



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**“LA AFECTACIÓN DE LA ESFERA JURÍDICA Y
ECONÓMICA DEL SERVIDOR PÚBLICO A
CAUSA DE UNA SUSPENSIÓN EN EL
DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES EN MATERIA
ADMINISTRATIVA, EN EL DISTRITO
FEDERAL”.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CRUZ ERNESTO SAN ELÍAS GARCÍA

ASESOR : LIC. JUAN CARLOS ROMERO AVILA

MÉXICO

2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS

Porque en todos los momentos de mi vida me ha acompañado, dándome mucho más de lo que merezco, gracias por los padres, hermano, amigos y novia, inigualables que me has dado, a quienes dedico también este trabajo, porque son los causantes de lo que soy y de la felicidad que siento.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Índice

➤ Introducción

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL SERVICIO PÚBLICO

1.1.	Antecedentes del Servicio Público en Roma	1
1.2.	Antecedentes del Servicio Público en México	4
1.2.1.	El Servicio Público en la época Precolonial	5
1.2.2.	El Servicio Público en la Colonia	15
1.2.3.	El Servicio Público en el México Independiente	22
1.3.	Concepto de Servicio Público	31
1.4.	Definición de Responsabilidad Administrativa	35
1.4.1.	Aspectos Generales de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	37

CAPITULO II

ASPECTOS GENERALES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL

2.1.	Concepto de Contraloría y su Fundamento Legal	42
2.2.	Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal	45
2.2.1.	Estructura Orgánica	47
2.2.2.	Atribuciones	48
2.3.	Contralorías Internas	57
2.3.1.	Facultades	60

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III

ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.1.	Concepto de Procedimiento Administrativo Disciplinario	66
3.2.	Concepto de Queja y Denuncia	76
3.3.	Etapa de Investigación	81
3.4.	Acuerdo de Improcedencia	83
3.5.	Acuerdo de Incompetencia	85
3.6.	Inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario	88
3.6.1.	Audiencia de Ley	90
3.6.2.	Resolución	92

CAPITULO IV

LA AFECTACIÓN DE LA ESFERA JURÍDICA Y ECONÓMICA DEL SERVIDOR PÚBLICO A CAUSA DE UNA SUSPENSIÓN EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA, EN EL DISTRITO FEDERAL.

4.1.	Análisis Jurídico de la Fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	97
4.2.	Afectación de la Esfera Jurídica y Económica del servidor público suspendido en funciones por determinación de carácter administrativo.	105
4.3.	Derogación de la Fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	108
➤	Conclusiones	110
➤	Bibliografía	118
➤	Fo de erratas	120

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Introducción

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Todos los servidores públicos son entes sumamente importantes para el buen desarrollo de un Estado, por ser los representantes del Gobierno ante sus gobernados, es decir, actúan a su nombre y de acuerdo a las facultades que las diversas disposiciones legales les otorgan, realizando actos de servicio público para todos los ciudadanos. Tanta es su importancia que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dedica un Título completo a ellos, el cuarto denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos".

Por la trascendencia de las funciones públicas que realizan, se hace necesario que su desempeño sea vigilado por las Autoridades, para evitar que abusen de la investidura que las disposiciones legales les otorgan, haciendo mal uso de sus facultades, por ello se estableció que pueden incurrir en diversos tipos de Responsabilidades, por el mal desempeño de sus actividades, entre las que se encuentran la Política, Penal, Civil y Administrativa, respecto a esta última, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en el aludido "Título Cuarto", sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos, cuando cometan actos u omisiones que atenten contra los principios básicos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, durante el ejercicio de sus funciones.

Las sanciones enunciadas, de acuerdo a la señalada Constitución se aplicarán en el ámbito Federal, siguiendo los Procedimientos establecidos en

la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en el caso de los demás Estados, se regirán por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos local; para el caso del Distrito Federal, al carecer de una Ley de Responsabilidades propia, se aplican las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al Procedimiento que se destina para investigar sobre las presuntas irregularidades administrativas de los servidores públicos, cometidas en el desempeño de sus funciones, se le conoce como "Procedimiento Administrativo Disciplinario" y las autoridades encargadas de aplicarlo en el Distrito Federal son la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y las Contralorías Internas de las diferentes instancias administrativas que emanan de la primera.

Aplicando el Procedimiento Administrativo Disciplinario en el Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otorga en la fracción IV de su artículo 64 a la Contraloría General y a las Contralorías de cada una de las dependencias, la facultad de suspender temporalmente de su cargo a cualquier servidor público que es investigado sobre la comisión de una presunta irregularidad administrativa, antes de que se emita una Resolución sobre su responsabilidad, si se considera que es conveniente para la continuación de la investigación, esta situación desde nuestro punto de vista afecta la esfera económica y jurídica del servidor público, en razón de que sin que exista una determinación firme en la que conste que es culpable de los hechos irregulares, se le está sancionando

previamente, sin darle la oportunidad de ser escuchado, razón por la cual proponemos que se "modifique la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", evitando así que se continúen efectuando tales anomalías. El objetivo principal del presente trabajo es realizar la exposición de los argumentos que nos llevaron a tal criterio.

Iniciaremos el trabajo, con una breve semblanza del desarrollo del Servicio y de los Servidores Públicos en Roma y en nuestro País, aludiendo a las principales responsabilidades en que incurrieron por el mal desarrollo de sus actividades y a las sanciones que les eran impuestas por ello, conoceremos también el significado de estas y otras figuras jurídicas como la Responsabilidad Administrativa.

En el capítulo segundo se hablará de las Contralorías del Distrito Federal, en aspectos como su fundamento legal y las facultades que poseen en materia de Responsabilidades Administrativas. Por cuanto hace a la tercera parte de esta investigación, se tratarán los parámetros más importantes del Procedimiento Administrativo Disciplinario, que lo caracterizan de otros y que nos permitirán comprender la intervención de esas Contralorías durante el mismo.

Por último analizaremos la afectación de la esfera jurídica y económica del servidor público, propiciada por una suspensión temporal en el desempeño de sus funciones y propondremos desde nuestro punto de vista las reformas a la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, que consideramos adecuadas para evitar esa situación.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL SERVICIO PÚBLICO

1.1. ANTECEDENTES DEL SERVICIO PÚBLICO EN ROMA

Es imposible hablar del Derecho sin mencionar al pueblo Romano, pues por su infinidad de aportaciones jurídicas al mundo, es la cultura más importante en este ámbito, modelo en muchos casos sobre la formulación y aplicación de las Leyes en las distintas ramas del Derecho.

Existen diversas Leyendas sobre la fundación de Roma, aunque ha ciencia cierta no se sabe como fue, generalmente se maneja el año 753 a.c. como la fecha en que se dio este acontecimiento; una de las leyendas dice que posterior a la caída de Troya, de la unión de Eneas con la hija del Rey Latino, llamada Lavinia, nacieron Numitor y Amulio, este último destronó a su hermano, mandó a matar a su hijo y envió a su sobrina Rea Silvia a servir a la Diosa Vesta, con quien el dios Marte engendró a los gemelos Rómulo y Rémulo.

Los hermanos fueron separados de su madre y amamantados por una loba enviada por Marte, salvándolos así de la muerte que sufrirían, al ser enviados por instrucciones de su tío a ser arrojados al Río Tiber, estos personajes posteriormente fundarían la nueva Ciudad, en el Monte Platino.

