisión. por empleo debe entenderse, acción y efecto de emplear, ocupación, oficio, profesión; por cargo: función, oficio, empleo o dignidad; y por comisión: encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o varios servicios, personas investidas de la facultad de realizar alguna gestión o trabajo de carácter público o privado”⁵.

El autor Arturo García Torres define al servidor público como:

³ GARCÍA Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Erika. *Derechos de los Servidores públicos*. p.4.

⁴ ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit. *Responsabilidades Legales de los Servidores*. p.5.

⁵ <http://cgsservicios.df.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/njsp.php>

“(...) personas físicas de las cuales se vale el Estado para el cumplimiento de sus fines... es toda persona que realiza o contribuye a que se lleven a cabo las funciones estatales (...). De esta manera el concepto de servidor público se caracteriza por la realización o cumplimiento de funciones esenciales específicas propias del Estado, o por la contribución a que tales funciones sean realizadas (...)”⁶.

Bajo esa directriz, tenemos que el autor refiere que, para adoptar el carácter de servidor público debe partirse de las atribuciones del Estado que utiliza los medios necesarios para alcanzar su fin, atribuciones estatales que se llevan a cabo desde las funciones legislativas, jurisdiccionales y administrativas, creando una organización en la que se separan sus órganos y competencias, constituyendo esferas especiales que requieren de personas que ejerzan dichas funciones.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que:

“El funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad. iniciativa. decisión y mando”⁷

Es importante señalar que jurídicamente la figura del servidor público la encontramos definida en el artículo 108. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o

⁶ GARCÍA Torres, Arturo. *Responsabilidad de los servidores públicos-Poder Judicial de la Federación*. pp. 1-3.

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano, D-H*. p.p. 1500-1502.

comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por otro lado, el doctrinario Omar Guerrero, define al servidor público como aquel que:

“(…) independientemente de su denominación ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que como *funcionarios* desempeñan las *funciones* esenciales que le atañen al Estado y que, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio⁸.

Por lo que respecta al concepto de funcionario éste proviene de función, del latín *funtio-onis*, sustantivo que se entiende como “*acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones. Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia*”⁹.

Otra definición que encontramos lo es la de “*persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público*”¹⁰.

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala que:

“*El funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de*

⁸ GUERRERO, Omar, *El funcionario, el Diplomático y el Juez*. p. 52.

⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana, F-L*. p. 169.

¹⁰ DE PINA Vara, Rafael, *Diccionario jurídico*. p. 296.

aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando”

¹¹

Para otros autores encontramos que:

*“Funcionarios públicos son aquellos individuos que, encuadrados en determinada jerarquía, prestan servicios dentro de la administración pública, en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente representan”*¹².

Asimismo, para Juan Palomar de Miguel, el funcionario público es:

*“(…) Servidor público con carácter de representativo y que supone un encargo especial transmitido en principio por la ley.”*¹³

Por otra parte, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió dos jurisprudencias que establecen lo siguiente en relación al tema:

“FUNCIONARIO PÚBLICO: Por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad”.

Amparo Penal en revisión 2682/26. Vizcarra Sánchez José y coagraviado. 7 de diciembre de 1926. Unanimidad de ocho votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

“FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS PÚBLICOS. (...) Ahora bien, un funcionario público no es todo empleado estatal o servidor público, sino una persona designada por disposición de la ley para desarrollar funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando (...).”

Amparo Directo 242/2009. 6 de mayo de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: José Javier Martínez Vega. Secretario: Hernando Cardona Acosta.

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano, D-H*. pp. 1500-1502.

¹² MÁRQUEZ Romero, Raúl (coord.). Op. cit. p. 1173.

¹³ PALOMAR De Miguel, Juan. Op. cit., p. 715.

Comparto con el autor Sergio García Ramírez y Erika Uribe Vargas¹⁴ que, la actual denominación de servidores en lugar de funcionarios, contribuye no solo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio del Estado de derecho.

Es importante señalar que la supresión de funcionarios públicos por la de servidores públicos no se ha logrado totalmente en nuestra constitución, toda vez que los artículos 124 y 128 continúan regulando la figura, incluso el mismo artículo 108 sigue mencionando a los funcionarios, sin especificar de qué nivel.

Finalmente, por lo que se refiere al término empleado únicamente las constituciones de 1812 y 1824, mencionaban la figura de los empleados públicos; sin embargo, en el caso de la primera, no especificaba quiénes eran considerados empleados públicos con responsabilidad; en tanto que la segunda de las mencionadas hablaba de empleados de la federación, sin especificar a quiénes se les reputaba como tales.

1.2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO

A continuación, partiendo de la base constitucional, analizaremos a los servidores públicos; y como es que se encuentra regulado su actuar, así como las consecuencias que les puede conllevar.

1.2.1. Clasificación legal de los Servidores Públicos.

¹⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Uribe Vargas, Erika, Op. Cit..

Como ya ha quedado señalado, jurídicamente la figura del servidor público emana del artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De acuerdo al artículo citado, los servidores públicos se clasifican de la siguiente manera:

- **Servidores públicos por elección popular:** Son aquellos que surgen por la elección de los ciudadanos (presidente, diputado o senador, etc.), las autoridades competentes les entregan su constancia que los acredita como servidores públicos, sus remuneraciones económicas son fijadas por el Congreso de la Unión Federal o congresos locales en su caso, su tiempo de gestión es aquel establecido en las disposiciones constitucionales y legales aplicables.
- **Servidores públicos de base:** “Los trabajadores de base son aquellos cuya relación de trabajo se establece con los titulares de las instituciones o dependencias de los poderes de la Unión, con exclusión de los miembros del ejército y de la armada nacional; el personal civil de las secretarías de Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos

penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”¹⁵.

Las características que tiene este servidor, son que gozan de estabilidad en el empleo y pueden unirse o integrar sindicatos, además se puede considerar que los trabajadores de base son inamovibles, debido a lo establecido en el artículo 6, de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que señala:

“**Artículo 6.** Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”¹⁶.

- **Servidores públicos de confianza:** Son aquellos trabajadores que ingresan por medio de un nombramiento hecho por el servidor público facultado para ello, en el artículo 5, de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentran regulados los puestos de confianza, sus características es que no cuentan con estabilidad en el empleo, ya que pueden ser removidos libremente por el servidor que les dio el nombramiento y no pueden pertenecer a algún sindicato.
- **Relaciones Administrativas no laborales:** Es, la relación entre la administración y el administrado, en la que dicha relación es aquella regulada por el Derecho Administrativo, en la que una parte de los intervinientes es la Administración Pública, por lo cual no guarda una relación bajo la supervisión “de las legislaciones laborales”.

¹⁵ LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro. *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México*. p.69.

¹⁶ Ley Federal del Trabajadores al Servicio del Estado, vigente.

De lo que se advierte, la clasificación de los Servidores Públicos, mismos que si bien se ha debatido su situación laboral, también se ven protegidos por una legislación, que los diferencia y les da calidad especial, no laboralmente sino administrativamente.

1.3. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Los principios que todo servidor público debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo esa directriz, los servidores públicos, ya sean por elección popular, por nombramiento, o contratados como trabajadores, ejercen las funciones estatales, las cuales no solo tienen el propósito de cumplir con la finalidad del Estado, sino de brindar de forma adecuada y eficiente los servicios que cubran las necesidades de la sociedad que lo integra.

Es por ello que, dichas personas físicas, deben cumplir a cabalidad con sus obligaciones y funciones al ostentar un cargo, empleo o comisión, ya sea en el Poder Legislativo, sea en el Poder Judicial o en el Poder Ejecutivo (administración pública), ya que con su actuación, tal como se ha mencionado, se cumple con la finalidad por la cual fue creado el Estado; sin embargo, su actuar no siempre se adecua al cumplimiento de sus obligaciones y funciones que le hayan sido asignadas; por lo que, el mismo ente político debe actuar para sancionar a aquellas personas que generen una desviación a la actividad estatal, llevando la referida facultad punitiva al ámbito administrativo, no solamente para penalizar al servidor público, sino también para dar un ejemplo al momento de sancionar dicha

desviación y prevenir con esto que otros servidores públicos lleven a cabo actos administrativos antijurídicos.

1.4. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

El término responsabilidad proviene del latín *responsor*, que significa "el que se obliga", y *respondere*, es decir, "prometer, merecer, pagar"; en esa tesitura, abordaremos diversas acepciones realizadas por los estudiosos del derecho, entre las que encontramos las siguientes.

En la compilación intitulada, *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, encontramos que se define como:

"Una persona es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligada a responder por las consecuencias que originen los mismos, y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionada" ¹⁷.

Para el autor Juan Palomar de Miguel, la responsabilidad en términos generales:

"Es la obligación de reparar y satisfacer a consecuencia de un delito, culpa o de otra causa legal y en términos más exactos, la responsabilidad es la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente" ¹⁸.

Así también, según el diccionario jurídico mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala respecto al concepto de responsabilidad lo siguiente:

¹⁷ NIETO, Santiago y Medina Pérez, Yamilé. *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*. p. 17.

¹⁸ PALOMAR De Miguel, Juan. *Diccionario para Juristas*, Tomo I, p. 1377.

“Responsabilidad de los trabajadores. Por responsabilidad puede entenderse la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar. En la función pública, los trabajadores pueden incurrir en cuatro tipos de responsabilidades: civil, administrativa, penal o política”¹⁹.

Jorge Fernández Ruiz, nos muestra la responsabilidad, en términos amplios, manifestando que:

*“Es la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente”*²⁰.

Así pues, también se puede entender como la respuesta del sujeto ante la infracción o violación de un deber establecido en una norma jurídica, ya sea voluntaria o involuntariamente, por actos u omisiones, respuesta que debe traducirse en la imposición de una sanción y en el resarcimiento o reparación del daño causado a terceros²¹. Sin responsabilidad no es posible conseguir una buena administración, pero la dificultad no está en declararla, sino en el modo de hacerla efectiva y evitar que sea ilusoria²².

En conclusión, para efectos de la presente investigación, entenderemos a las responsabilidades de los servidores públicos, como:

La obligación de subsanar algún perjuicio producido o daño causado a la administración pública misma o a un particular, derivado del incumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes y demás disposiciones que regulan su

¹⁹ MÁRQUEZ Romero, Raúl (coord.). *Diccionario Jurídico Mexicano*. p. 1773.

²⁰ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo*. p. 165.

²¹ LANZ Cárdenas, José Trinidad. *Las responsabilidades en el servicio público*. p. 14.

²² LUIS Mora, José María. *Discurso sobre las variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios (pronunciada en 1830)*. cit. por Lanz Cárdenas, José Trinidad, op. cit., nota 3, p. 2.

actuar dentro de la institución gubernamental donde presta sus servicios profesionales.

1.5. TIPOS DE RESPONSABILIDAD

De lo hasta aquí analizado, comprendemos que todo actuar de un servidor público se encuentra regido en la ley, por ende, tiene diversas consecuencias, mismas que se estudiarán a continuación.

1.5.1. Responsabilidad política.

Es *“aquella que puede atribuirse a un servidor público (...) como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político”*,²³ con independencia de que estas últimas configuren o no algún delito sancionado en la legislación penal común. La responsabilidad política se establece para ciertas categorías de servidores públicos, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover de su cargo o inhabilitar para otros posteriores a un servidor público *“(...) a través de este juicio, se finca responsabilidad a ciertos funcionarios que han cometido infracciones, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política, si su conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; sin embargo, a estos servidores públicos puede sancionárseles en la vía administrativa, al tratarse de procedimientos autónomos y porque el régimen de responsabilidad administrativa (...) Por tanto, si el artículo 113 de la Constitución*

²³ OROZCO Hernández. J. Jesús, en Carbonell, Miguel (coord.). *Artículo 109, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. p. 183.

*Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las medidas necesarias para identificar, investigar y sancionar por este medio, el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos al desempeñar su empleo, cargo o comisión, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, economía y eficacia, es incuestionable que con independencia de que se trate de funcionarios que pueden ser sujetos de juicio político, al descansar el sistema en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, es factible que se les sancione a través del procedimiento administrativo, que puede concluir con la destitución, la inhabilitación, o la imposición de una sanción económica”.*²⁴

Los sujetos que figuran en la sustanciación del procedimiento de responsabilidad política son, por una parte, el Congreso de la Unión como sujeto activo, encargado de sustanciar el procedimiento, mientras que la Cámara de Diputados funge como órgano instructor y acusador, y la Cámara de Senadores, como jurado de sentencia; además, los ciudadanos que con pruebas de la conducta generadora presenten su denuncia ante la Cámara de Diputados; y por la otra, los servidores públicos que incurran en la violación de los principios que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o las leyes federales, y los funcionarios estatales que además de la violación a los preceptos mencionados pueden ser sujetos de responsabilidad en el supuesto de que hagan uso indebido de los recursos o de los fondos federales²⁵.

La sanción en el juicio político en el caso de los servidores públicos federales consistirá en la destitución o inhabilitación, de conformidad con el artículo 110, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos

²⁴ SCJN, Segunda Sala, Tesis aislada 2a. LXXV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 465.

²⁵ ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. pp. 102 y 103.

Mexicanos. En el caso de los servidores públicos estatales, la Cámara de Senadores no tiene competencia para aplicar sanciones, así que la resolución deberá ser turnada al congreso estatal competente para que proceda como corresponda de acuerdo con su legislatura local.²⁶ El procedimiento de la responsabilidad política se encuentra regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.5.2. Responsabilidad penal.

La responsabilidad penal deriva de alguna acción u omisión realizada por algún servidor público que se encuentre sancionada por la ley penal; es decir, de la comisión de un delito.