Históricamente se sabe que Roma fue fundada por la unión de tres tribus, los Ramnes, Ticienses y Luceres, integradas por Latinos, Sabinos y Entruscos, respectivamente, cada una de ellas contaba con diez Curias, divididas a su vez en Gens.

“La Gens es un grupo familiar muy extenso que desciende de un antepasado común lejano y lo que caracteriza a los descendientes como miembros de una misma gens es que llevan el mismo nomen gentilitium”¹, cada una de estas Organizaciones contaba con tradiciones muy especiales, vigiladas en su cumplimiento por los varones, el ser parte de alguna de ellas otorgaba el Derecho a heredar.

Al inicio de su desarrollo, Roma se guió por las determinaciones de los Monarcas, conocidos como Sumos Pontífices, llamados así por reunir en una misma persona la Autoridad Militar, Judicial y Religiosa; en época de guerra este personaje fue el dirigente de la fuerza militar con que contaba el pueblo Romano, emitía también las resoluciones de los conflictos en materia Civil y Criminal, decidía en las controversias existentes entre los jefes de las familias, religiosamente fungía como vigilante de que las ceremonias se efectuaran con cabal cumplimiento a las fechas y a sus tradiciones, custodiaba los templos. Existió el Senado como otra de las autoridades de esta época conocida como Monarquía.

El Primer Senado fue creado por Rómulo, integrándolo por cien personas de la clase social más alta, los Patricios, que como características para ser tomados en cuenta tenían que ser las personas mayores y con mucha experiencia para emitir opiniones, en esas fechas solo era un grupo colegiado de miembros de la nobleza, impuestos por el Rey, que le servían como consultores en situaciones consideradas importantes para el Estado. Tenían a su cargo la nominación del sucesor del Rey cuando este moría, nombramiento que finalmente ratificaba el pueblo; mientras se daba la nominación del nuevo Rey, fungía como tal un Inter Rex, funcionario que sería

¹ BRAVO GONZÁLEZ, Agustín. Primer Curso de Derecho Romano, 13 edición, Ed. Paz, México, 1998, p.33.

tomado del Senado, con duración en el cargo para cada uno de los Senadores de cinco días.

Los Comicios eran otro Órgano de Gobierno, estuvieron integrados por un conjunto de hombres libres, convocados por el Monarca con el fin de dar cuenta de diversos actos de interés comunitario, al ser estas personas elegidas por el gobernante, lógicamente casi siempre estaban de acuerdo con sus decisiones; existieron los Comicios por Curias, que tenían como principales funciones el ratificar a la persona designada por el Senado para sustituir al Rey, intervenían en actos como la Adrogación y el Testamento religiosos. Estos funcionaron a través de asambleas convocadas por el Rey, a las que asistían la totalidad de Curias, votaban por Curias con relación a la aceptación de proyectos presentados por el convocante.

Los Comicios Centuriados fueron originados por Servio Tulio, pues a través de un Censo distribuyó equitativamente los impuestos según las posibilidades de cada ciudadano, para lograr su fin dividió a los habitantes en Centurias, de acuerdo a la riqueza de cada una de ellas, la primera clase fue de ochenta centurias, la segunda de veinte, en la tercera clase estuvieron veinte, en la cuarta eran incluidas veinte y en la quinta se incluían treinta centurias; los Comicios de este tipo se efectuaban mediante votos, pero su valor se daba por clase, es decir los de la primera tenía mayor trascendencia que las demás y en caso de que estos estuvieran de acuerdo se omitía el conteo de los votos de los restantes. En los comicios se nombraba a los Magistrados, se votaban las leyes y se conocía la opinión del pueblo, sobre la procedencia de las guerras.

La Segunda de las etapas fue La República, que inició con la caída de la Monarquía en el año 510 a.c, este movimiento originó la sustitución del Rey por dos Magistrados Patricios, embestidos por los mismos derechos, durante

el término de un año, llamados Cónsules, ellos tuvieron el control del Ejército, la dirección de la Administración y titularidad del Poder Judicial.

Los funcionarios que ocupaban el cargo de Magistrados "... ejercen gratuitamente, se desempeñan por honor; de ahí el nombre de *cursum honorum* que se da a la carrera de las magistraturas." ², poseían además el Derecho de Veto (*ius intercessionis*), con el que se evitaba que un acto acordado por otro magistrado de la misma jerarquía o menor a la del opositor se llevara a cabo. Siempre que concluían su encargo tenían la obligación de rendir cuentas sobre el desempeño de sus funciones, durante el tiempo que se mantuvieron como servidores públicos.

Tras largas inconformidades de los plebeyos, en el año 260 salen de la Ciudad, alojándose en el Monte Aventino, cuidando sus intereses los Patricios ceden y permiten que estos cuenten con dos Magistrados protectores de sus intereses, los Tribuni Plebis, quienes equilibraron el poder de sus colegas al ejercer el mencionado Derecho de Veto en la misma Roma y en un radio de una milla alrededor de la Ciudad, su poder también aplicó contra los Cónsules y los integrantes del Senado.

1.2. ANTECEDENTES DEL SERVICIO PUBLICO EN MÉXICO

En cualquier estudio relacionado con la Historia de México, deben tratarse las tres marcadas etapas de nuestro país, la Precolonial que se refiere a las culturas que existieron en nuestro territorio, hasta antes de la llegada de los españoles, la Colonial, relativa a los hechos que acontecieron cuando el país estaba bajo el dominio de la Corona Española y el México Independiente,

² VENTURA SILVA, Sabino. Derecho Romano, Curso de Derecho Privado. 8 edición, Ed. Porrús, México, 1985, pp. 11-12.

que como su nombre lo dice inicia con la Independencia de México hasta nuestros días, por ende analizaremos el tema en los tres ámbitos, indagando particularmente sobre la figura de los servidores públicos, los requisitos que en cada etapa se exigían para contar con tal calidad, las funciones que realizaban, los tipos de Responsabilidad que se les atribuían, las Instituciones que se encargaban de vigilar su actuación y las sanciones que en su caso se les imponían por la comisión de irregularidades.

1.2.1 EL SERVICIO PÚBLICO EN LA EPOCA PRECOLONIAL

Al estar conscientes de que tenemos en nuestros antepasados indígenas, culturas de las que debemos sentirnos orgullosos por sus aportaciones al mundo, es necesario hablar de una figura jurídica a la que ellos catalogaron como trascendental para el funcionamiento de sus sociedades, es decir el servicio público, sin embargo en el presente trabajo nos referiremos únicamente a la Cultura Azteca y a la Maya, por ser pilares importantes de la vida prehispánica en México.

La Civilización Azteca dejó huella de su presencia al grado de ser actualmente considerada como una de las más importantes en el ámbito mundial, por la diversidad de aportaciones que originaron, también conocidos como mexicas, son la última de las siete tribus de los Nahuatlacas, que hizo su aparición cuando la mayoría del territorio se encontraba ocupado, vistos por algunos autores en un principio como un pueblo débil que con el paso del tiempo y de alianzas fueron acrecentando su poderío, pues de ser invasores llegaron a ser los señores de la mayoría del territorio que ahora es México, por otros doctrinarios son tomados en cuenta como un pueblo merodeador e

invasor, que alcanzó relevancia por las inhumanas luchas e instintos de ferocidad, mediante los cuales lograron amedrentar a los demás pueblos.

Los aztecas provenían de Aztlán y al ser guiados por su dios Huitzilopochtli llegaron al Valle de México, que estaba conformado por una serie de agrupaciones que constantemente se encontraban en conflictos de índole militar, dominados por los Chichimecas, los Mexicas guiaron su destino al lago de Texcoco, en la ribera occidental, sitio en el que encontraron un islote en medio de una laguna, logrando en este construir habitaciones, carentes de terrenos en donde practicar la agricultura; fundándose así la magnífica Ciudad de Tenochtitlán, en el sitio previamente destinado para ellos por su dios, en el que observaron la señal prevista, cuando " encontrarse un águila devorando a una serpiente, según unas versiones, o a un pájaro, según otras, sobre un nopal –tenochtli, en lengua mexicana-, según supuestas profecías hechas para localizar el sitio donde el pueblo habría de establecerse.

El sitio se llamó también México, voz derivada de Mextli, expresión con que se designaba asimismo al dios principal, Huitzilopochtli, quien probablemente fue un antiguo caudillo de los aztecas en tiempos anteriores, divinizado más tarde³.

Principalmente basaron su fuerza en el uso de las armas y la conquista de pueblos, estos por su parte, estaban obligados a rendir tributos a sus conquistadores, relativos a la entrega de diversos productos y animales, " Este imperio no tuvo un derecho uniforme; la política era la de no quitar a los pueblos subordinados su propia forma de gobierno o su derecho; lo importante

³ ALVEAR ACEVEDO, Carlos, Historia de México, 56 edición, Ed. Jus, México, 1996, pp 77-78.

era que el tributo llegara en la forma convenida (actitud semejante a la romana al comienzo del imperio, en relación con sus provincias).⁴

El crecimiento de la cultura se aprecia en el hecho de que llegaba hasta los océanos Pacífico y Atlántico, hasta Oaxaca y Yucatán, lo importante era que cada pueblo contribuyera con las obligaciones establecidas, tales como la entrega de semillas, vestidos, leña y animales, el mismo fenómeno se presentaba cuando se les permitía cultivar ciertas dimensiones de terreno, a cambio de pagar con una cantidad proporcional de la cosecha; otro aspecto importante es el conocimiento de los tributos, también llamados productos de la guerra, que acrecentaban la majestuosa riqueza que formaba parte de la Hacienda Pública y provocaban cobros realizados por los Calpixqui, creando con ello la distinción del poder del noble y el emperador, al caracterizarse el primero solamente como representante del segundo, de quien efectivamente sí se encontraba bajo su imperio, imponiéndole una cantidad de efectos que periódicamente entregaban, de acuerdo al compromiso que previamente habían contraído, el maestro Alonso de Zurita, señala que existieron cuatro clases de tributos:

1º Los colonos de las propiedades de nobles y guerreros distinguidos, estos colonos cultivaban las propiedades mencionadas y daban parte de los productos a los propietarios en lugar de pagar el tributo al Rey.

2º Los habitantes de los Calpullis (barrios) pagan tributos al jefe del barrio y al rey.

3º Los comerciantes e industriales.

⁴ FLORIS MARGADANT S, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 14 edición, Ed. Esfinge, México, 1990, p.21.

4º Los mayeques, especie de esclavos de la tierra pagaban el tributo al dueño de las sementeras que sembraban, no pagaban el tributo al rey. Los conquistadores, además del tributo que imponían a los vencidos, se apoderaban de algunas tierras del pueblo conquistado, el rey otorgaba la propiedad de esas tierras a los guerreros o a los nobles, como premio a sus servicios, con todo y los poseedores de las mismas que desde entonces eran una serie de esclavos de la Tierra.

De esa forma los Tributos generaron ingresos a la Hacienda Pública, que en su conjunto constituyeron enormes riquezas, generadas por los cobros que los Calpixqui fomentaban.

Mencionadas algunas características de los Mexicas, resulta indispensable agregar que al servicio público se le dio un alto valor, como parte importante de su Imperio. Se le dividió en Órganos que realizaban las funciones públicas, de carácter Administrativo, Legislativo, Judicial y Religioso. Por cuanto hace a los servidores públicos, las funciones de mayor preponderancia les eran otorgadas a las clases privilegiadas, señalando rigurosos requisitos que debían cumplir quienes ocuparan la titularidad de estos puestos, vigilaban que estuvieran preparados para el ejercicio de las facultades y atribuciones que estos ameritaban.

Las funciones judiciales estaban a cargo de los Tetecuhitín, quienes se distinguían por ser honestos, respetables y con sabiduría para tomar las decisiones correctas, además de estar ajenos a la embriaguez y a las conductas delictivas, “ ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados;

encargábales mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a sus manos viniese..."⁵

El contar con las condiciones que les eran exigidas, redituaba para ellos privilegios, tales como la dotación de tierras, los proveían de los medios necesarios para subsistir, siguiendo la teoría de que las personas que realicen funciones públicas deben tener una estabilidad en el aspecto económico, para que a partir de esta mantengan armonía en su familia y como consecuencia concentración y excelente desempeño de sus funciones como servidores públicos, que los alejaran de cometer irregularidades, tentados por el peso de lo material.

La situación bélica en muchos de sus caracteres se vio influenciada por su dios Huitzilopochtli, representante y deidad de las guerras, estas nunca se realizaban de manera sorpresiva, siempre existió una declaración manifiesta, previa consulta y consejo que proporcionaban los dos extremos necesarios para surgir triunfadores en una batalla, representados por la sabiduría y ecuanimidad de los ancianos y la fuerza y estrategia de los guerreros, mismos que planificaban su procedencia, una vez que el comunicado a los rivales estaba hecho de su conocimiento, se presentaban para ellos únicamente dos opciones, el luchar en contra de los mexicas, o bien allanarse a sus pretensiones, obligándose a pagar los tributos y ha realizar ciertos actos de los que posteriormente ellos fueron víctimas por parte de los españoles, como aceptar su religión, ser serviles a sus vencedores, la utilización de personas sometidas para enfrentar batallas en representación de ellos, obligación de entregarles vestidos, metales preciosos y demás caprichos en ocasiones risibles, los vencedores tomaban personas que formaban parte del grupo de

⁵ DE SAHAGÚN, Fray Bernardino. Historia General de las Cosas de Nueva España. Tomo II, Libro Octavo, Capítulo XVII, &2, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 318.

los vencidos para ofrecerlas como sacrificio a sus dioses, al abrirles el pecho con navajas para sacarles el corazón, como ofrenda a estos; los aztecas eran aliados de la violencia, la crueldad y la soberbia en muchos casos, eran fanáticos de los conflictos , "... tales sacrificios dieron lugar a fiestas canibalescas, cuyo origen puede haber sido mágico (absorción de la fuerza del enemigo), pero también dietético (escasez de proteínas animales en una sociedad que no había domesticado más que al perro y al pavo)" ⁶, dos militares eran los que guiaban este rubro, el Tlacatécatl y el Tlacochealcátl.

El Tlacatecuhtli, conocido como señor de los guerreros era el encargado de dirigir a los ejércitos de Tenochtitlán y a los de las Ciudades aliadas; como en los otros casos de funcionarios, eran extraídos de las familias importantes y su designación se llevaba a cabo mediante la elección y no por la herencia de sus antecesores. Las ordenes militares de mayor respeto eran la de los Caballeros Águila y los Tigres, que a través de sus hazañas recibían distintas condecoraciones acordes a los éxitos y al valor que demostraran en las batallas, fueron sujetos de adiestramiento militar, utilizando técnicas como los estandartes, la música de tambores y caracoles.