Los sujetos que figuran en el procedimiento de responsabilidad penal, como sujetos pasivos, son todos los servidores públicos federales y estatales que lleven a cabo la comisión de algún delito, a excepción del presidente de la República, quien "solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común". Por otra parte, como sujetos activos podemos mencionar tres: el primero es el ciudadano que realiza la denuncia o queja; el segundo, la Cámara de Diputados, que deberá emitir su "declaración de procedencia" en caso de que el sujeto pasivo sea un servidor público de los mencionados en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y tercero, el órgano jurisdiccional encargado de llevar a cabo el procedimiento penal en contra del servidor público²⁷. "Además de que un servidor público esté sujeto a un proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no impide que se le sancione

²⁶ *Ibidem*, p. 118.

²⁷ *Ibidem*, pp. 267-269.

administrativamente por los mismos hechos, en virtud de que ambas instancias son autónomas y persiguen fines distintos”.²⁸

Cabe destacar que, los servidores públicos mencionados en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no son los únicos que gozan de inmunidad, ya que los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación también cuentan con inmunidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, donde se establece como requisito indispensable para su enjuiciamiento y aprehensión que el Consejo de la Judicatura Federal los separe de su cargo.

Tanto la “declaración de procedencia” como la suspensión del cargo de los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación son necesarias para que el ministerio público que ejerza la acción penal en su contra no caiga en el supuesto mencionado en el artículo 225, fracción XIX, del Código Penal Federal, que tiene como pena la prisión de cuatro a diez años, y una multa de mil a dos mil días de multa. Para que esa responsabilidad se haga efectiva ante los tribunales, es preciso separar del cargo al servidor público por medio de una "declaración de procedencia".²⁹

1.5.3. Responsabilidad administrativa.

La responsabilidad administrativa se configura cuando algún servidor público, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, “no se ajusta a las obligaciones previstas en la ley”, y además por los actos u omisiones que afecten

²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis aislada 1. 7o.A.678 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 2186.

²⁹ Regulada en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 a 45 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁰ Con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982 se superó una deficiencia que se había venido mostrando en la legislación mexicana: la falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral. La responsabilidad administrativa es la relacionada estrictamente con el servicio público, y surge del incumplimiento de los principios establecidos en la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

“Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

El artículo mencionado, se encontraba regulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, disposición que derogó el Título Primero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo referente a responsabilidad administrativa; sin embargo actualmente ha quedado superada por la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En la responsabilidad administrativa el sujeto pasivo es el servidor público, así como en determinados supuestos los particulares con relación frente al Estado, que incumpla alguna de las obligaciones mencionadas en la Ley de la materia, y como sujeto activo, a cualquier persona interesada en presentar una queja o denuncia en contra de algún servidor público que incumpla con sus obligaciones.

³⁰ Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Las disposiciones constitucionales en materia de responsabilidades administrativas fueron reformadas con el propósito de insertar el Sistema Nacional Anticorrupción, y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

Antes de la reforma de mayo de 2015, la Ley Fundamental, en su artículo 109, primer párrafo, establecía:

“(...) El Congreso de la Unión y (...), dentro de los ámbitos de sus 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: (...)”

Como se puede observar en este primer párrafo, se otorgaba la facultad al Congreso de la Unión para que expida las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, así como los ordenamientos conducentes para sancionar a los sujetos de ley que incurran en responsabilidad. Siguiendo con la misma disposición, con sus tres fracciones y demás párrafos, se determina el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México, que a través de la legislación secundaria, se establecen las sanciones que se impondrán a los servidores públicos mediante juicio político, por la comisión de delitos y, finalmente, las sanciones administrativas. En este contexto, la referida fracción III del artículo 109 constitucional señalaba:

“(...) Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”

Bajo ese tenor, se observa que las sanciones administrativas son aquellas que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia de los Poderes de la Unión al momento en que el servidor público incurra en un acto u omisión que sea contrario al sistema jurídico nacional. En su párrafo segundo –artículo 109

constitucional-, se advertían dos cuestiones: la primera indicaba que los procedimientos sancionatorios serán autónomos, es decir, no se podrán efectuar al mismo tiempo por una misma sanción; y en la segunda, se encuentra inserto en este sistema de responsabilidades uno de los principios generales de derecho: “*non bis in idem*”, principio que señala que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho, al establecer que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. El artículo 113, primer párrafo de la Constitución Federal, establecía tres aspectos en cuanto a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos:

1. Las leyes determinarán las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.
2. Las leyes determinarán también las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos, los procedimientos y las autoridades para aplicarlas (autoridades competentes).
3. Las sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones sin que puedan exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Tal y como se advierte de las legislaciones secundarias en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinaban las obligaciones para las personas que ostenten dicho carácter, las sanciones aplicables, los procedimientos y la competencia de la autoridad para sancionar, así

como un catálogo de sanciones, conglomerado normativo que ahora se encuentra en único elemento, es decir, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus derivaciones locales.

Por lo que respecta a la sanción económica, continuando con el estudio a los preceptos constitucionales, se establecerá de acuerdo al beneficio obtenido por el servidor público o los daños y perjuicios causados al patrimonio estatal, sin que puedan exceder de tres veces el beneficio obtenido o daño y perjuicio causado por los servidores públicos al patrimonio del Estado.

En este orden de ideas, se desprende medularmente de la reforma constitucional de mérito, que el actual artículo 109 señala: “*Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidades frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: (...)*”, como se puede advertir del primer párrafo del referido numeral, desaparece la facultad del Congreso de la Unión para emitir la legislación en materia de responsabilidades; sin embargo, esta facultad no desapareció de los mandatos de la Ley Fundamental Federal, sino que fue trasladada al artículo 73, fracción XXIX-V, que prevé:

“Artículo 73. El congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.”³¹

Asimismo, el contenido del artículo 113, derivado de su reforma, es trasladado al artículo 109, fracción III de la Constitución Federal, la cual indica que

³¹ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, vigente.

las sanciones administrativas de los servidores públicos se aplicarán por actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; sanciones que consistirán en amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas. Igualmente la ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. A su vez, respecto de las faltas administrativas graves, dicho precepto establece que este tipo de faltas deberán ser investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y por los Órganos Internos de Control en el Gobierno Federal y por sus homólogos en las Entidades Federativas, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente, las demás faltas y sanciones administrativas deberán conocerse por los Órganos Internos de Control.

En el caso de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, la investigación, substanciación y sanción se observará a lo previsto en el artículo 94 constitucional, atribución que le corresponderá al Consejo de la Judicatura Federal. Además, la referida disposición constitucional señala que la ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves que efectúen los Organos Internos de Control; mismos que contarán con las facultades que les determine para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidad administrativa, sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que constituyan delitos de corrupción ante la fiscalía especializada en dicha materia. En cuanto al segundo párrafo de la fracción IV de este dispositivo legal, no sufrió cambios, conservando la autonomía procedimental y el principio "*non bis in idem*". Como se dijo en líneas anteriores, lo preceptuado en el artículo 113 constitucional, fue trasladado a su numeral 109; por lo que, con la reforma al artículo 113, se establece el Sistema Nacional Anticorrupción. Finalmente, respecto del artículo

114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solamente fue modificada la temporalidad de la prescripción, pasando de no ser inferior a tres años a no ser inferior a siete años.

1.5.4. Responsabilidad civil

La responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño y/o perjuicio al patrimonio de una persona en su carácter de particular. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que no será necesaria una “declaratoria de procedencia” en demandas civiles promovidas en contra de los servidores públicos³².

Los sujetos involucrados en la responsabilidad civil son: el servidor público que cause el daño como sujeto pasivo, y el particular que lo haya sufrido como sujeto activo. Hasta 2004, el Código Civil Federal establecía en el artículo 1927 la obligación del Estado de reparar los daños sufridos por algún particular a causa de la actuación de algún servidor público en el ejercicio de sus funciones. Este numeral fue derogado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese año. Esta obligación se encuentra regulada ahora en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que estableció en el artículo 21, inciso b, que los entes públicos federales únicamente responderán por actividades de los servidores públicos que le estén adscritos; el Estado, en términos del artículo 31 de ese mismo ordenamiento, podrá repetir de los servidores públicos la cantidad que haya pagado por concepto de indemnización.

³² Regulada en el antepenúltimo párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.5.5. Responsabilidad Resarcitoria

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, alude a un marco jurídico que ha sido objeto de numerosas reformas y no menos estudios, toda vez que el tema no ha sido agotado, ya que la sociedad reclama mejores gobiernos y mejores funcionarios públicos, cuyas actividades estén dotadas de altos contenidos éticos, apunten al bien común y permitan la transparencia y sana rendición de cuentas.

Bajo ese orden de ideas, es menester señalar que el sistema jurídico mexicano en materia de responsabilidades de los servidores públicos, ha tenido en los últimos años importantes avances, sin embargo es justo también decir, que aún quedan vacíos, lagunas e interpretaciones que poco contribuyen a fortalecer el estado de derecho deseable para los mexicanos.

En este sentido, es que debe fortalecerse la responsabilidad resarcitoria, mandatada en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en sus capítulos II y III del Título Quinto.

Así pues, se tiene que la responsabilidad resarcitoria, es aquella en la que incurre un servidor público, ya sea por un acto u omisión, y se vea afectado el patrimonio público, es decir cause un daño o perjuicio, estimable en dinero, a la hacienda pública.

De acuerdo a la naturaleza de este tipo de responsabilidad, el responsable, o sujeto pasivo, lo será directamente el servidor público que haya ejecutado el acto o incurrido en la imisión; en tanto que el sujeto activo, lo será el Estado, quien a través de sus Auditorías Superiores, iniciará el procedimiento de responsabilidad resarcitoria, tal como lo establecen los artículos 54, de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; 179, de Ley de Ingresos

de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2019, y 450 y Libro Cuarto, Título Segundo, del Código Fiscal del Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

La responsabilidad resarcitoria, es exigible a los servidores públicos y a los particulares, personas físicas o morales, que por actos u omisiones causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

La indemnización resarcitoria no debe ser una forma de eludir las responsabilidades de otro carácter en que el servidor público o particular pueda incurrir durante la comisión del acto atentatorio contra la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes federales, pues en el sistema de responsabilidades estaría primando el aspecto económico de la conducta en detrimento de valores y principios, como la vocación de servicio y el contenido ético de los comportamientos públicos, consustanciales al quehacer de quienes detentan el poder público, lo cual resulta inaceptable.

En ese tenor, debemos expresar que existen tres tipos de responsabilidad resarcitoria, a saber:

1. **Directa.** A los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades;
2. **Subsidiaria.** A los servidores públicos que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares, sea en forma dolosa o culposa o por negligencia; y

3. **Solidaria.** A los proveedores, contratistas, contribuyentes y, en general, a los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que originen la responsabilidad.

En cada uno de los casos enunciados, el objetivo es la recuperación de la merma ocasionada por el servidor público, con el fin de su reintegro a la hacienda pública.

CAPITULO 2

2. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

A raíz de un tema, que al parecer está inmerso en la vida cotidiana, y que tristemente, en muchas ocasiones, a nosotros como abogados y también como servidores públicos, nos relacionan por algunos malos elementos, esto es la flagrante y lacerante “corrupción”, por ello se generó la necesidad de buscar y crear mecanismos más contundentes y eficientes para su combate, consecuentemente, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

La corrupción en México es uno de los principales problemas del país, lo cual ha afectado negativamente a la legitimidad política, a la transparencia en la administración y eficiencia económica en cuanto a rendición de cuentas hacia el interior y exterior de México.

En 2015, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), durante la realización del Índice de Percepción de la Corrupción –una medida entre 0 (Muy Corrupto) y 100 (Muy Transparente) de los niveles de corrupción percibidos por el sector público en 175 países, México obtuvo una calificación de 35, y ha sido catalogado como uno de los 70 países más corruptos en el mundo, así como el país más corrupto de los 34 Estados que la conforman.

En nuestro país, la corrupción la podemos detentar en los actos más sencillos y cotidianos; pues no falta quien le da un valor positivo, y la considera “el aceite” de la maquinaria económica, “el engrane” del sistema de justicia o “el factor” para que las cosas funcionen, lo que me lleva a concluir que, la sanción social a las prácticas de corrupción es poco efectiva, se alientan y se premian con actos como las famosas “mordidas” o “mochadas”.

De acuerdo con la “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2016”, elaborada por el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), la entidad federativa con una mayor percepción de corrupción es la Ciudad de México, donde 95% de sus habitantes considera que las prácticas de corrupción son muy frecuentes; en tanto que el Estado que menor nivel de percepción presenta es Querétaro, con 73%, esto también pone en la mira la percepción, de cuánto se maneja la corrupción en las urbes de nuestro país; comparándolas con las poblaciones rurales, pues es bien sabido que la corrupción afecta más a los pobres de nuestro país, porque desvía en forma criminal los recursos que podrían destinarse a superar su situación, minando la capacidad de la Administración Pública para ofrecer los servicios más básicos, y fomenta con ello la desigualdad y la injusticia.

Así, y en miras de tratar de erradicar los actos de corrupción, en 1983, se efectuaron reformas a la constitución, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y mediante la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se crea la Secretaría de la Controlaría General de la Federación como instrumento del Ejecutivo Federal para fiscalizar los actos de la Administración Pública y aplicar sanciones a sus empleados transgresores.

De igual manera, en la década de los 90, se promulgaron varias reformas destinadas a fortalecer las instancias de control interno, así como las asignadas al organismo que hoy conocemos como la Auditoría Superior de la Federación.

Sin embargo, los resultados obtenidos con tales esfuerzos, no han logrado satisfacer al grueso poblacional, por ello, el 27 de mayo de 2015 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de Gobierno.

2.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND)

Es así que en México ante la necesidad referida, en cada período gubernamental, se crea un documento, elaborado y emitido por el Ejecutivo Federal en el que se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país.

Esta herramienta se elabora dentro del primer semestre del sexenio de cada Gobierno Federal y su validez finaliza con el período constitucional que corresponda; asimismo, cada Entidad Federativa, deberá ceñirse a él, como se advierte del numeral 1, fracción XI, del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, ajustando sus estrategias y objetivos locales.

2.2. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (SNA)

2.2.1. Antecedentes

Iniciativa

La iniciativa llegó formalmente al Senado el 15 de noviembre de 2012, desde ese momento, se planteó que la Comisión Nacional Anticorrupción sustituiría a la Secretaría de la Función Pública.

Pre dictamen del Senado

El Senado presentó el pre dictamen del documento de creación de la Comisión Nacional Anticorrupción el 1 de diciembre de 2013.

En este documento se definió que la Comisión debía de ser un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades para

prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en materia administrativa cometidos por servidores públicos, así como por particulares, ya sean personas físicas o morales.

Asimismo, se definió que esta Comisión tendría facultades para atraer casos de corrupción de instancias de Gobierno Estatal y Municipal.

El Senado avala la Comisión

El 12 de diciembre de 2013, el Senado aprobó las reformas constitucionales de los artículos 73, 107, 109, 113 y 116 de la Constitución Política, con 111 votos a favor, 2 votos en contra y 2 abstenciones, como parte de una Reforma Político-Electoral. Con esto, la Comisión Nacional Anticorrupción quedaría avalada y lista para ser analizada y, eventualmente, modificada y votada por la Cámara de Diputados.

En esta instancia, se definió que la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Combate a la Corrupción, aplicable a funcionarios de los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal), sería elaborada por la Cámara Baja.

Asimismo, fue en esta instancia donde se definió que la Comisión debía de tener coordinación con las contralorías de las diferentes dependencias correspondientes, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

También, el Senado adicionó a este proyecto que cada Entidad Federativa debería de crear un órgano anticorrupción.

Proceso en la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados daría entrada a la reforma constitucional el 4 de febrero de 2014.

El 25 de febrero de 2015, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con 414 votos a favor, con la modificación a varios ordenamientos referentes a las sanciones resarcitorias fincadas a servidores que dañen el erario público, con el objetivo de que no queden excluidas otras de carácter administrativo, penal o político.

Con esto, se modificaron las leyes de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas. Dicho dictamen, define la obligación a cargo de los servidores públicos, así como de los particulares, de reparar a la hacienda pública los daños y perjuicios ocasionados, cuantificables monetariamente, como consecuencia de una conducta u omisión que incumpla los ordenamientos jurídicos vigentes.

NOTA. La Comisión Nacional Anticorrupción fue un proyecto institucional basado en una Reforma Constitucional, y parte de la Reforma Político-Electoral que actualmente se encuentra en una etapa de desarrollo por parte de los Poderes Legislativos de México; el proyecto tuvo como objetivo crear un organismo descentralizado que combatiese la corrupción en los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal). La razón de cancelar la comisión fue que no se incluía la acción penal, lo cual significaría que dispondría de recursos para su operación sin garantizar sanciones; es decir, más costos y burocracia, pero pocas herramientas para castigar con eficacia la corrupción. Ahora, la nueva

institución es llamada Fiscalía Anticorrupción, la cual no tendrá autonomía ni patrimonio propio, y dependerá de la Fiscalía General de la Nación.

Así, el 27 de mayo de 2015 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del Gobierno.

Reformas en materia de transparencia:

- a. Reforma al artículo 6 Constitucional
- b. Publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (4 de mayo de 2015)

Reformas en materia de combate a la corrupción:

- a. Reforma a los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 Constitucionales (con éstas se crea el Sistema Nacional Anticorrupción el 27 de mayo de 2015)

Ocho acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de intereses.

Asimismo, en el Periodo Extraordinario de la LXII Legislatura, se aprobaron 7 paquetes de legislación secundaria para prevenir y combatir la corrupción, mismas que fueron publicadas el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación y son las siguientes:

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Establece las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional.

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Detalla las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos, de presentar declaraciones patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Su objetivo es fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción.

Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Crea al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción.

Reformas al Código Penal Federal.

Establece las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares.

Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Fortalece a la Secretaría de la Función Pública para la prevención y combate de la corrupción.

2.2.2. Marco Normativo

Aunado al paquete legislativo, que se reformó con la creación y entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, éste cuenta con diversos mecanismos que buscan prevenir los actos de corrupción, a saber:

1. Códigos de Ética.
2. Protocolos de Actuación.
3. Mecanismos de Autorregulación.

Asimismo, establece diversos instrumentos que permiten una rendición de cuentas clara y efectiva, que son:

1. La Plataforma Digital Nacional (conformada por el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses).
2. El Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados.

3. El Sistema Nacional de Fiscalización.
4. El directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas y las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción.

2.2.3. Integración del SNA

El Sistema Nacional Anticorrupción coordina a actores sociales y a autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción, para ello cuenta con un Comité Coordinador, integrado por:

- a. El Auditor Superior de la Federación.
- b. El Procurador General de la República.
- c. La Secretaria de la Función Pública.
- d. La Presidente del Comité de Participación Ciudadana.
- e. El Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
- f. La Consejera-Presidente del INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales).
- g. El Consejero de la Judicatura Federal.

También habrá un Comité de Participación Ciudadana (5 personas), seleccionado por académicos reconocidos; un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción.

Bajo esa directriz, la estructura antes referida, será guardada y acatada por las Entidades Federativas, para su actuar, dentro de este marco normativo, a nivel local.

2.2.4. Misión del SNA

Dentro de su competencia, dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 113 constitucional, mismo que a continuación se transcribe, siendo el creador de dicho sistema; así como unir esfuerzos institucionales que apoyados por la transparencia y rendición de cuentas, buscan fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas.

“Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.”³³

2.2.5. La Participación de las Entidades Fiscalizadoras Locales (EFL)

Como bien hemos referido a lo largo de la presente investigación, todo lo acotado y llevado a cabo en el ámbito federal, deberá ser emulado por cada entidad federativa, lo cual permitirá una mayor armonía y control de este sistema, no solo en el ámbito general, sino a nivel local.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

Es por ello, que resulta de gran relevancia la participación de los Entes Fiscalizadores Locales, pues, al margen de las nuevas facultades atribuidas a la Auditoría Superior de la Federación, ellos también adquirirán nuevas competencias, y deberán aprender a actuar conforme a estas.

No sólo nos referimos a crear nueva normatividad, sino también estructuras orgánicas, para permitir el funcionamiento y desarrollo de cada etapa y competencia que le sea asignada.

2.3. SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN (SNF)

Partiendo de la idea que este sistema se encuentra conformado por las autoridades de fiscalización que integran el país, la Auditoría Superior de la Federación, estima que este sistema *“(...) surge de la necesidad de formar un frente común, en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas a nivel nacional”*³⁴.

Asimismo, artículo 3 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en su fracción XII, establece que el Sistema Nacional de Fiscalización *“es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones”*.³⁵

³⁴ https://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion

³⁵ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, vigente

En conclusión, el Sistema Nacional de Fiscalización, surge de la necesidad de la rendición de cuentas claras frente a los gastos realizados con dinero público.

2.3.1. Antecedentes

En México existe un amplio control y supervisión, tanto al interior como al exterior de los distintos órganos que desempeñan funciones de gobierno, entre ellos encontramos a la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Contralorías de las entidades federativas, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales, las Contralorías Municipales y las Contralorías Internas de los órganos constitucionalmente autónomos deben tener la capacidad de mantener una vigilancia permanente sobre el desempeño de los entes públicos; sin embargo, y pese al trabajo realizado por estas instituciones, el 17 de febrero de 2010, durante la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, ante la Cámara de Diputados, se mencionó por primera vez la necesidad de establecer el Sistema Nacional de Fiscalización, mismo que se vino a ver materializado, hasta la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

El 22 de junio de 2015, considerando la aprobación de las reformas constitucionales que dan origen al Sistema Nacional Anticorrupción, se firmaron las *“Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización”*, mismas que constituyeron el marco de orientación del trabajo de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, durante el período de diseño, elaboración y aprobación de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción.

Posteriormente, el 18 de julio de 2016, se promulgó la referida legislación, incluyendo la publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

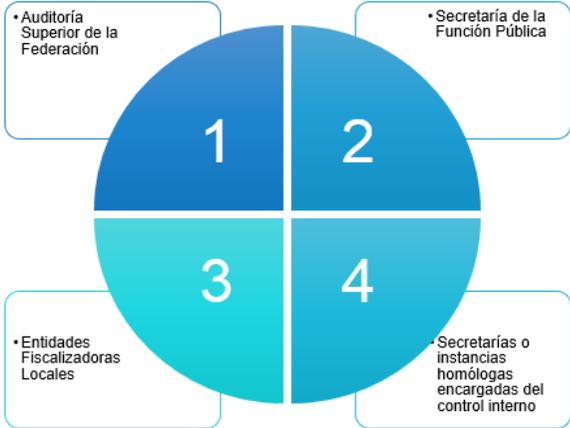
en cuyo Título Tercero se señala la definición, integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, mismo que ha trabajado desde 2010 llevando a cabo diversas acciones de coordinación en materia de fiscalización.

2.3.2. Marco Normativo

En primera instancia, tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dio vida al Sistema Nacional Anticorrupción; el cual con su entrada en vigor, permitió la expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de la cual deriva la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización.

Asimismo, cuenta con Marcos de Control Interno, Lineamientos de Mejora del sistema Nacional de Fiscalización, y sigue los Línemientos de Auditoría establecidos por la propia Auditoría Superior de la Federación, es decir, los Lineamientos de Auditoría para la Revisión de Fondos y Programas Federalizados.

2.3.3. Integrantes del SNF



Art. 37 LGSNA

De conformidad con el artículo 37 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización, está integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Secretarías o Instancias homólogas encargadas del Control Interno y las Entidades Fiscalizadoras Locales, es decir; este Sistema se encuentra conformado por autoridades que en un primer orden, tienen a su cargo, y dentro de su competencia, la guardia del uso del dinero público.

2.3.4. Misión del SNF

De acuerdo al artículo 37, de la Ley en cita, el Sistema Nacional de Fiscalización, *“(...) tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias; promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos”*.

Así pues, es que el Sistema Nacional de Fiscalización cobra relevancia, al ser el encargado de coordinar a las autoridades fiscalizadoras, en todos los ámbitos, en las que se lleve el cuidado del dinero público; aunado a ello, es el que mayor cabida le da a los entes locales, pues no asume una postura de que ellos se ajusten a el; sino que los integra como iguales, unificando acciones.

Lo anterior se ve plasmado en la exposición de motivos de la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual reza:

“Exposición de motivos

Honorable Asamblea Constituyente de la Ciudad de México,

Diputadas y diputados:

Hoy 15 de septiembre, en cumplimiento del mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento este proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México para su discusión, en su caso modificación o adición, votación y aprobación.

Somos protagonistas de un momento culminante de la lucha por la autodeterminación de las y los habitantes de la ciudad, la evolución de nuestro federalismo y la democratización de las instituciones políticas del país. Estamos llamados a concretar el primer pacto social de las y los capitalinos que, desde hace siglos, han padecido la disminución de sus derechos políticos.

Este proyecto ha sido construido merced a la desinteresada participación de especialistas, académicos, dirigentes sociales y organizaciones ciudadanas. Es una síntesis de aspiraciones y demandas expresadas a lo largo de los años, así como de los avances alcanzados en la ciudad desde que ésta comenzó a elegir a sus gobernantes en 1997.

Pretende ser un instrumento jurídico que promueva y garantice el ejercicio pleno de las prerrogativas ciudadanas, el cumplimiento de sus obligaciones, la preservación y mejoramiento de nuestro entorno, el combate a la corrupción, la disminución de las desigualdades y el arribo al progreso distributivo y al bienestar social.

Éste no es un documento complaciente, sino fruto de un análisis crítico del pasado y del presente. Su punto de partida es el reconocimiento de las diversas formas de subordinación política, marginación económica y discriminación que, desde sus orígenes, han vivido los pobladores de la ciudad.

Asiento de la civilización más poderosa de Mesoamérica, eje resplandeciente del dominio colonial en nuestro continente y más tarde capital de los gobiernos independientes –republicanos, imperiales o revolucionarios– los distintos regímenes de gobierno restringieron y aun conculcaron los derechos de sus habitantes. Ha persistido la dicotomía entre la majestad del poder y la manumisión ciudadana.

Conforme al Derecho medieval, aquí se establecieron cabildos desde 1522 como espacios políticos de los conquistadores que languidieron más tarde ante el predominio de las autoridades virreinales. En 1808 Francisco Primo de Verdad y sus compañeros del Ayuntamiento de la Ciudad de México reclamaron, ante el cautiverio del Rey de España, la devolución de la soberanía a los ayuntamientos, propuesta sofocada que poco después estallaría en Dolores.

Como resultado de la primera Constitución del México independiente se creó en 1824 el Distrito Federal, rodeado de ayuntamientos acotados, en la capital misma del Virreinato. A lo largo de ese siglo se adoptaron numerosas disposiciones para la organización política de la ciudad –unas federalistas, otras centralistas– pero la distribución del poder no se modificó en lo sustancial.

En 1847 se declaró a la Ciudad de México como entidad federativa y sus ciudadanos pudieron elegir senadores. A pesar de que Francisco Zarco defendió la coexistencia de poderes federales y locales en el Constituyente de 1857, prevaleció la supuesta incompatibilidad entre la soberanía de ambos. No obstante las agresiones, se impuso como el corazón de la República.

La Constitución de 1917 instituyó un Gobernador designado directamente por el Presidente pero se conservaron los municipios popularmente electos, hasta que en 1928 estos se suprimieron y fueron sustituidos por zonas delegacionales. Así se consolidaron los tres pilares del sistema posrevolucionario: el presidencialismo exacerbado, el predominio de un partido hegemónico y el control político, económico y militar del Ejecutivo sobre la capital.

Los movimientos sociales que determinaron el fin de ese régimen tuvieron como escenario principal a la Ciudad de México. Tras los acontecimientos trágicos de 1968 y 1971 se iniciaron reformas en el ámbito electoral que coadyuvarían al pluralismo político y al ejercicio de las libertades civiles. Diversos partidos y organizaciones abogaron por la autonomía de la ciudad.