La religión fue decisiva en el accionar de la cultura que se estudia, fueron politeístas, el principal dios fue Tonatiuh, quien representaba a lo que ahora llamamos sol, imaginaban que necesitaba tener la fuerza necesaria para enfrentarse en su constante lucha con la luna y las fuerzas de la noche, para que como consecuencia de su triunfo hiciera su vencedora aparición al día siguiente, la forma de apoyarlo era ofrendarle la sangre de seres humanos, fuerza que lo haría lograr su objetivo; la religión se encontraba bien reglamentada y encomendada a personas respetadas en el grupo, tanto por el pueblo como por los nobles, cada uno de sus dioses contaba con sacerdotes

⁶ FLORIS MARGADANT S, Guillermo, Op. Cit., p 25.

encargados de proclamar los deseos y comunicados que por voz de ellos querían dar a conocer.

Los funcionarios encomendados de los aspectos religiosos eran los sacerdotes, quienes de forma estricta cuidaban que los cultos se efectuaran apegados a las disposiciones estipuladas, a los sacerdotes mayores se le conoció como Quetzalcóatl-Tótec Tlamazqui y el Quetzalcóatl Tlamazqui, de igual manera el sacerdote Mexicatli Teohuatzin ejerció facultades directas de jefe sobre los demás que habitaban en los locales anexos a los templos.

Debemos aclarar que respecto a los servidores públicos, los aztecas aportaron una figura diferente a las que comúnmente conocemos, pues instituyeron un organismo llamado "Tlatocan", conformado por representantes de barrios, con funciones tanto administrativas, policíacas y otras relacionadas con el sacerdocio, es decir contemplaba funciones diferentes, al titular de tal institución se le conoció como "Cihuacóatl", ..." Este tenía a sus ordenes a todo un conjunto considerable de servidores públicos, para toda clase de labores, que formaban una verdadera burocracia."⁷

Una vez conocidos algunos de los servidores públicos que intervenían en la sociedad azteca, hablaremos de las sanciones a las que se hacían acreedores por el mal servicio que prestaban, derivado del incumplimiento de sus obligaciones como funcionarios, algunas de estas coincidentes con las que actualmente se aplican en el Distrito Federal al comprobarse la responsabilidad administrativa por violaciones a las disposiciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones que existían fueron:

a) La amonestación

⁷ ALVEAR ACEVEDO, Carlos, Op. Cit., p 81.

- b) Destitución del cargo
- c) Inhabilitación para desempeñar cargos públicos
- d) Derrumbamiento de casas
- e) Muerte en los casos que consideraban más graves

Se valoraba para la imposición de penas como ahora, la gravedad de la falta, el grado de reincidencia, el cargo que la persona ocupaba y la ejemplaridad que se daría a los demás. La embriaguez era una falta muy delicada que dependiendo de las circunstancias en que se presentara podía incrementar su gravedad, se acrecentaba cuando se realizaba dentro del palacio, ocasionando así la pena de muerte.

Los Mayas ciertamente son la civilización culturalmente más importante de la etapa prehispánica, sus integrantes se establecieron en el sureste del territorio que ocupa México y en parte de lo que es Centroamérica, siempre se distinguieron por su facilidad para adquirir el conocimiento, a diferencia de los aztecas, una de sus principales preocupaciones fue el desarrollo del aspecto cultural, su historia se divide según el criterio de los autores de diversas formas, siendo una de ellas, su clasificación en dos etapas, el Antiguo y el Nuevo Imperio.

Hablaremos principalmente del Nuevo Imperio en razón de que existen sobre él mayores indicios e instrumentos de los que se puede deducir información sobre su Derecho Público, esta etapa comienza a partir del siglo XIX, con su instalación en la Península de Yucatán, provenientes de Chiapas y Centroamérica, conformaron un conjunto de Ciudades relacionadas entre sí por compartir aspectos como el lenguaje y la cultura, pero con independencia propia en el aspecto gubernamental, cada una de estas fue gobernada por un "hala uinic".

Dieron al servicio público notoria relevancia en el sentido de que distribuyeron las funciones que a su consideración eran importantes a servidores que las efectuaran de manera particular, consideramos que un detalle sobresaliente es el hecho de que sus funcionarios en ocasiones actuaban de manera colegiada compartiendo sus atribuciones y responsabilidades con otros, para la mejor toma de decisiones en bienestar de los individuos que se hallaban en las Ciudades.

Los principales Servidores Públicos en razón de las actividades que realizaron se encuadraban en tres grupos principalmente, los que fungían gubernamentalmente, militarmente y religiosamente, los mismos se enunciarán en las siguientes líneas a fin de que se conozca el tipo de facultades que desarrollaron y las características que poseía cada uno de ellos:

El más importante se llamó "halach Unic" u hombre verdadero, se encargaba de gobernar cada una de las ciudades de manera suprema, dictando la política interior y exterior con que se conducirían, pero siempre con la ayuda de los Consejos de Nobles y Sacerdotes, otra atribución con que contaba era el nombramiento de los Administradores y Jueces.

El " Bataboob" o cacique, era un funcionario que ejercía los Poderes Ejecutivo y Judicial, se encargaba de ser juez en las materias Civil y Penal, controlaba a los soldados, administraba los negocios de la Ciudad, presidía el Consejo Local, vigilaba el pago puntual de los tributos; las cualidades con que debía contar le eran examinadas a través de una prueba relativa al dominio de conocimientos mágicos y del lenguaje.

Cada pueblo tuvo su Consejo Local de Gobierno, Órgano Colegiado, encargado de emitir opiniones que debían ser tomadas en cuenta por el

cacique, previo a la toma de decisiones, lo integraban los Jefes de los Barrios y las Aldeas.

Militarmente contaron con el " Nacom", destinado a controlar este aspecto en la practica, diseñaba las estrategias de combate y guiaba a los soldados en las batallas, su designación era por elección y durante los tres años que duraba su encargo tenía la obligación de mantenerse casto, honorable y como un buen ejemplo para los demás ciudadanos, por la importancia de su investidura, comúnmente gozaba de honores que lo destacaban de los demás.

Otra de las clases la conformaban los sacerdotes, catalogados como gente importante y destacada, sus cargos regularmente se pasaban de padres a hijos, además de sus actos relativos al culto, desempeñaban funciones relacionadas a la agricultura, como fijar las fechas y tiempos para el cultivo. Existieron varios tipos de sacerdotes, el supremo fue denominado " Ah Kin May", actuaba en sacrificios, pero únicamente en cultos importantes, era encargado de cálculos astronómicos y del establecimiento de las fechas en que se efectuarían los acontecimientos trascendentales; otro sacerdote el "Chilan", atendía los actos de menor grado y como interprete con el pueblo de los designios divinos; los "Chagues", a la hora de producirse un sacrificio controlaban las extremidades de las víctimas, entre tanto en el mismo acontecimiento, los "Nacones" habrían el pecho de las personas, extrayéndoles el corazón para ofrecerlo a los dioses.

El número de servidores públicos dentro de los mayas no se limitaba a los que se mencionaron, sino que existían más, ..." había también funcionarios menores que atendían funciones específicas, como cuidar el orden, servir de

intermediarios entre el pueblo y los caciques, y aun cuidar de las danzas y de los cantos del pueblo".⁸

1.2.2. EL SERVICIO PUBLICO EN LA COLONIA

La época que conocemos como Colonia inició en el siglo XVI, cuando el español Hernán Cortés logró la caída de Tenochtitlán, dando paso a la fundación de la Nueva España, hasta 1821 cuando México logra su Independencia de España y se consolida como un Estado independiente; se le denominó Colonia en razón de que se trataba de un sitio gobernado por el país aludido, a través de un representante denominado Virrey, el primero fue Don Antonio de Mendoza, a quien se le atribuye entre otras cosas la primera imprenta en América; la política de conquista que realizaron los países Europeos con respecto a lo que ellos denominaron indias fue principalmente encaminada a obtener beneficios que sustentaran sus actividades en el viejo mundo, ejemplificadas por el crecimiento de las empresas españolas en el caso de México.

Las personas en esta etapa para poder ser considerados servidores públicos, necesitaban distinguirse por su buen desarrollo profesional, antecedentes personales y laborales sobresalientes, pues como ya se mencionó, el Rey necesitaba el excelente funcionamiento de la Colonia para que esta le redituara a España ganancias y productos que acrecentaran más las arcas de su Hacienda.

Entre los principales funcionarios que existieron en esta etapa de nuestra historia podemos mencionar:

⁸ *Ibidem*, p.67.

A) VIRREY:

Su título significa "el que está en lugar del Rey", este funcionario fue designado directamente por el Rey, pues necesitaba una persona de su extrema confianza para que gobernara en su nombre y de manera directa en el territorio que ocupaba la Nueva España, era la máxima autoridad, al tratarse del administrador de la Colonia y del Jefe máximo de la milicia.

Hablar de las atribuciones con las que contaba quién gobernaba a nombre del Monarca, sería enlistar un gran número de actividades, dentro de las que se encontraban crear disposiciones para ejecutar mejor los mandatos del soberano, vigilar que los demás servidores públicos, principalmente los Oficiales Reales, cumplieran con las disposiciones a que estaban obligados, para en su caso, castigar las conductas anómalas.

El Virrey nombraba de manera provisional a los Oficiales Reales, efectuaba una política fiscal encaminada a acrecentar las arcas de la Corona; " Encontrábase también entre sus facultades la de introducir modificaciones en el número, situación y composición de las Cajas,... librar sobre el Tesoro las cantidades que juzgara necesario invertir para el Gobierno del Virreinato; pedir donativos extraordinarios para la Corona y cuidar de los envíos de metales preciosos a la Península."⁹, por lo tanto era el responsable del éxito de la política gubernamental a beneficio de la madre patria.

B) VISITADORES

Dependían directamente del Rey, los enviaba para supervisar la conducta del Virrey y de los funcionarios de la Nueva España cuando había la sospecha de que existieran irregularidades relevantes, fueron investidos con la

⁹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. 2 edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p 49.

cualidad de imponer las sanciones a las que se hicieran acreedores, por el mal desempeño de sus actividades públicas, se encargaron de los asuntos más trascendentales, como el mal uso de los recursos públicos y la estabilidad de la Corona, cabe señalar que se presentaron algunos casos en que los Visitadores tuvieron que intervenir en razón de que el orden y control de la Colonia se encontraban en peligro.

C) LOS OFICIALES REALES

Tenían como atribución la administración directa de las rentas y tributos, fueron relevantes para la supervisión e intervención para cuidar los intereses de la Corona, anteponiéndolos a los de los particulares, que solamente pretendían un beneficio económico, Lanz Cárdenas citando a Sánchez Bella señala que entre estos se comprenden " al Contador, Tesorero, Factor, Proveedor, Pagador y Veedor", su nombramiento era determinado por el Rey, las características que tenían que reunir eran ser de clase acomodada, con una moral reconocida y con las cualidades profesionales completas para ejercer el encargo, realizaban pues funciones fiscalizadoras, ocupándose de cuidar el Erario de la Corona Española.

Como es sabido, en todas las agrupaciones sociales en donde existen personas que realizan funciones de servicio público, necesariamente deben aparecer medios para evitar que estos abusen de las atribuciones que se les confieren, la Época Colonial no fue la excepción, notándose los siguientes medios de control, para los funcionarios que fungían en el territorio de la Nueva España:

A) JUICIO DE RESIDENCIA

Considerado como un Organismo que se encargaba de efectuar un Procedimiento, a través del cual se supervisaba el desempeño de un servidor público, fue aplicado en las Colonias conquistadas por España, teniendo como uno de sus objetivos el proteger los intereses de la Corona, citando al Maestro José María Mariluz Urquijo, Lanz Cárdenas refiere que este juicio era "... la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo"¹⁰, esta figura causó desde su aplicación en muchas personas, mayor preocupación de efectuar mejor sus actos y tratar de entregar su administración libre de cualquier problema, que les provocara algún tipo de sanción, esta figura está actualmente relacionada con la posibilidad que tiene un funcionario público que recibe un encargo, de solicitar se cite a su antecesor para que responda sobre algún acto que haya efectuado y que se derive del Acta Administrativa de Entrega-Recepción con la que previamente entregó el puesto.

Se utilizó como un medio de control para que efectivamente los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones en la Nueva España, conduciéndose con lealtad hacia el País que tenía el control de México y con honradez protegiendo sus valores; como resultado de esta instancia, consideramos que tal vez sin buscarlo, se logró contar con un mecanismo que ayudara a los particulares a alejarse de ser considerados víctimas de los representantes de la Autoridad. Generalmente comenzaba el juicio al entregar el cargo que se venía presidiendo, no obstante, el Virrey o el Presidente de la Audiencia determinaban el momento en que se realizara.

Iniciaba el juicio como consecuencia de una determinación de la autoridad competente, en un principio era parecido a lo que en la práctica,

¹⁰ *Ibidem*, p. 63

dentro del Procedimiento Administrativo Disciplinario, se le denomina "Etapa de Investigación", el Juez de manera por demás callada y cuidadosa comenzaba las investigaciones, analizando el actuar del Funcionario Residenciado, evitando alertarlo en exceso, para no provocar que se pudiera evadir de responder de las consecuencias negativas que hubiere producido como servidor público; el juzgador encontrándose presente en el territorio en el que este laboró, comunicaba a los moradores sobre la apertura del Juicio, para que en caso de que conocieran comportamientos inadecuados, tuvieran la posibilidad de que sus Denuncias se atendieran en el Procedimiento. Comenzaba en la mayoría de los casos, como se mencionó al separarse de su cargo, trayendo como efecto la realización de una figura que en la actualidad se usa para supervisar determinada gestión, es decir las auditorías, medio del que se vale la autoridad para examinar valores, labores, cumplimiento de obligaciones y aspectos relacionados con el servicio público.

B) LAS VISITAS

Algunos tratadistas las consideraban una forma de supervisar el actuar de los servidores públicos, ya fuera de manera individual o en su conjunto, es decir del área de la que dependían, entre tanto, también son conocidas como "... El medio de inspección utilizado por el gobierno superior para darse cuenta cabal de la manera cómo se desempeñaba un cargo subordinado..."¹¹

A partir de la Real Cédula, se autorizó y comisionó a un Juez Visitador para que se encargara de inspeccionar a los funcionarios, procurando mantenerlo en secreto, puesto que si las personas que serían supervisadas tenían previo conocimiento de la práctica de la Visita, podrían realizar actos

¹¹ PORRAS MUÑOZ, Guillermo. *Iglesia y Estado en Nueva Vizcaya (1562-1821)*. 2 edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, p. 447.

tendientes a ocultar y simular posibles irregularidades que fueran en esencia el objetivo de la supervisión.