El terremoto del 19 de septiembre de 1985 –fecha que podría designarse como el Día de la Ciudad– fue el detonante de la movilización y organización de las y los capitalinos que, ante la defección de los poderes federales, tomaron a su cargo las tareas de salvamento y reconstrucción. Innumerables agravios soterrados inundaron los espacios públicos y fue así como en 1988 se reconoció el triunfo electoral de la oposición en la Ciudad de México, convirtiéndose ésta en el epicentro de la transición democrática nacional.

La demanda de autonomía se expandió y en 1993 tuvo lugar un plebiscito organizado por la sociedad. El gobierno hubo de procesar reformas al artículo 122 de la Constitución General, expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y establecer un primer modelo de órganos de poder en la capital.

En las negociaciones de 1996 se logró la elección del Jefe de Gobierno y de los Jefes Delegacionales por sufragio universal. Desde entonces se propuso la autonomía del gobierno local para nombrar a todos sus funcionarios y el ejercicio de las facultades residuales por el legislativo local, que no fueron aprobadas por las mayorías del Congreso.

Desde el año 2000 se propuso dotar a la Ciudad de México de una Constitución. En 2001 la Asamblea Legislativa adoptó por unanimidad un proyecto de reforma constitucional federal para la ciudad, mismo que obtuvo mayoría abrumadora en la Cámara de Diputados pero fue frenado en el recinto de Xicoténcatl.

En 2010 un grupo de senadores hizo suya una iniciativa de la Asamblea Legislativa en el mismo sentido, que de nuevo fue sepultada en el Senado. En agosto de 2013 presenté una iniciativa que contribuyó al debate y aprobación de las Cámaras del Congreso y se concretó en la reforma del artículo 122 constitucional publicada el 29 de enero de 2016, que establece el marco y los objetivos de estos trabajos.

Este proyecto es resultado de amplios debates e intensa actividad colectiva del Grupo Redactor que convoqué el pasado 5 de febrero, apoyado por un Grupo de Asesores Externos. Ambos integrados de forma plural, con personalidades destacadas en diversos liderazgos sociales, especialidades y disciplinas. Actores civiles de reconocido prestigio en materia de derechos humanos, urbanismo y medio ambiente, así como de la academia, la cultura, la ciencia jurídica y la política.

Durante más de tres años, emprendimos una amplia consulta sobre la reforma política y los contenidos que debería tener la Constitución local, además de numerosos foros celebrados en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa y en las delegaciones. Se llevaron a cabo más de 500 reuniones con organizaciones de la sociedad, entre ellas: movimientos populares, sindicatos, empresarios, pueblos y comunidades indígenas, barrios originarios, asociaciones de trabajadores no asalariados, defensores de derechos humanos y de grupos de atención prioritaria. Solicitamos la contribución de las dependencias y órganos públicos de la ciudad, quienes a su vez realizaron encuentros con expertos de las áreas de su competencia. También sostuvimos diálogos con representantes de organismos internacionales y especialistas extranjeros en diversas materias.

Se recabaron cientos de documentos con reflexiones e iniciativas, incluyendo varios proyectos integrales de Constitución y propuestas a través de una plataforma virtual con cientos de miles de participaciones. Debemos destacar la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, como una aportación indiscutible del movimiento social que fue inspiración de estos trabajos.

He asumido con responsabilidad y convicción este proyecto progresista que se inscribe en el contexto del constitucionalismo social contemporáneo. En consonancia con las tendencias normativas más avanzadas, es necesario que los diferentes grupos sociales vean reflejadas sus agendas, demandas y derechos en el texto fundamental.

Se funda en una visión transversal desde las perspectivas de derechos humanos, género, interculturalidad, intergeneracionalidad, diseño universal, derecho a la ciudad, participación ciudadana y derecho a la buena administración. Se construye sobre las decisiones políticas fundamentales como la soberanía popular, los derechos humanos, el gobierno representativo, abierto y participativo, la separación de poderes, la rendición de cuentas, la independencia de las y los jueces, la Constitución como ley suprema y el poder del pueblo para enmendarla.

Una carta acrecentada de derechos exige el cumplimiento de obligaciones recíprocas. El proyecto supone la corresponsabilidad de las y los ciudadanos en observancia de los compromisos contraídos; es eminentemente garantista: todos los derechos que contiene son exigibles y justiciables. El modelo propuesto reposa en una economía redistributiva y en un nuevo pacto fiscal de la ciudad y de ésta con la Federación. La satisfacción de los índices de bienestar y las necesidades de infraestructura dependerán en gran medida de la plusvalía de la ciudad y del éxito de la política de desarrollo.

Se plantea una renovación institucional que no genere costos excesivos a la ciudad. La mayoría de los organismos contemplados ya existen, pero cambian su denominación, naturaleza y facultades y en varios casos, los cargos son honoríficos. Los principios postulados implican un rediseño administrativo y judicial en profundidad que elimine el dispendio y establezca normas de racionalidad en el ejercicio del poder.

El documento se articula conforme a una nueva sistemática constitucional que favorecerá una adecuada interpretación jurídica y la fácil comprensión de las normas por la sociedad. Cada apartado tiene una denominación que describe su contenido, a fin de que todas y todos puedan saber de qué trata la Constitución y que su lectura no quede reservada a minorías. Confío en que la población de la ciudad se apropiará de este proyecto de Carta Magna y una vez aprobada la convertirá en una herramienta para su realización individual y colectiva.

El proyecto se integra por ocho títulos: principios constitucionales, carta de derechos, desarrollo sostenible de la ciudad, ciudadanía y ejercicio democrático, distribución del poder, buena administración, relación con el gobierno federal y reformabilidad, progresividad e inviolabilidad de la constitución. Comprende un todo interrelacionado que debiera analizarse en su conjunto y en sus especificidades.³⁶

³⁶ <http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx/motivos>

Así como en la exposición de motivos de la *“Iniciativa con Proyecto se Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica De La Administración Pública Federal”*, que a la letra dicen:

“(…)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La corrupción es un fenómeno corrosivo para las naciones y México no es ajeno a sus efectos, por el contrario, se ha convertido en una problemática galopante, creciente y extendida, que se encuentra arraigada desde el plano individual hasta el familiar, desde lo comunitario y lo local hasta el ámbito nacional y transnacional.

Las causas que la originan, así como sus consecuencias se explican desde una multiplicidad de factores: una estructura económica oligopólica y su influencia en la toma de decisiones de políticas públicas (licitaciones públicas concertadas, concesiones pactadas); un marco institucional débil en coordinación, supervisión, sanciones, transparencia, presupuesto, y además, la lentitud en la impartición de justicia. Todo esto hace de la corrupción un fenómeno omnipresente -manifiesto mediante tráfico de influencias, contrabando, soborno, peculado, uso privado de bienes públicos, sanciones al contribuyente, altos costos de trámites, castigo al consumidor- que hace de la impunidad parte de nuestra vida pública.

De acuerdo al último informe del Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por la organización Transparencia Internacional en 2014, nuestro país ocupa el lugar número 103 del índice de corrupción de 175 naciones, lo que hace necesario redoblar esfuerzos en el establecimiento de medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.

Este lacerante mal emana de un sistema político y económico que se aprovecha de la fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de supervisión, que si bien, están facultados para garantizar la transparencia y el correcto ejercicio de los recursos públicos, en la práctica, la falta de claridad en los mandatos presupuestales, facultades dispersas entre poderes y los distintos órdenes de gobierno, alimentan la cultura de la corrupción, promovida, a nivel institucional, por un sistema que se encuentra dividido y en un estado caótico,

con amplias lagunas jurídicas en la regulación de actos de corrupción tanto de servidores públicos como de particulares, haciendo del sistema de procuración de justicia, existente para el caso, algo completamente ineficaz en la disuasión e investigación de dichos actos.

Necesitamos un nuevo diseño institucional que desarrolle la rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno y que implemente un sistema que active mecanismos de prevención, control externo e investigación, y sanción, que generen una rendición de cuentas horizontal, en el cual el poder se disperse y no exista un monopolio legal de ninguna institución.

Por esta razón, el pasado veintisiete de mayo de dos mil quince se constituye como una fecha histórica para nuestro país, ese día se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción de la cual el Partido Acción Nacional fue el principal orquestador e impulsor, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores.

Ese día se inscribieron las bases de un nuevo orden jurídico tendiente a prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción en todos órdenes de gobierno, ese día vio la luz el Sistema Nacional Anticorrupción.

Si bien en México tenemos un marco normativo que rige la conducta de los servidores públicos y se han realizado importantes avances en su implementación, también es cierto que no se han alcanzado los resultados que se esperan, de ahí la imperiosa necesidad de realizar cambios sustanciales, ya que el control de la corrupción es una condición indispensable para el correcto desarrollo del ejercicio público en todos los órdenes de gobierno.

Por esta razón la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, creó el Sistema Nacional Anticorrupción, entendido como un conjunto de instituciones que con absoluta independencia se coordinan entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, detección, control de la corrupción, promoción de la integridad y participación ciudadana.

Es un Sistema “horizontal”, en el cual el poder se dispersa, no existe un monopolio legal de ninguna institución y donde cada una de ellas es individualmente responsable. Es decir, un sistema de contrapesos diseñado para que todos los órganos de gobierno, en sus tres niveles, y los servidores públicos que los integran, sean responsables entre ellos.

Nuestro país a través de los años ha realizado el ejercicio público a través de un sistema “vertical”, es decir, el ejercicio del poder y sus responsabilidades no se comparten de igual forma en todos los ámbitos de gobierno lo que ha resultado en un sistema ineficiente. Por tanto el Sistema Nacional Anticorrupción pretende crear un esquema donde se impongan límites y se vigile a los servidores

públicos y particulares, en su caso, estableciendo las bases necesarias para la exitosa coordinación de las instituciones responsables de la transparencia, fiscalización, rendición de cuentas, combate a la corrupción y a la ineficiencia administrativa.

La meta general del Sistema Nacional Anticorrupción es que todos los servidores públicos realicen sus atribuciones dentro del marco de legalidad, donde los ciudadanos estén protegidos de la arbitrariedad y pueda realizarse el fin último del estado de derecho: la justicia. Lo que busca es convertir la corrupción en un acto de alto riesgo y de bajos rendimientos.

Por esta razón el Sistema se integra por instancias competentes y afines, cuyo objeto es coordinar sus respectivos esfuerzos a fin de implementar políticas transversales en materia de prevención, control y sanción de la corrupción, así como la promoción de la integridad, y la participación ciudadana, en los términos que establezca la Ley General de Responsabilidades.

En Acción Nacional reconocemos el gran logro alcanzado por el mandato constitucional que le da vida al Sistema, pero sabemos que se requiere de una legislación secundaria eficiente que le permita funcionar de manera adecuada, y así alcanzar los objetivos para los que fue creado.

Por tal motivo, proponemos la creación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo objetivo es establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar que los distintos Poderes, órganos e instituciones del Estado Mexicano, de todos los órdenes de gobierno, cuenten con un sistema adecuado para identificar y prevenir aquellos hechos de corrupción.

Con esta Ley se pretende estructurar el Sistema, estableciendo su composición, atribuciones, herramientas, objetivos, funcionamiento y administración, destacando lo siguiente:

(...)

8) Crea el Sistema Nacional de Fiscalización que coordina las acciones de los órganos de fiscalización en el país para generar condiciones que permitan un mayor alcance en sus revisiones, evite duplicidades, permita un intercambio efectivo de información, homologue los criterios de planeación, ejecución y reporte de auditorías, estableciendo una serie de deberes para quienes conforman el Sistema, entre otras cosas.

(...)

Sistema Nacional de Fiscalización

El Sistema Nacional de Fiscalización tendrá como principal finalidad crear un sistema que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Tendrá por objeto establecer acciones y mecanismos de colaboración mediante los cuales los integrantes del Sistema, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de conocimientos, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

Algunas de sus principales atribuciones serán crear un sistema electrónico del Sistema Nacional Anticorrupción e informar al Sistema Nacional Anticorrupción sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales.

Serán integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización:

- La Auditoría Superior de la Federación;
- La Secretaría de la Función Pública y los órganos de control interno dependientes de ésta;
- Las entidades de fiscalización superior locales; y
- Los órganos estatales de control.

(...)*³⁷

De lo anterior, se advierte la necesidad que observa el legislador, de que se unifiquen criterios y se creen verdaderos lazos de coordinación en materia de fiscalización, con el objeto de apoyar al combate contra la corrupción, pues seguramente advirtió que su falta de homogeneidad o de coadyuvancia puede ser una ventana que facilite este fenómeno que, el mismo gobierno, trata de erradicar.

³⁷ http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN_LGSNA.pdf

CAPÍTULO 3

En una primera instancia, abordemos los antecedentes de creación de la Auditoría Superior de la Ciudad de México; como bien sabemos, a nivel federal, el Constituyente de 1917 estableció un sistema de gobierno basado en la separación de poderes, en la cual, el Poder Legislativo, entre otras funciones, tiene a su cargo la supervisión de los actos del Ejecutivo, creando un sistema de rendición de cuentas y de responsabilidad política y administrativa, lo cual vemos trasladado a los ámbitos locales de cada Entidad Federativa.

En esa tesitura, esta división de poderes y facultades de supervisión, también la encontramos en el ámbito local; así pues, tenemos que la fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales oportunidades del Poder Legislativo para ejercer un control efectivo sobre el proceso de toma de decisiones. En la Ciudad de México, la ley confiere suficiente autoridad al Congreso Local para supervisar el gasto público; autoridad que incorpora como uno de sus auxiliares en su labor a un Órgano Superior Local, es decir, la Auditoría Superior de la Ciudad de México, con la finalidad de que esta sea una auténtica e imparcial instancia superior de revisión y auditoría de los diversos Poderes de la Unión y de los organismos con autonomía constitucional.

La Cámara de Diputados estimó conveniente que la entidad de carácter técnico a cuyo cargo quedara la función fiscalizadora, pertenezca al propio órgano legislativo, aunque aclarando que dicha pertenencia no implica dependencia o subordinación, sino una vinculación orgánica, que asegure a la entidad fiscalizadora plena autonomía de gestión respecto de su organización interior, recursos, funcionamiento y resoluciones. En otras palabras, que la función fiscalizadora estaría depositada originalmente en la Cámara de Diputados, con la condición de que esta la realice a través de su entidad autónoma de auditoría. No debemos pasar desapercibido, que la fiscalización es la acción por medio de la

cual se evalúan y revisan las acciones de Gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley.