Las Visitas se realizaban cuando los servidores públicos se encontraban en ejercicio de sus funciones. Para algunos de los autores se llevaban a cabo de dos maneras, la primera de tipo ordinario, es decir de manera periódica, la extraordinaria se ejecutaba bajo disposición del Rey o el Virrey, la específica era dedicada a una persona determinada y las nombradas generales, se efectuaban en un Virreinato o en una Capitanía.

Existía la posibilidad de que la persona visitada presentara la Recusación en contra del actuar del Visitador, debiendo este en tal caso, nombrar acompañantes, para que ellos realizaran las actividades que se tenían planeadas.

Las fases que integraban la estudiada figura colonial, se discuten por los Doctrinarios, pero en su mayoría coinciden en que iniciaba con el nombramiento del Visitador, trasladándose el mismo a la Nueva España, realizando la publicación de la Visita, de viva voz y por Edicto como lo menciona Lanz Cárdenas, se enviaban copias del Edicto a los poblados cercanos, para que los moradores estuvieran enterados de la práctica del acto y en su caso pudieran presentarse ante el vigilante y aportar elementos para que se integraran las investigaciones de los hechos que se le imputaran a los funcionarios, o existiendo también para estos la opción de plantear Denuncias diferentes a las que motivaron de inicio la apertura de la investigación.

Posteriormente se comunicaba al visitado su obligación de comparecer ante el Juez, contando los interesados con un término de sesenta días, contados a partir del momento de la notificación, para presentar sus inconformidades; el representante del Órgano Jurisdiccional realizaba las

diligencias indispensables, reuniendo los elementos necesarios para una debida indagación, podía allegarse de ellos de diversas formas, tales como: acusación directa de personas en contra del o los sujetos investigados, comparecencia secreta de testigos (absteniéndose de revelar el nombre de estos) y la revisión de los libros que contenían registros de su Administración, es decir, los libros de la Audiencia y de la Real Hacienda, a través de Visitas a los Oficiales Reales y a los Contadores del Tribunal de Cuentas.

Contando con los elementos necesarios, el Juzgador debía determinar si existía o no responsabilidad sobre las imputaciones que obraban en contra de los acusados, especificando la correspondiente a cada uno de los servidores públicos, debiendo notificar a cada uno, tales situaciones, mismos que contaban con diez días para acreditar que no eran responsables, aportando para ello los medios de convicción que a su juicio consideraran apropiados, para desvirtuar los hechos que les atribuían. Cuando a juicio del Juez estaban reunidos los elementos para acreditar la responsabilidad, podía en su caso, suspender de sus funciones al responsable u en circunstancias más graves desterrarlo, aún sin contar con la determinación definitiva del Consejo, antecedente este de la facultad que la "Moderna" Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos otorga a las Contralorías para suspender a los servidores públicos, sin concluir el Procedimiento Administrativo correspondiente, circunstancia que motivó el presente trabajo y que se analizará en páginas subsecuentes.

C) LAS INSTRUCCIONES

Forma de control en la que los servidores de la Corona se obligaban a no excederse en sus funciones, apeándose únicamente a las indicaciones que sus superiores les determinaran, la Audiencia en caso de ser procedente, notificaba al Rey sobre el incumplimiento de estas disposiciones, originando

en muchos casos sanciones para los que hacían caso omiso a las Instrucciones, no obstante sus facultades tenían que respetar en todo momento las indicaciones que se les habían dado.

D) REAL CONFIRMACIÓN

Representaba una solemnidad, a través de la cual el Rey ratificaba un acto, otorgándole con ello plena validez, a pesar de que los funcionarios de menor jerarquía pudieran haber autorizado un determinado acto, el abuso de estos, cometiendo irregularidades en la autorización, encontraba otra forma de control que era la Revisión, que llevaba a cabo el titular de la Corona de las Autorizaciones o Actos, para considerarse como definitivas; entre algunos de los actos que necesitan esta ratificación eran: ventas de tierras, remates y renunciaciones de los Oficios Públicos Enajenables, diversas Ordenanzas, entre muchas otras, por no decir casi todas las actividades importantes.

1.2.3 EL SERVICIO PÚBLICO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

Este periodo importante de la Historia, comenzó con la conclusión de la independencia de la Nueva España, para dar paso a lo que ahora conocemos como México; por la premura y la dependencia que se tenía de España, en el nuevo Estado se adoptó el sistema utilizado en El Juicio de Residencia, comenzaron entonces las adecuaciones para la búsqueda de una Constitución que recogiera las inquietudes, características y necesidades de los habitantes del nuevo país, era indispensable la existencia de disposiciones que contemplaran la regulación de la Responsabilidad de los Servidores Públicos al nivel jurídico más alto, el ámbito Constitucional, la primera que apareció fue la Constitución de 1814.

A) CONSTITUCIÓN DE 1814

Denominada de Apatzingán, fue promulgada el veintidós de octubre de mil ochocientos catorce, bajo el nombre de " Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana", que en concordancia con lo mencionado, basó la reglamentación del ámbito de responsabilidad, en el Juicio de Residencia.

El Decreto era Dividido en dos grandes partes, la primera encargada de reglamentar la estructura y organización del país, así como la Soberanía, incluyéndose lo que actualmente denominamos Garantías; la segunda hablaba del Territorio y la División de Poderes, considerando los tres que en la actualidad existen, dicho de otra manera el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; con esta Constitución se estipuló un sistema para reglamentar las actividades del Tribunal de Residencia, que se encargaba de llevar a cabo los actos relacionados con el Juicio citado, propiciando que este Tribunal se conjuntase cuando se instruía Procedimiento en contra de algún funcionario, pero una vez que se emitía una Resolución se disolvía, este Procedimiento era el mismo que se utilizaba en la época de la Colonia, en él se permitía a los particulares la presentación de Quejas y al acusado la posibilidad de ofrecer Pruebas y alegar lo que a su derecho conviniera.

Para conocer la forma en que esta Constitución reglamentó a los servidores públicos, hablaremos de algunos de sus artículos más importantes:

En su artículo 27 valorizaba la Seguridad Social, misma que carecía de existencia si no se fijaban entre otras cuestiones la Responsabilidad de los funcionarios públicos.

El numeral 59 otorgaba a los Diputados un fuero por la manifestación de sus opiniones, pero aclaraba que sí se sujetaba al Juicio de Residencia por lo

que respectaba a la Administración pública, por los delitos de herejía por los de apostasía, por los de Estado, así como por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

No obstante que por tratarse de legisladores necesitaban los Diputados libre expresión de sus ideas, este numeral sirvió de antecedente para lo que conocemos como Juicio Político, a través del cual se quita el fuero a una persona, para poder sujetarla ante la Competencia de los Tribunales.

El artículo 231 señalaba la disolución del tribunal..." luego que hay sentenciado las causas que motiven su instalación, las que sobreviniere mientras existan; ó en pasado el término que fijaren las leyes, según la naturaleza de los negocios."

B) CONSTITUCIÓN DE 1824

Fue promulgada el cuatro de octubre de mil ochocientos veinticuatro, bajo el mandato presidencial de Guadalupe Victoria, dejando a un lado el Juicio que se utilizaba con la anterior Constitución "... se cambió el sistema, estableciendo las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgados ante la Corte Suprema de Justicia..."¹², por cuanto hacía a la responsabilidad del Presidente de la República, se disponía que cualquiera de las dos Cámaras tenía la posibilidad de actuar como Gran Jurado, este funcionario podía incurrir en traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, cohecho, soborno, para este caso actuaba como Gran Jurado la Cámara de Representantes. Con relación a los Secretarios de

¹² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP, México, 1990, p. 52-53.

Despacho y los Dependientes de la Corte Suprema de Justicia, su responsabilidad era conocida por cualquiera de las dos cámaras como Gran jurado.

Como se dijo, la Suprema Corte de Justicia era la encargada de Juzgar las acusaciones sobre responsabilidades de los servidores públicos, pero cuando los acusados eran integrantes de esta, de acuerdo al artículo 139, eran juzgados por un Tribunal Especial en donde "... La Cámara se elegiría, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, votando por estrados, 24 individuos, ajenos al Congreso General, con los mismos requisitos para ser miembro de la Corte Suprema. De entre ellos se nombraría al azar, un fiscal y un número de jueces equivalente al de los miembros de la primera Sala de la Corte y cuando fuera necesario, procedería a la misma Cámara y en sus recesos el Consejo de Gobierno, a las Designaciones, del mismo modo los jueces de las otras salas..."¹³.

De lo anotado se aprecia que en esta Constitución el Procedimiento para determinar la Responsabilidad de los servidores públicos se fue perfeccionando, estableciendo Procedimientos Especiales para cada uno de ellos.

C) CONSTITUCIÓN DE 1836

Conocida como la Constitución de las Siete Leyes, fue promulgada el treinta de diciembre de 1836, bajo un carácter centralista, ya que la motivaron los desacuerdos entre los Conservadores y los Liberales.

¹³ FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Angel. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. UNAM-SECOGEF, México, 1995, p. 35.

Fue emitida entonces por los Conservadores al encontrarse en el poder, con ella le dieron vida jurídica a un cuarto poder "El Supremo Poder Conservador", que jerárquicamente era superior al Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial, al grado de que contaba con la potestad de declarar nulas las actuaciones de los otros tres, con el pretexto de evitar abusos en los mismos.

Con relación a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, una de sus características fue que " la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del presidente de la República, de los diputados y senadores, ministros de la Corte Suprema de Justicia y la Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores, quienes sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante el Senado, si el acusado era diputado, y en los plazos fijados por la propia Constitución." ¹⁴

En este aspecto la Corte Suprema de Justicia era la facultada para juzgar al funcionario, una vez que la Cámara encargada declaraba que si procedía la formación de una causa, motivada por una acusación previa.

Relativo a los Delitos Oficiales cometidos por los funcionarios arriba mencionados, la acusación se hacía ante la Cámara de Diputados, que emitía la declaración de procedencia, nombrando a dos Diputados para que sostuvieran la Acusación posteriormente, después era turnando el expediente a los Senadores, quienes escuchaban a las partes y emitían una determinación.

Las sanciones que se podían imponer eran la destitución o la inhabilitación y para el caso de que se considerara que el servidor público

¹⁴ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, Op. Cit., p 144.

merecía un castigo mayor, el Senado debía turnar el asunto al Tribunal Competente.

La Cuarta Ley preveía casos de otros funcionarios sujetos a las responsabilidades, como los trece Consejeros de Gobierno cuando emitieran dictámenes contra las leyes y cuando cometieran actos de cohecho y soborno.

También los Ministros de Estado de acuerdo al artículo 23 de la misma Ley, eran sancionados cuando avalaban con su firma actos realizados por el Presidente, que fueran opuestos a las disposiciones legales.

En ambos casos las responsabilidades se hacían efectivas, acorde a las disposiciones contenidas para el efecto en la Tercera Ley Constitucional.

La Constitución preveía el ejercicio de la acción popular contra cualquier funcionario público que cometiera actos que violentaran las disposiciones de esa Ley o que los permitiera, tal es el caso de los Magistrados y los Jueces, a quienes se les procesaba por prevaricación, cohecho o soborno.

El 21 de mayo de 1847, el Congreso Extraordinario Constituyente promulgó un Acta Constitutiva de Reforma, que contenía las siguientes reformas en materia de Responsabilidades:

Se facultó exclusivamente a la Cámara de Diputados para constituirse como Gran Jurado y decidir por mayoría de votos si se daba lugar a la formación de una causa, en contra de altos funcionarios con fuero.

En caso de que se declarara la procedencia, el Senado se integraba como Jurado de Sentencia en caso de delitos políticos y con el voto de las tres quintas partes de los presentes decidía sobre la culpabilidad; por su parte la Suprema Corte se abstenía de juzgar a los funcionarios por delitos oficiales y le competía únicamente la imposición de las penas.

El 28 de junio de 1853 se expidió la Ley Penal para los Empleados de Hacienda, por parte del Presidente de la República Antonio López de Santa Anna, que contenía disposiciones en materia de Responsabilidades para los servidores públicos, en el sentido de que las dividía entre Crímenes, Delitos y Faltas.

Entre los crímenes aludía a la sustracción de caudales públicos, fraudulentamente, para aplicarlos de manera particular; por la aceptación de dádivas y realización de actos cuyo fin era obtener un beneficio particular; por cuanto hacía a los delitos, existían entre otros "... resistencia u oposición de los empleados de Hacienda al cumplimiento de las órdenes del ramo que emanaren de sus superiores; desidia o abandono habitual de aquellos en el desempeño de sus empleos, encargos o comisiones y toda extorsión o vejación que se cometiera sobre los particulares contribuyentes o deudores del erario nacional."¹⁵

Dentro de las principales faltas estaban el no asistir en los días y horas señalados para tal efecto y la demora de actos que provocaran daño al erario nacional o a los particulares, entre otros.

¹⁵ *Ibidem.*, p. 154.

D) CONSTITUCIÓN DE 1857

Promulgada el 5 de febrero de 1857, contenía en su Título IV "de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", las reglas que regían las Responsabilidades respecto a los Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, por la comisión de Delitos Comunes y Oficiales.

Con relación a los primeros, el Congreso se constituía como Gran Jurado y por mayoría de votos decidía si procedía o no instrumentar Procedimiento contra el inculpado, con la particularidad de que si se decidía proceder, el funcionario era separado de su cargo y sometido a los Tribunales del Orden Común.

En los Delitos Oficiales, el Congreso asumía la característica de Jurado Acusador, decidiendo por mayoría de votos si el funcionario era culpable o no, correspondiéndole entonces a la Suprema Corte de Justicia, como Jurado de Sentencia, emitir la Sentencia e imponer por mayoría absoluta la pena correspondiente.

Tuvo esta Constitución dos características, la primera que con base en ella, los altos funcionarios no podían ser procesados por delitos comunes si no existía una declaración en ese sentido, por parte de la Cámara de Diputados.

Se consagró el Juicio Político contra los funcionarios que cometieran Delitos Oficiales, de los que solo eran responsables durante el periodo que durara su cargo y hasta un año después.