Es así que, el 16 de noviembre del año de 1824, se expidió el Decreto “*Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública*”, con el cual se dio fin al Tribunal Mayor de Cuentas, y se dio origen a lo que se conoció como la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano, que como ya se enunció con anterioridad, era dependiente de la Cámara de Diputados, misma que le confirió la función de examinar y glosar las cuentas de la Hacienda y de Crédito Público, siendo avalada por la Constitución del mismo año, en sus artículos 42 a 51.

Al abrogarse la Constitución de 1824, por la llamada Constitución de las Siete Leyes en 1836, la Contaduría Mayor de Hacienda conservó sus funciones y atribuciones, hasta 1838, año en el que nuevamente formó parte del Tribunal de Revisión de Cuentas; lo cual perduró hasta la reforma constitucional de 1857, la cual entre otras consideraciones, estableció la responsabilidad de servidores públicos y estableció a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano dependiente del Poder Legislativo del Congreso de la Unión, para glosar y revisar el presupuesto público, lo que quedó establecido en el artículo 72, fracciones VII y XXIX, de dicho ordenamiento.

Así, durante el Porfiriato, se emitieron las dos primeras Leyes Orgánicas de la Contaduría Mayor de Hacienda; la primera en 1896 y la segunda en 1904; mismas que perduraron hasta la promulgación de la Constitución de 1917, a través de la cual se estableció como obligación de la Cámara de Diputados la revisión de las cuentas públicas; asimismo, realizó importantes modificaciones respecto de la Contaduría Mayor de Hacienda, creando nuevas normas para su auxilio, como lo fueron la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y el Reglamento Interior de la propia Contaduría.

Continuando con la línea de tiempo, y toda vez que en 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sustituyó el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda por el de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la cual inició sus funciones el 1 de enero del 2000; y que entre sus funciones se le asignó promover el fincamiento de responsabilidades civiles, administrativas y penales a los funcionarios y empleados públicos transgresores de la Ley y a las personas físicas o morales que con ellos se hayan coludido en la comisión de delitos patrimoniales en contra del erario público.

Finalmente, en el año 2000, se abroga la Contaduría Mayor de Hacienda y se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, creando la Auditoría Superior de la Federación y con ella sus similares en el ámbito local, sienco el caso del surgimeinto de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, organismos que se encontraron trabajando bajo esta perspectiva hasta 2015.

Sin embargo, a raíz de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, tal como se vio modificado el panorama a nivel Federal, también lo hizo el Local, pues se ha dotado a este organismo de nuevas facultades y competencias, que lo vinculan a la investigación y sanción de servidores públicos que incurran en faltas administrativas, y no así solo en la responsabilidad resarcitoria, pues no se debe perder de vista que al ser un órgano fiscalizador, uno de sus objetivos, lo es la recuperación del daño causado a la Hacienda Públca.

Así pues, en este capítulo abordaremos, la importancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, cómo es que actuará como elemento que permita un mejor control de la responsabilidad de los servidores públicos, desarrollando mecanismos más efectivos a los que deben sujetarse autoridades y el propio servidor para sancionar o evitar ser sancionado, en caso de que

efectivamente se demuestra que no incumplió con su empleo, cargo o comisión en las tareas que le fueron otorgadas.

3. ATRIBUCIONES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO PARTE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Como bien ya referimos en líneas precedentes, la Auditoría Superior de la Ciudad de México es un Órgano Fiscalizador, sin embargo, a raíz de la reforma federal de 2016, este órgano, al igual que su similar a nivel federal, gozan de facultades como autoridades investigadoras y con potestad de sanción, en relación a servidores públicos que hayan incurrido en alguna falta administrativa en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; por ende, es que surge la necesidad de reformar sus campos de acción, legislaciones aplicables, así como incluso su propia estructura.

3.1. MARCO JURÍDICO

En primer término, y como todo órgano que se encuentra bajo la potestad del Estado, encontramos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, y al estar situados en un ámbito territorial específico, consideramos importante resaltar que, por cuanto hace al ámbito local, encontramos el fundamento de existencia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, en los artículos 21, inciso D, fracción III, numeral 3, y 62, de la Constitución Política de la Ciudad de México, que son del tenor siguiente:

“Artículo 21. De la Hacienda Pública

(...)

D. Alcaldías

(...)

III. De la autonomía del ejercicio presupuestal

(...)

3. La Auditoría Superior de la Ciudad de México fiscalizará que las alcaldías cumplan con lo señalado en el numeral anterior.

(...)"

“Artículo 62. Del Sistema de Fiscalización Superior

1. La entidad de fiscalización de la Ciudad de México tendrá autonomía de gestión, técnica y presupuestal. Será independiente en sus decisiones y profesional en su funcionamiento.

2. La entidad de fiscalización iniciará los procesos ordinarios de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, con excepción de lo establecido en la fracción I, del numeral 9 del presente artículo y sin perjuicio de las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la cuenta pública. La fiscalización de la cuenta pública comprende la gestión financiera y al desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los entes públicos, siendo ambos resultados vinculatorios en materia de responsabilidades de las personas servidoras públicas.

Sin demérito de lo anterior, la entidad de fiscalización de la Ciudad de México podrá llevar a cabo, conforme a la ley de la materia, fiscalizaciones, observaciones, auditorías parciales, en todo momento, a toda acción u obra de la administración que utilice recursos públicos de la Ciudad y podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

En el ejercicio de su función fiscalizadora, no le serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que le sea entregada dicha información.

3. Dicha entidad deberá fiscalizar las acciones del Gobierno de la Ciudad de México y de las alcaldías en materia de fondos, recursos patrimoniales, así como contratación, uso y destino de la deuda pública. Los informes de auditoría tendrán carácter público y deberán cumplir con estándares de datos abiertos. La entidad de referencia fiscalizará y auditará el manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos que se asignen al Poder Judicial, al Congreso de la Ciudad de México, así como a cualquier órgano o ente público de la Ciudad.

4. La Jefatura de Gobierno deberá enviar la cuenta pública de cada ejercicio fiscal a más tardar el 30 de abril del año inmediato posterior.

5. La persona titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México será nombrada por el Congreso de la Ciudad, por el voto de dos terceras partes de los presentes, a partir de una convocatoria pública abierta. El ente fiscalizador atenderá de manera obligatoria las áreas de desempeño, financiera, forense, jurídica, de gestión y cualquier otra que considere necesaria.

6. Los candidatos a ser integrantes de la directiva de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Contar con una experiencia mínima de cinco años en materias de control, auditoría financiera y de responsabilidades administrativas;

II. Ser ciudadana o ciudadano mexicano y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;

IV. Haber residido en la Ciudad de México durante los dos años anteriores al día de la designación;

V. No haber sido titular de una secretaría ni legislador federal o de las entidades federativas, ni haber sido titular de una alcaldía o municipio en los tres años previos al inicio del proceso de examinación; y

VI. Los demás requisitos que señale la ley.

7. La entidad de fiscalización de la Ciudad de México tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior o mediando denuncia específica, en cualquier momento: a. Los ingresos, egresos y deuda de la Ciudad de México; y b. El manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los entes públicos de la Ciudad;

II. Realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de la Ciudad de México, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley;

III. Coadyuvar con la Auditoría Superior de la Federación para la adecuada y eficiente realización de sus facultades de fiscalización de recursos federales en la Ciudad;

IV. Fiscalizar los recursos locales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades de los derechos de los usuarios del sistema financiero;

V. Auditar la estricta observancia de la ley en la asignación por cualquier medio jurídico y en cualquiera de sus etapas, de obra pública, de obra asociada a proyectos de infraestructura, de servicios públicos, de adquisiciones o de subrogación de funciones y obligaciones que involucren a algún ente público, así como los compromisos plurianuales de gasto que puedan derivar de éstos;

VI. Solicitar y revisar información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada; exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación contenidos en el presupuesto en revisión abarque diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos en las aplicaciones de los recursos de la Ciudad de los entes públicos y cualquier otra institución de carácter público o privado que maneje o aplique recursos públicos. Las observaciones y recomendaciones que emita la entidad de fiscalización se referirán al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión;

VII. Sin perjuicio de lo anterior, en las situaciones que determine la ley derivado de denuncias, la entidad de fiscalización revisará el ejercicio fiscal en curso o anteriores de las entidades fiscalizadas. La entidad de fiscalización de la Ciudad de México rendirá un informe específico al Congreso de la Ciudad y promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;

VIII. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la ley y en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma;

IX. Entregar al Congreso de la Ciudad, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del pleno del Congreso de la Ciudad. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público en formato de datos abiertos y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico

con las observaciones de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México, así como el informe justificado y las aclaraciones que las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas;

X. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación, asignación, transferencia y licitación de fondos y recursos públicos y efectuar visitas domiciliarias únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones. Así mismo podrá ordenar comparecencias y citaciones a personas servidoras públicas y particulares, salvaguardando los principios del debido proceso;

XI. Investigar y substanciar, dentro del ámbito de su competencia, el procedimiento correspondiente y promover las responsabilidades ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. El Poder Ejecutivo local aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias de conformidad con la ley de la materia; y

XII. Investigar, substanciar e informar de la comisión de faltas administrativas y presentar las denuncias ante las autoridades responsables de ejercer la acción penal, aportando los datos de prueba que la sustenten.

8. Los entes públicos fiscalizados deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Ciudad de México que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

9. El procedimiento del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y de los informes individuales, será el siguiente:

I. De manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización de la Ciudad de México para la elaboración de los informes individuales de auditoría;

II. La persona titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México enviará a las entidades fiscalizadas, los informes individuales que les correspondan, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo al Congreso de la Ciudad, mismos que contendrán recomendaciones y acciones para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones

que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en ley. Lo anterior no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley;

III. La entidad de fiscalización de la Ciudad de México deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas. En caso de no hacerlo, se estará a lo señalado en la ley de la materia;

IV. La entidad de fiscalización de la Ciudad de México deberá entregar al Congreso de la Ciudad, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de este artículo. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la entidad de fiscalización se incluirán los montos efectivamente resarcidos a la hacienda pública de la Ciudad o al patrimonio de los entes públicos locales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procesos iniciados ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México; y

V. La entidad de fiscalización de la Ciudad de México deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo al Congreso de la Ciudad; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.”³⁸

De los mismos se advierte que la Constitución Local crea el órgano fiscalizador, y lo faculta para apoyar en la administración y cuidado de las finanzas públicas.

Bajo esa óptica, y dada la creación Constitucional de este organismo, encontramos que, el mismo se encuentra regido por ordenamientos elaborados exclusivamente para su funcionamiento, tales como la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México; la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, el Reglamento Interior de la

³⁸ Constitución Política de la Ciudad de México, vigente.

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; así como diversos Manuales de aplicación interna, como lo son el Manual del Proceso General de Fiscalización; el Manual de Acciones Derivadas de las Auditorías y el Manual de Organización de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a través de los cuales se rige el funcionamiento técnico y sustancial de la propia Auditoría Superior de la Ciudad de México.

Los ordenamientos precitados, nos permitirán entender el actuar de la propia Auditoría, así como analizar las nuevas facultades y competencias que ha adquirido posterior a la creación y entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, sin menos cabo de la concatenación que deba hacerse con otros ordenamientos como el caso de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México y la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, de las que también se advierte que la Auditoría Superior de la Ciudad de México, forma parte integral y activa del combate a la mala *praxis* por parte de los servidores públicos.

3.2. ACCIONES DERIVADAS DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN

En virtud de lo hasta aquí analizado, podemos concluir que la Auditoría Superior de la Ciudad de México, fue creada, principalmente, para fines de control, es decir, para fiscalizar el actuar de los entes y servidores que tienen a su cargo recursos públicos, por lo cual posterior a los procesos de fiscalización que realiza, emite acciones como consecuencia de estos, las cuales son:

Tipo de acción	Qué se espera
Recomendación	Respuesta de la entidad fiscalizada.
Solicitud de aclaración	Respuesta y documentación justificativa y comprobatoria.
Pliego de observaciones	Argumentos y documentación suficiente o con el reintegro correspondiente.

Así también, existían acciones que la propia Auditoría no podía atender, teniendo que acudir ante otras instancias, dichas acciones son:

Acción	Rol de la ASCDMX
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	Promovente ante el Servicio de Administración Tributaria.
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	Promovente ante los Órganos Internos de Control, las Contralorías.
Denuncia de Hechos	Denunciante y coadyuvante del Ministerio Público.

Estas últimas han sido modificadas, al haberse dado mayor competencia e ingerencia a la propia Auditoría como un órgano investigador y sancionador, no solo en los casos de resarción, sino también en responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

3.3. PARTES EN EL PROCEDIMIENTO DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y RESARCITORIA.

Ahora bien, la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, establece que la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene el objeto de determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; si el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos; en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes y los entes

públicos federales y locales; si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales; si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales y locales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas suscriban o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos; las responsabilidades a que haya lugar, y la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esa Ley.

En esa tesitura, se tiene que la naturaleza del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, es análoga al del procedimiento administrativo de responsabilidad, en cuanto a ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, en el que en el primero busca resarcir al Estado y a los entes públicos, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su hacienda pública y a su patrimonio, siempre conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En consecuencia, tenemos que un procedimiento administrativo de responsabilidades resarcitorias, tiene como objetivo reintegrar al patrimonio las cantidades cuya pérdida se haya determinado sufrió, en tanto que uno de responsabilidad administrativa busca la reparación del daño ocasionado por el servidor público, al no haber atendido el empleo, cargo o comisión que le fue conferido; máxime que tiene sanciones que atañen directamente a la persona, y no así en la búsqueda de devolución de patrimonio.

Así también se tiene que, las partes que intervienen en cada uno son distintas, pues en el procedimiento resarcitorio, si bien la auditoría se vale de entes para allegarse de la información requerida, es ella misma quien realiza el procedimiento y emite una determinación al respecto, dando oportunidad al presunto responsable de exhibir lo que a su derecho convenga, para desacreditar la imputación formulada; teniendo como consecuencia la existencia o no un daño a la hacienda pública; en tanto que en el procedimiento de responsabilidad administrativa, se han instaurado etapas, mismas que son llevadas a cabo por determinadas autoridades competentes; es decir la autoridad investigadora y la substanciadora, teniendo posibilidad la primera, de allegarse de los elementos necesarios para acreditar la configuración de la conducta atribuida, sirviendo esto de base para el actuar de la segunda de las autoridades en comento, siendo ésta quien hace sabedor al presunto responsable para que lleve a cabo la defensa correspondiente, por lo que si alguna fuera substanciada por una diversa, el acto resultaría ser inválido.

En ese tenor, explicaremos más a detalle a las autoridades que intervienen en el procedimiento de responsabilidades administrativas, pues es de aquí de donde emanan las nuevas atribuciones otorgadas a la Auditoría y cómo es que esta deberá actuar, mismas que encontramos definidas, en el artículo 3, fracciones II, III y IV, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

3.3.1. Autoridad Investigadora.

Se entenderá como autoridad investigadora, a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, Órganos Internos de Control de la Administración Pública de la Ciudad de México; y a la Auditoría Superior de la Ciudad de México, quien será la encargada de la investigación de faltas administrativas graves, no graves; así como las faltas de particulares.

3.3.2. Autoridad Substanciadora.

Será considerada con tal carácter la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, Órganos Internos de Control de la Administración Pública de la Ciudad de México; y a la Auditoría Superior de la Ciudad de México, que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora.

Respecto de esta definición, podemos observar, que no solo a nivel local, sino también Federal, visible en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se especifica que “la función de la autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora”, lo cual resulta contradictorio, pues al observar las autoridades que fungirán como investigadoras, son las mismas; por lo que lo conducente sería, y a modo de crítica, la creación y especificación de las áreas encargadas de cada caso, pues aunque pertenezcan al mismo organismo, también se les estaría facultando y dotando de jerarquías diversas.

3.3.3. Autoridad Resolutora.

En lo que respecta a las autoridades resolutoras, deberemos clasificarlas en cuanto a tipo de falta; es decir, tratándose de la resolución de faltas administrativas no graves, la encargada de resolverlo será la Unidad de Responsabilidades Administrativas o la autoridad competente en la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México y los Órganos Internos de Control de la Administración Pública de la Ciudad de México; en tanto que para las faltas

administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

De lo anterior, advertimos la incompetencia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México para resolver respecto de los asuntos que investigó e incluso substanció, lo cual resulta inadecuado, pues frente a las otras autoridades, que guardan el mismo carácter, es la única que ha sido excluida de la función de decisión.

Se dice lo anterior, pues como ya ha sido materia de análisis en la presente investigación, la Auditoría Superior de la Ciudad de México, en su calidad de autoridad investigadora, será la encargada de indagar respecto de faltas administrativas graves, no graves; así como las faltas de particulares, mismas que consisten en un catálogo de conductas, en que pudo o no haber incurrido el servidor público y que deberá recabar los elementos de convicción necesarios para su acreditamiento; asimismo, su facultad sustanciadora, corresponde a la dirección y conducción del procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial, es decir hasta el momento en que deba enviar el asunto a la autoridad competente para resolver; pues no fue dotada con la investidura de autoridad resolutoria, capaz de emitir diverso acto con el cual ponga, en instancia administrativa, fin al procedimiento que instauró de origen, aún cuando se trate de faltas que no son graves.

Se debe prestar especial atención al caso de las faltas no graves, puesto que, debería corresponder al mismo órgano, aunque en diferentes áreas, que las investigó y sustanció su resolución; sin embargo, desde su definición en el artículo 3, fracción XV, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, y el segundo párrafo del artículo 10, del mismo ordenamiento, se advierte que se excluye a la Auditoría Superior de la Ciudad de México, al determinar que

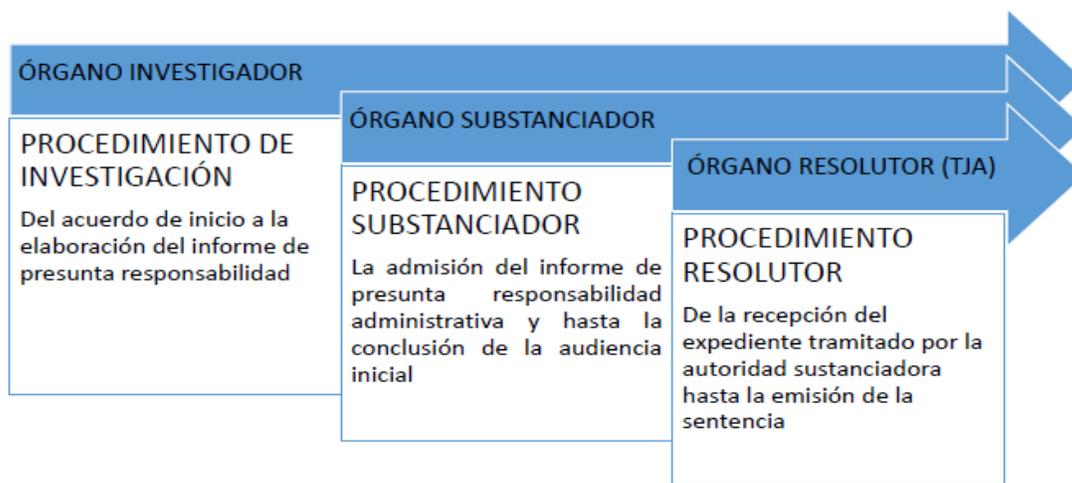
las faltas administrativas calificadas como no graves de los servidores públicos en términos de dicha Ley, su sanción corresponde ser determinada por las Secretarías y los Órganos Internos de Control.

Así también, el ordenamiento en cita, establece que en caso de que la Auditoría Superior de la Ciudad de México detecte posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a la Secretaría o ante los Órganos Internos de Control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

Por otra parte, no se debe pasar por alto, que el artículo 77, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, señala expresamente que corresponde a la Secretaría o a los Órganos Internos de Control imponer las sanciones por Faltas administrativas no graves, y ejecutarlas., lo cual nuevamente de facto, excluye a la Auditoría Superior de la Ciudad de México, en calidad de resolutora y hasta ejecutora

3.4. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

PROCESO DISCIPLINARIO



PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES

PRINCIPIOS EN LA ADMINISTRACIÓN	PRINCIPIOS EN LA SUBSTANCIACIÓN	PRINCIPIOS EN LA SENTENCIA
<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Imparcialidad • Objetividad • Congruencia • Verdad material • Respeto a los derechos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Presunción de inocencia • Imparcialidad • Objetividad • Congruencia • exhaustividad • Verdad material • Respeto a los derechos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Máxima publicidad • Respeto a los derechos humanos • Verdad material • Razonabilidad • Proporcionalidad • Presunción de inocencia • Tipicidad • Debido Proceso

Ley General de Responsabilidades Administrativas



Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las Entidades Federativas

3.4.1. Procedimiento de Responsabilidad Administrativa

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contemplaba el procedimiento sancionador y las formalidades procedimentales en los artículos 21 a 30 y 47, de las cuales, se observaban las etapas del procedimiento administrativo sancionador, mismas que sustancialmente consistían en:

- a) Citación
- b) Audiencia
- c) Periodo probatorio
- d) Desahogo de pruebas y substanciación del procedimiento, y
- e) Resolución del procedimiento.

Dicho ordenamiento, contemplaba además las medidas cautelares aplicables, los medios de impugnación y su cumplimiento, la etapa de ejecución, así como diversas formalidades que debían acatarse al llevarse a cabo el procedimiento disciplinario.

Ahora bien, respecto de la actual aplicación en los asuntos de responsabilidad administrativa, a nivel Federal es aplicable la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la contempla en su Libro Segundo, Título Primero, Capítulos I a III, artículos 90 a 100 las formalidades y lineamientos del procedimiento de investigación, así como la calificación de la gravedad de las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos y por los particulares,

que constituyen facultades y obligaciones para la autoridad investigadora y, en su caso, para determinados particulares.

Cabe destacar que, en relación a la investigación de las faltas administrativas estará regida por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos; asimismo, las autoridades competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integración de los datos y documentos, y del resguardo del expediente en su conjunto, incorporando a las investigaciones, las técnicas, tecnologías y métodos de investigación.

Dicha investigación, por presunta responsabilidad de faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes o en su caso por auditores externos, la denuncia deberá contener los datos o indicios que permita advertir la presunta responsabilidad y podrá ser presentada de manera electrónica a través de los mecanismos establecidos por las autoridades investigadoras sin menoscabo de la Plataforma Digital Nacional que determine el Sistema Nacional Anticorrupción.

Las autoridades investigadoras, en cumplimiento a sus facultades, llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas, tanto de los servidores públicos como de los particulares que puedan constituir responsabilidad administrativa, sin que afecten las que deriven de las denuncias, tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, incluyendo aquella que se considere su carácter de reservada o confidencial, siempre y cuando esté relacionada con la comisión de las infracciones que se investigan, manteniendo su reserva o secrecía. Además, no le será oponible la secrecía de la información fiscal, bursátil, fiduciaria, de operaciones de depósito, administración, ahorro e inversiones de recursos monetarios cuando se trate de la investigación de faltas administrativas

graves; y podrán practicar visitas de verificación de acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sus homólogas en las entidades federativas.

Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de la investigación deberán atender los requerimientos que les formulen las autoridades investigadoras; misma que les otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de los requerimientos, pudiendo ampliar el referido plazo por causas debidamente justificadas, sin que exceda en ningún caso la mitad de plazo previsto originalmente. El citado plazo será igual para los requerimientos efectuados a los entes públicos, contados a partir en que surta sus efectos la notificación; además las autoridades investigadoras podrán solicitar información y documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de la falta administrativa.

Asimismo, las autoridades investigadoras podrán hacer uso de medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, consistiendo en:

- a. Multas;
- b. Auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno; y
- c. Arresto.

También, se establece para la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las Entidades Federativas, la facultad de investigación y en su caso, para la substanciación, en términos de la nueva legislación, de los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes o podrán dar vista a las secretarías u Órganos Internos de Control cuando tengan conocimiento de una presunta comisión de faltas administrativas, para que se proceda a realizar la investigación que corresponda.

Por lo que se refiere a la calificación de las faltas administrativas, las autoridades investigadoras al concluir con las diligencias de investigación, procederán al análisis de los hechos y de la información recabada con el propósito de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que deriven en una falta administrativa, y en su caso, las calificarán como graves o no graves; la cual se incluirá en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, que se presentará a la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento sancionador, en caso contrario, emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiese prescrito la facultad sancionadora; por lo que con dicha determinación, se deberá notificar a los sujetos bajo investigación y a los denunciantes dentro del término de diez días hábiles siguientes a su emisión.

Ahora bien, contrario a lo establecido en Ley, no debería tratarse de una prescripción, sino estamos frente a la figura de caducidad, pues es a la propia autoridad, a quien corre en contra el término.

Como se ha podido observar, los criterios y lineamientos administrativos determinados por la Secretaría de la Función Pública, así como de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, para llevar a cabo la investigación de presuntas faltas administrativas, han sido trasladados a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, respectivamente, mismos que no estaban incluidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; por lo que, con dicha regulación, permitirá no sólo a la autoridad investigadora realizar sus funciones debidamente, sino que se establecen las formalidades mínimas que debe llevar a cabo al realizar la investigación por presunta responsabilidad y, con esto, permitir una defensa debida al denunciado, al servidor público o particular presunto responsable.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas en el Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo I, secciones primera a décimo segunda, en sus artículos 111 a 207 establece diversas formalidades (obligaciones) que las autoridades substanciadoras y resolutoras deberán observar, las cuales les otorgan facultades y obligaciones, entre las que se encuentran los principios del procedimiento disciplinario, las partes en el procedimiento, los medios de apremio, las medidas cautelares, las pruebas, los incidentes, la acumulación de expedientes, las notificaciones, los informes de presunta responsabilidad administrativa, las causales de improcedencia y sobreseimiento, las audiencias, así como las actuaciones de las autoridades competentes y las resoluciones.

Los principios que regirán el procedimiento de responsabilidad administrativa son: de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, exhaustividad, verdad material y respeto de los derechos humanos, principios que se constituyen en obligaciones (de hacer) para las autoridades substanciadoras.

Las partes en el procedimiento sancionador serán: la autoridad investigadora, el servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa, el particular señalado como presunto responsable y los terceros a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento disciplinario, incluido el denunciante; además, las personas señaladas como parte en el procedimiento de responsabilidad administrativa podrán autorizar para oír y recibir notificaciones a una o varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultadas para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en audiencias, pedir que se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas funciones en un tercero.

Las personas citadas con anterioridad, deberán acreditar su ejercicio en la abogacía o ser licenciado en Derecho, proporcionando los datos correspondientes en el escrito donde sea autorizado. Igualmente, se podrá autorizar a personas solamente para oír y recibir notificaciones e imponerse de los autos sin goce de las facultades de referencia.

Además, las partes deberán señalar expresamente el alcance de las autorizaciones que concedan. Respecto de las personas morales, estas deberán comparecer en todo momento a través de sus representantes legales o por las personas que designen, o autorizados en términos de la ley.

En virtud de lo anterior, la autoridad substanciadora dictará un acuerdo por el cual resuelva las autorizaciones, debiendo expresar con claridad el alcance con el que se reconoce la autorización otorgada. Además, se establecen dentro de las formalidades del procedimiento sancionador, los medios de apremio y medidas cautelares.

Los medios de apremio consistirán en:

- a. Multas
- b. Auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno; y
- c. Arresto.

Las medidas cautelares que podrán solicitar las autoridades investigadoras a las autoridades substanciadoras o resolutoras son:

- a. Evitar el ocultamiento o destrucción de pruebas;

- b. Impedir la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa;
- c. Evitar la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; y
- c. Evitar un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos.

En los casos en que se cause un perjuicio al interés público social o se contravengan disposiciones de orden público, la legislación contempla la negativa para decretar estas medidas cautelares.

Cabe destacar que también es señalado otro conjunto de medidas cautelares, que si bien no señala para qué procedimiento son aplicables, se entiende que son para el procedimiento de responsabilidad administrativa y no para el de investigación; medidas que consisten en:

- a. Suspensión temporal del servidor público señalado como presunto responsable y sus requisitos;
- b. Exhibición de documentos originales relacionados directamente con la presunta falta administrativa;
- c. Apercebimiento de multa para conminar a los presuntos responsables y testigos para que se presenten el día y hora señalados para el desahogo de pruebas a su cargo, así como para señalar domicilio para practicar cualquier notificación personal relacionada con la substanciación y resolución del procedimiento sancionador;

- d. Embargo precautorio, aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones; y
- e. Las que sean necesarias para evitar un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos.

Otro grupo de formalidades que se establecen explícitamente en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, son respecto a las pruebas y su valoración por parte de la autoridad competente.

Bajo ese tenor, el nuevo Sistema de Responsabilidades Administrativas, de forma general, establece que para conocer la verdad de los hechos, las autoridades resolutoras podrán valerse de cualquier persona o documento que pertenezca a las partes o terceros, mientras que, las pruebas se hayan obtenido lícitamente y con respeto a los derechos humanos, con exclusión de la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones.

Asimismo, se regula el valor probatorio de las pruebas documentales emitidas por las autoridades en ejercicio de sus funciones respecto de su autenticidad o a la veracidad de los hechos, salvo prueba en contrario. En cuanto a las documentales privadas, testimoniales, inspecciones, periciales y demás medios de prueba lícitos, tendrán valor probatorio cuando a juicio de la autoridad resolutora resulten fiables y coherentes de acuerdo con la veracidad conocida, guardando relación de forma tal, que generen convicción sobre dicha veracidad. Además, la autoridad investigadora tendrá la carga de la prueba para demostrar la veracidad de los hechos que demuestren la existencia de la falta administrativa, así como, la responsabilidad a quienes se les impute la misma; los presuntos responsables no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio

de su responsabilidad administrativa. Dentro de este mismo rubro, se señala que las pruebas deberán ofrecerse en los plazos señalados por la misma legislación, y aquellas que fueran ofrecidas fuera de los plazos no serán admitidas, salvo aquellas que sean supervinientes, entendiéndose esto último como aquellas pruebas que se hayan producido con posterioridad al vencimiento del plazo para su ofrecimiento o las que se hayan producido antes, siempre que el oferente manifieste bajo protesta de decir verdad, que no tuvo la posibilidad de conocer su existencia, por tanto, de dichas pruebas se dará vista a las partes para que en el término de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga.

Hasta el momento, se puede apreciar que los legisladores federales han trasladado a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los aspectos sustanciales de la materia procesal civil; que, si bien es cierto que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece, entre sus diversas formalidades, la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles respecto a la apreciación de las pruebas y aquellas cuestiones no previstas en el actual procedimiento sancionador, se delimita también su aplicación supletoria; por lo que para el actual sistema de responsabilidades administrativas resulta en una regulación novedosa; ya que con la inserción de la formalidades citadas, no solo se da inicio a la transformación del medio de solución de controversias de autotutela o autodefensa que tenía el Estado como facultad punitiva administrativa, sino que da paso, en cierta medida, a la heterocomposición, ya que será resuelto por un tercero ajeno a la controversia, es decir, una autoridad con naturaleza jurisdiccional, pero en funciones de autoridad administrativa, característica de la que no gozan los órganos autónomos fiscalizadores, como lo es el caso de la Auditoría Superior de la Ciudad de México; asimismo, se establecen además, disposiciones que reglamentarán las actuaciones de las partes dentro del procedimiento en mención, es decir, la autoridad investigadora, la autoridad substanciadora, la autoridad resolutoria, los terceros interesados y tercerías, las vertientes del procedimiento

para sancionar a los presuntos responsables por el tipo de falta administrativa, así como los medios de impugnación y defensas para las partes, lo que permitirá la conformación de un procedimiento totalmente semejante al de un proceso jurisdiccional o judicial.

Como se ha mencionado, el procedimiento administrativo sancionador tanto federal como local, tiene dos vertientes o vías, la primera que corresponde al procedimiento que se realizará ante las Secretarías y Órganos Internos de Control, y aquel que se llevará ante los Tribunales. Por lo que, se refiere al procedimiento de responsabilidad administrativa que se lleva ante las Secretarías y los Órganos Internos de Control, serán por asuntos relacionados a faltas no graves de los servidores públicos, el cual se encuentra constituido sustancialmente en:

1. La autoridad investigadora deberá presentar ante la autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual se pronunciará respecto a su admisión dentro de los tres días siguientes, pudiendo prevenir a la autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta o que esta aclare los hechos.
2. Admitido el referido informe, la autoridad substanciadora emplazará al presunto responsable para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, precisando día, lugar y hora de la misma, haciéndole saber su derecho de no declarar en su contra ni de declararse culpable, de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia, y de no contar con un defensor, le será nombrado uno de oficio.
3. El plazo que debe mediar entre la citación y la audiencia que será no menor de diez ni mayor de quince días hábiles; en el caso de que se

solicite el diferimiento de la audiencia sólo se otorgará por causas de fuerza mayor o por caso fortuito.

4. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con 72 horas de anticipación.
5. En la audiencia inicial, el responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa.
6. Los terceros llamados al procedimiento sancionador, durante la audiencia inicial podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas conducentes.
7. Una vez que las partes hayan realizado sus manifestaciones y ofrecido los medios probatorios respectivos, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia.
8. Dentro de los quince días hábiles al cierre de la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda y ordenará las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.
9. Concluido el desahogo de pruebas y si no existieran diligencias pendientes que realizar, la autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.

10. Transcurrido el periodo de alegatos, la autoridad resolutora del asunto, de oficio declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor de treinta días hábiles, y si el asunto lo requiere por su complejidad podrá ampliarse por una sola vez por treinta días más, debiendo expresar los motivos de ello.

11. La resolución deberá notificarse personalmente al presunto responsable; en su caso, se notificará al denunciante únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad para efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

En cuanto al procedimiento que se llevará ante los Tribunales, la autoridad substanciadora deberá llevar a cabo las actividades descritas en los puntos 1 a 7 que anteceden, continuando con lo siguiente:

- a. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá enviar al tribunal competente los autos originales del expediente, y notificar a las partes la fecha de su envío, indicando el domicilio del tribunal encargado de resolver el asunto.

- b. Cuando el tribunal reciba el expediente deberá verificar la falta administrativa descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa considerada como grave, en caso de no serlo, fundamentará y motivará debidamente su resolución, enviando el expediente a la autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en la sede administrativa.

De igual forma, de advertir el tribunal que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el citado informe corresponden a la descripción de una falta grave diversa, ordenará que se realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual concederá un plazo de tres días hábiles. En el caso de que la autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, lo hará saber al tribunal fundando y motivando su proceder, por lo que el tribunal continuará el procedimiento sancionador.

Una vez que, el tribunal haya decidido que el asunto es de su competencia, y en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.

Cuando conste en autos que las partes han sido notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas, donde ordenará las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.

- c. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes y si no existieran más diligencias pendientes, el tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes a las partes.
- d. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el tribunal declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor de treinta días hábiles, pudiéndose ampliar por otro plazo igual cuando la complejidad del asunto lo requiera.

- e. La resolución deberá notificarse personalmente al presunto responsable; en su caso, se notificará al denunciante únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad para efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

De lo anterior se puede advertir que, el procedimiento de responsabilidad administrativa, tanto aquel llevado por las Secretarías y los Órganos Internos de Control, como por los Tribunales, son semejantes en la mayoría de sus fases, teniendo como diferencia las etapas de verificación y reenvío a la autoridad investigadora en el caso de reclasificación de la gravedad de las faltas administrativas o su tipo en faltas graves.

3.4.2. Sanciones.

Las sanciones que se han impuesto a los servidores públicos que incurrir en responsabilidad han sido:

- Destitución del cargo.
- Inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión, condicionándolo a determinado tiempo.
- Las penas y sanciones determinadas en las leyes de acuerdo a la responsabilidad que se le compruebe.

El Código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 299 establece diversas sanciones para el caso de “*Delitos Cometidos en el Ámbito de la Administración de Justicia*”, mismas que son del tenor siguiente:

CAPÍTULO IV
DELITOS COMETIDOS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE
JUSTICIA

“**Artículo 299.** Se impondrán de dos a ocho años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa, al servidor público que:

I. Ordene la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad o no preceda denuncia o querrela;

III. Ordene la práctica de cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;

IV. No tome al inculpado su declaración preparatoria en audiencia pública y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación o al momento en que aquél voluntariamente se puso a su disposición, u oculte el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o acusación, o el delito que se le atribuye;

V. No dicte auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado la ampliación del plazo;

VI. Prolongue injustificadamente la prisión preventiva, sin sentencia definitiva, por más tiempo del que como máximo fija la Constitución;

VII. Otorgue la libertad provisional bajo caución cuando no se reúnan los requisitos establecidos en la legislación de procedimientos penales aplicable al Distrito Federal;

VIII. Demore injustificadamente el cumplimiento de la resolución judicial en la que se ordena poner en libertad a un detenido; o

IX. Inicie un proceso penal contra un servidor público con fuero.

Las sanciones previstas en el primer párrafo de este artículo se duplicarán cuando la persona imputada, acusada o procesada sea integrante o miembro de un pueblo o comunidad indígena.”³⁹

Materia, que está siendo aplicada por analogía, a nivel local, respecto de las conductas atribuidas a los presuntos responsables.

³⁹ Código Penal para el Distrito Federal, vigente.

3.4.3. Medios de Impugnación.

Los medios de impugnación, se encuentran contemplados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como en la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, en su apartado de Disposiciones Sustantivas establece un primer recurso, el cual es denominado “Recurso de Inconformidad”, y desde el aspecto adjetivo, encontramos como medios de impugnación los siguientes:

- a) La revocación,
- b) La reclamación,
- c) La apelación, y
- d) La revisión.

El recurso de inconformidad es un medio de impugnación o defensa dirigido como un derecho de la autoridad investigadora y del denunciante, que busca combatir, en su caso, la clasificación de las faltas no graves y la abstención de la autoridad substanciadora, debiendo ser interpuesto ante la autoridad investigadora, donde se expresarán los agravios por los que se estime indebida dicha calificación; interpuesto el recurso, la autoridad investigadora adjuntará el expediente integrado y un informe con el que justifique la calificación, remitiendo al Tribunal que corresponda, el cual podrá requerir al recurrente subsane la deficiencias o aclare lo que corresponda en un término de cinco días, de no ser subsanadas se tendrá por no interpuesto el recurso.

En el caso de que hayan sido subsanadas las deficiencias, o bien, cuando el escrito cumpla con sus requisitos, se admitirá y se dará vista al presunto

infractor para que en el término de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga.

El mencionado recurso deberá ser resuelto en un plazo no mayor de treinta días hábiles, resolución que confirmará la calificación o abstención o dejará sin efectos los mismos, para lo cual la autoridad resolutora de la instancia estará facultada para recalificar el acto u omisión o bien ordenar el procedimiento correspondiente.

El recurso de revocación, es un medio de impugnación que el servidor público responsable por faltas administrativas no graves podrá interponer ante las Secretarías o los Órganos Internos de Control que hayan dictado la resolución sancionadora; el término de su interposición será de quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva; la resolución que se dicte en el recurso será impugnable ante los Tribunales contenciosos administrativos correspondientes. La tramitación del citado recurso estará sujeta a lo siguiente:

1. Se iniciará mediante escrito en el que se deberán expresar los agravios, ofreciéndose las pruebas necesarias;
2. La autoridad que conozca del recurso acordará sobre la prevención, admisión o desechamiento del mismo en un término de tres días hábiles, acordando las pruebas ofrecidas o su desechamiento por no ser idóneas;
3. Si no se cumplen con los requisitos de forma y la autoridad no cuenta con los elementos para subsanar las omisiones, se prevendrá al recurrente por una sola ocasión otorgando un plazo que no podrá exceder de tres días hábiles, de no subsanarse se desechará el recurso;

4. Desahogadas las pruebas, la autoridad competente dictará la resolución que corresponda dentro del término de treinta días hábiles, notificando al interesado en un plazo no mayor de 72 horas.

Además, con la referida interposición se podrá suspender la ejecución de la resolución recurrida observando las formalidades respecto a este acto administrativo.

Otro recurso es la reclamación, que procederá en contra de los acuerdos de trámite, se interpondrá ante la autoridad substanciadora o resolutora que haya dictado el acuerdo, el plazo para su interposición es de cinco días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de que se trate; interpuesto este medio de impugnación, se correrá traslado a la contraparte para que en el término de tres días hábiles exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite, se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en el término de cinco días hábiles; la resolución de la reclamación no admitirá recurso legal alguno.

Mediante el recurso de apelación, las resoluciones dictadas por los Tribunales podrán ser impugnadas por los servidores públicos o particulares responsables administrativamente o por los terceros. Este medio de defensa se promoverá a través de escrito que se presentará en el Tribunal que emitió la resolución sancionatoria dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la misma, en el cual se deberán formular los agravios que consideren pertinentes, adjuntando una copia del mismo para el expediente y los traslados correspondientes a cada una de las partes.

El recurso de apelación procederá contra las resoluciones en que se determine imponer sanciones o la inexistencia de la responsabilidad administrativa; se deberá, en un término de tres días hábiles, admitir o desechar; además, en caso de omisiones en sus requisitos el tribunal dará un plazo de tres

días para que el promovente subsane las omisiones o corrija los defectos de su escrito; acto seguido, dará vista a las partes para que en el término de tres días manifieste lo que a su derecho convenga y, posterior a este término, resolverá la apelación y ordenará las diligencias necesarias para su cumplimiento.

El último recurso establecido por el nuevo Sistema de Responsabilidades Administrativas es el de revisión, con el cual, las Secretarías, los Órganos Internos de Control de los entes públicos o la Auditoría Superior de la Federación, así como las Locales, podrán impugnar las resoluciones definitivas dictadas por los Tribunales, mediante escrito que se presente ante el mismo órgano jurisdiccional, dentro de los diez días hábiles a aquel en que surta efectos la notificación respectiva. Este recurso se sujetará a la tramitación establecida en la Ley de Amparo en cuanto a los amparos indirectos.

Como podía apreciarse, del procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos preceptuado en el artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la autoridad sancionadora podía citar al servidor público a comparecer a la audiencia de ley, otorgar un plazo para ofrecer los medios probatorios, y posterior al desahogo de las pruebas, resolver la existencia o inexistencia de la responsabilidad administrativa; además, de los artículos 25 a 27, se observaba la regulación del único medio de impugnación, o la opción de combatir la resolución sancionatoria mediante el procedimiento contencioso administrativo.

Ahora bien, con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tal como se ha mencionado, se deja atrás el medio de solución de controversias de autodefensa o autotutela, dando paso a la heterocomposición al llevarse formalmente el procedimiento en sede administrativa o en sede jurisdiccional como un juicio como tal, ya que dentro del mismo se puede observar con mayor facilidad el triángulo procesal descrito en la teoría general del proceso, es decir, la

autoridad investigadora, al denunciante y los terceros como partes en el procedimiento y a la autoridad resolutora como el juzgador; además, se insertan dentro del procedimiento figuras jurídicas que ya existían en la materia procesal civil y en la materia contenciosa administrativa para impugnar los acuerdos, resoluciones y sentencias definitivas, que para el procedimiento vigente resultan novedosas.

En consecuencia de lo anterior, es que se propone la creación de un área diseñada, que surja de la Dirección General Jurídica, la cual, de manera independiente al área investigadora, sea la encargada de llevar a cabo la substanciación de los procedimientos instaurados en contra de presuntos responsables.

Por ende, conlleva a la reforma de diversos ordenamientos rectores de la Auditoría, tales como el Manual de Fiscalización, el Manual de Acciones Derivadas y el Manual de Organización de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, pues en ellos se deberá crear y facultar a esta área, para la realización de sus actividades; asimismo, se deberán crear los lineamientos bajo los cuales actuará.

CONCLUSIONES

1. La falta de responsabilidad de los servidores públicos, es un problema que conlleva, en muchas ocasiones, al incumplimiento de las responsabilidades que le fueron conferidas en razón del cargo, empleo o comisión que desempeña, o en el peor de los casos, a prácticas de corrupción en la administración pública y, en general, en las actividades que desarrollan los órganos del Estado.
2. El servidor público es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas que legalmente le sean asignadas.
3. De acuerdo al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos se clasifican en públicos por elección popular; públicos de base, y públicos de confianza.
4. Los principios que todo servidor público debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia
5. El término responsabilidad proviene del latín *responsor*, que significa "el que se obliga", y *respondere*, es decir, "prometer, merecer, pagar".
6. Para efectos de la presente investigación, entenderemos a las responsabilidades de los servidores públicos, como: "La obligación de

subsanan algún perjuicio producido o daño causado a la administración pública misma o a un particular, derivado del incumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes y demás disposiciones que regulan su actuar dentro de la institución gubernamental donde presta sus servicios profesionales”

7. Existen diversos tipos de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos, mismas que son: responsabilidad política; penal; administrativa; civil y resarcitoria.
8. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción, surge por la necesidad de combatir, actos que vulneran a la sociedad y por los cuales la población pierde confianza en los organismos públicos y quienes actúan a través de ellos.
9. La creación del Sistema Nacional de Fiscalización, surge con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, teniendo como base la coordinación de entes fiscalizadores, para la rendición de cuentas claras, respecto del dinero público.
10. Con la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción se dota a las Auditorías Superiores de nuevas facultades, consistentes en fungir como ser autoridad investigadora y substanciadoras en los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos.

11. El fundamento de existencia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, lo encontramos en los artículos 21, inciso D, fracción III, numeral 3, y 62 de la Constitución Política de la Ciudad de México, mismos que la facultan y le otorgan atribuciones de acción.

12. El marco legal, en que encuentra sustento la Auditoría Superior de la Ciudad de México, lo es Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México; la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; así como diversos Manuales de aplicación interna, como lo son el Manual del Proceso General de Fiscalización; el Manual de Acciones Derivadas de las Auditorías y el Manual de Organización de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a través de los cuales se rige el funcionamiento técnico y sustancial de la propia Auditoría Superior de la Ciudad de México.

13. Las Acciones Derivadas del Proceso de Fiscalización que puede llevar a cabo la Auditoría son la recomendación; la solicitud de aclaración y el Pliego de observaciones.

14. La naturaleza del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, es análoga al del procedimiento administrativo de responsabilidad, en cuanto a ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado.

15. En el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias se busca resarcir al Estado y a los entes públicos, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública y a su patrimonio, siempre conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad; es decir, tiene como objetivo reintegrar al patrimonio las cantidades cuyo pérdida se haya determinado sufrió.

16. En el procedimiento de responsabilidad administrativa, se busca la reparación del daño ocasionado por el servidor publico, al no haber atendido el empleo, cargo o comisión que le fue conferido; máxime que tiene sanciones que atañen directamente a la persona, y no así en la búsqueda de devolución de patrimonio

17. Las autoridades que intervienen en el procedimiento de responsabilidades administrativas, las encontramos definidas, en el artículo 3, fracciones II, III y IV, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, es decir, la autoridad investigadora, substanciadora y resolutora.

18. Pese a las presentes conclusiones, así como lo analizado a lo largo de este trabajo, se observa que ha resultado limitado y en algunos casos insuficiente, la dotación de facultades y atribución de decisión, otorgadas a la Auditoría; dicho en otras palabras, la Auditoría Superior de la Ciudad de México, si bien hará las veces de autoridad investigadora y substanciadora, no así de autoridad resolutora, como

en el caso de otras autoridades que también fueron dotadas de esas atribuciones.

Asimismo, se observa que la Auditoría no cuenta con la estructura para cumplir con estas nuevas responsabilidades. Se dice lo anterior, dado que se le ha tenido como una autoridad investigadora, quién indaga cómo y por qué fue empleado el dinero público, si se cumplió el objetivo de este o no; sin que medie un área capaz de hacer las veces de substanciadora, es decir, a quien se le entregará la investigación realizada, y que a su vez será capaz de llevar el proceso al grado de encontrar los elementos o no para fincar una responsabilidad; siendo el caso que ya no será únicamente resarcitoria, sino también administrativa, “juzgando” el actuar del servidor público quien haya incurrido en la falta.

19. Se considera que la creación de área propuesta, así como las reformas que deberían generarse para su funcionamiento, conllevarán un mejor desarrollo de las facultades otorgadas a la Auditoría Superior de la Ciudad de México; lo cual permitirá, que se colabore con el objetivo principal que tuvo la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, desplazado al ámbito local; pues no solo se estará cumpliendo la ley al una autoridad poder actuar conforme esta se lo permite, sino también dará celeridad y pronta resolución a procedimientos que suman actos de corrupción o no.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARROYO Herrera, Juan Francisco. Régimen jurídico del servidor público, Porrúa, 2ª ed., México, 1998.
2. BARRAGÁN, José. *Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos*. Porrúa, México, 1984.
3. BLANCO Moheno, Roberto. *La corrupción en México*. Bruguera. México, 1979.
4. BUNSTER, Álvaro. *La responsabilidad penal del servidor público*. Porrúa, México, 1984.
5. BURGOA Orihuela, Ignacio. *La responsabilidad de los funcionarios públicos*. Procuraduría General de Justicia de la República, Instituto Nacional de Ciencias Penales, UNAM, México. 1980.
6. CORTES Mendez, Manuela Ruth. *Análisis sobre la ineficacia jurídica de la destitución del puesto como sanción administrativa aplicable a los servidores públicos a la luz de la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis de Licenciatura, México, 2006.
7. COSSÍO Díaz, José Ramón. *Atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia*. Porrúa, México, 1992.
8. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Hum. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. Porrúa, 6ª ed., México, 2011, 243 p.

9. DÍEZ-Picazo, Luis María. *Sobre la independencia del Poder Judicial: notas de derecho comparado, en protección jurídica del ciudadano*. Civitas. Madrid, España, 1993.
10. ESQUERA Portocarrero. *La responsabilidad el Estado por falla del servicio público*. Bogota, 1972.
11. FIERRO, Ana Elena. *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*. Fondo de Cultura Económica, México, 2017.
12. FRAGA Magaña, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa, 24^a ed., México, 1984.
13. GARCÍA Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Erika. *Derechos de los servidores públicos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 4^a ed., México, 2016.
14. HERNÁNDEZ Cruz, Mario Alberto. *Necesidad de reformar el sistema de sanciones administrativas reguladas en la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos*. Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis de Licenciatura, México, 2010.
15. HERRERA Pérez, Agustín. *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. Carsa, México, 1991.
16. LANZ Cárdenas, José Trinidad. *Las responsabilidades en el servicio público*. INAP Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2006.

17. LEAL, Alfredo. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015.
18. LÓPEZ Olivera, Miguel Alejandro. *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013.
19. LÓPEZ Presa, José Octavio. *Corrupción y cambio*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
20. MÁRQUEZ Gómez, Daniel y Jaime Cárdenas García (Coordinadores). *La Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019.
21. MELGAR Adalid, Mario. *El Consejo de la Judicatura Federal*. Porrúa, 3ª ed., México, 1998.
22. NIETO, Santiago y Medina Pérez, Yamilé (comps.). *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*. Universidad Nacional autónoma de México, México, 2005.
23. OROZCO Henríquez, Jose de Jesús. *Artículo 109. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. Porrúa, Tomo IV, México, 2000.
24. OROZCO Henríquez, José de Jesús. *Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos*. Porrúa, México, 1984.

25. ORTIZ Reyes, Gabriel. *El control y la disciplina en la administración pública federal*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
26. ORTIZ Soltero, Serio Monserri. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. Porrúa, 5ª ed., México, 2011.
27. REYES Altamirano, Rigoberto. *Guía sobre el procedimiento de responsabilidad en el Sistema Nacional Anticorrupción. Por falta administrativa grave y no grave cometida por servidores públicos y falta de particulares*. Taxx Editores.
28. REYES López, Imer. *Responsabilidad administrativa de servidores públicos. Investigación y calificación de faltas*. Independiente, 2018.
29. SOBERANES Fernández, José Luis. *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos*. Porrúa, México, 1984.
30. TODARELLO, Guillermo Ariel. *Corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito*. Editores del Puerto, Buenos Aires, 2008.
31. TORRES Ulloa, Héctor Samuel. *Perspectivas en el Servicio Público Mexicano. Responsabilidades y Consecuencias*. Porrúa. México, 2013.
32. TORRES Ulloa, Héctor Samuel. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Comentadas por Especialistas*. Sista. México, 2017.
33. TORRES Ulloa, Héctor Samuel. *Responsabilidades en el Servicio Público y sus Consecuencias*. Porrúa. México, 2013.

Diccionarios y Enciclopedias

1. DE PINA Vara, Rafael. *Diccionario jurídico*. Porrúa, México 2000.
2. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano, D-H*. Porrúa, México, 1998.
3. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana, F-L*. Porrúa, México, 2002.
4. MÁRQUEZ Romero, Raúl (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa-UNAM, IV Tomos, Edición Histórica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.
5. OMEBA, *Enciclopedia jurídica*. Depalma, Buenos Aires, 1982.
6. PALOMAR De Miguel, Juan. *Diccionario para Juristas*, Porrúa, 3ª ed., Tomo I, México, 2008, 1377 p.
7. VINCENT, Jean. *Diccionario Jurídico*, Temis, Bogotá, Colombia, 2015

Hemerografía

1. ARMIENTA Calderon, Gonzalo. *Evolución de la ley de responsabilidades*. Praxis No. 60, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
2. BORJA Martínez, Manuel. *La responsabilidad civil*. Praxis No. 60, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

3. DEL VAL, Enrique. *Responsabilidad administrativa*. Praxis No. 60, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
4. GONZÁLEZ De La Vega, René. *Responsabilidad penal*. Praxis No. 60, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
5. LANZ Cárdenas, José Trinidad. *La ley de responsabilidades, un código de conducta del servidor público*. Praxis No. 65, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
6. NIETO, Alejandro. *Problemas capitales del derecho disciplinario*. Revista de Administración Pública, núm. 63, septiembre-diciembre de 1970, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
7. Publímetro, 24 de septiembre de 2012. *Fin a la corrupción, urgente para México*. Economía y negocios.

Legislación y Jurisprudencia Vigente

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Procedimientos Civiles

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México

Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Ciudad de México

Manual del Proceso General de Fiscalización

Manual de Acciones Derivadas de las Auditorías

Manual de Organización de la Dirección General de Asuntos Jurídicos

SCJN, Segunda Sala, Tesis aislada 2a. LXXV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 465.

SCJN, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis aislada I.7o.A.678 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 2186.

Dictamen de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Gaceta Parlamentaria, Anexo VI, Año XIX, Número 4554-VI, 2016, México.

Dictamen que emite la Comisión de Transparencia y Anticorrupción en relación al proyecto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que resulta de la aprobación de las observaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal al proyecto de Ley General de Responsabilidades Administrativas, Gaceta Parlamentaria, Anexo III, Año XIX, Número 4568-III, 2016, México.

Decreto por el que se expide la Ley general del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2016.

Cibergrafía

<http://cgservicios.df.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/njsp.php>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/10/art/art4.pdf>,

<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1551/pl1551.htm>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1392/pl1392.htm>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/2/907/pl907.htm>