E) CONSTITUCIÓN DE 1917

Durante el mes de septiembre de 1916, Venustiano Carranza convocó a la integración de un Congreso Constituyente, que originó en 1917 la instauración en la Constitución de los artículos 108 a 114, relativos a las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En su texto original, retomó los conceptos de Delitos Comunes y Delitos Oficiales, con la particularidad de que además de los funcionarios que se señalaban anteriormente como sujetos de Responsabilidad, se agregó al Procurador General de la República.

El Procedimiento para el fincamiento de responsabilidades, estaba contenido en los artículos 109, 110 y 111, en los que se estipulaba que respecto a los Delitos Comunes, la Cámara de Diputados, como Gran Jurado, mediante mayoría absoluta decidía si se procedía en contra del funcionario, en este caso, se le separaba del cargo y era sometido a la competencia de los Tribunales Locales.

Los Delitos Oficiales se perseguían de la siguiente manera, primeramente la Cámara de Diputados efectuaba una acusación contra algún funcionario, después la Cámara de Senadores se integraba como Gran Jurado, determinado si era culpable o inocente, mediante el voto de la mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, en caso de que se le encontrara culpable, se le privaba del cargo por un periodo de tiempo, establecido en la misma Constitución.

El Presidente de la República de acuerdo al artículo 108 del mismo ordenamiento, durante el periodo que durara su encargo, sólo podía ser acusado por Traición a la Patria y Delitos Graves del Orden Común.

1.3 CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

Los vocablos servicio y público proceden de las raíces latinas *servitium*, que significa servir y *publicus*, autoridad o potestad.

Doctrinalmente se cuenta con variados conceptos sobre el servicio público, no obstante trataremos los que consideramos más trascendentales. Los franceses fueron los primeros en determinar la figura, debido a la separación que hicieron de las competencias jurisdiccionales, fijando los parámetros de otra, la Administrativa, se prohibió a los Tribunales Civiles que conocieran asuntos que se relacionaran con la Administración, "regla consagrada en las leyes del 16 y 24 de agosto de 1790, y en el decreto del 16 Fructidor año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos."¹⁶

Uno de los primeros tratadistas franceses que definieron el concepto fue León Duguit, al señalar que se trataba de " toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurada, regulada y controlada por los gobernantes porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental".¹⁷

¹⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México, 1998, p. 41.

¹⁷ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 40 edición, Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 21-22.

Duguit estableció que el gobierno además de Derechos tenía Obligaciones, que debía cumplir para el correcto funcionamiento del Estado, las actividades encaminadas a ello deberían estar reglamentadas jurídicamente para evitar daños, hablaba de la necesidad de que existieran recursos para efectuar las funciones.

Jezé catalogaba al servicio público como la "satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse".¹⁸

Como se puede apreciar en el concepto anterior, el maestro fue el causante de la idea de que el servicio público es la piedra angular del Derecho Administrativo, al igual que Duguit, para él como parte importante de la figura jurídica, se encontraba el régimen jurídico especial.

En nuestro Derecho, Serra Rojas los define como "...una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público." ¹⁹

Gabino Fraga lo reconoce como "una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante

¹⁸ Ibidem., p 22.

¹⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 16 edición, México, Ed. Porrúa, 1994, p 102

prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que le imponga adecuación, regularidad y uniformidad.”²⁰

Acosta Romero dice que el servicio público “ es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).”²¹

Otro concepto es el que lo cataloga como “ la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme”.²²

Nosotros consideramos a la figura como una actividad realizada por el Estado o por particulares mediante la concesión u otras formas, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Como se acotó, el Estado tiene la obligación de cubrir las necesidades colectivas, considerándolas como la suma de las necesidades individuales.

En este punto, por ser esencial para el tema de la presente Tesis, es importante enfatizar que para el cumplimiento de sus fines, el Estado necesita la participación de personas físicas, que lo representen en los diferentes actos, a ellos se les conoce como servidores públicos.

Nuestra legislación prevé la existencia del concepto “ servidor público”, a partir de las reformas efectuadas en 1982 al Título IV de la Constitución

²⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. Cit., p. 43.

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso), 12 edición, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 894.

²² OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 5 edición, Ed. Porrúa, México, 1988, p. 72

Política de los Estados Unidos Mexicanos, que originó la Promulgación de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Hablando de la primera Disposición Legal, conviene dejar en claro que en su artículo 108, sienta las bases de la existencia jurídica del servidor público, cuando especifica quienes son considerados con esa investidura, al referir textualmente que:

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

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

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

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

También el artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reafirma lo descrito al señalar que:

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

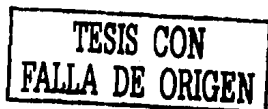
Doctrinalmente podemos decir que el servidor público es “ la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña las tareas o labores propias de una entidad pública en alguno de los Poderes federales o estatales. Por lo tanto en dicha persona recae la responsabilidad ya sea técnica, política o administrativa según sus atribuciones legales propias de la misma función.”²³

Como se dijo, el actuar de los servidores públicos genera en caso de no ser el adecuado, responsabilidades a cargo de ellos, mismas que serán tratadas en el siguiente punto.

1.4 DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Cuando la conducta de algún individuo sin importar sus condiciones particulares, contradice alguna disposición jurídica, origina una responsabilidad a cargo de este, que le generará consecuencias jurídicas.

²³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., p. 374.



La expresión Responsabilidad, para algunos autores proviene del latín "respondere", que significa estar obligado, para otros del vocablo responsabilis, que significa el obligado a responder de algo o de alguien, se trata de la "...obligación de pagar las consecuencias de un acto..."²⁴, dependiendo de las disposiciones que se violenter, será el tipo de Responsabilidad que se cause.

Para la creación de una Norma, en un principio se presenta un hecho dentro de la sociedad, que al ser analizado se le proporciona un valor, que depende de la cultura e ideología del país donde acontezca, después se efectúa una Norma con relación al mismo, la violación a esta, como se dijo causa una Responsabilidad.

Entre las Responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos se encuentran la Política, Penal, Civil y Administrativa, sin embargo sólo hablaremos de esta última por estar relacionada con el tema principal de este trabajo.

La Responsabilidad Administrativa es la obligación que tiene un servidor público, de responder por irregularidades que cometa durante sus funciones.

Para Cabanellas es la que se "... da por culpa o negligencia graves, imputables personalmente a las autoridades, funcionarios o agentes, que serán los responsables directos." ²⁵

Se origina en el caso del Distrito Federal, por sus servidores públicos al incumplir los supuestos establecidos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, numeral que contiene los

²⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Harla, México, 1991, p 389

²⁵ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo VII, R-S, 15 edición, Ed. Hellista S.R.L., México, 1981, p. 192.

principios a través de los cuales deben conducirse los servidores públicos durante el desempeño de sus funciones.

El prever este tipo de responsabilidad, se da para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con los que se deben comportar.

Cuando se presenta una violación a los preceptos enunciados, se inicia un Procedimiento denominado "Administrativo Disciplinario", en contra del presunto responsable, las reglas mediante las cuales se reglamenta se encuentran contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe aclarar que solamente se le puede atribuir este tipo de Responsabilidad a las personas que cuenten con la calidad de servidores públicos.

1.4.1. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la Ley expedida por el Congreso de la Unión, que se encarga de Reglamentar el Título Cuarto Constitucional, respecto a la Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, por la comisión de irregularidades administrativas en el desempeño de sus atribuciones; su existencia se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus siguientes artículos:

En la fracción III del artículo 109 de la Constitución se estipula que:

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

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

El Artículo 113 del mismo ordenamiento habla de que:

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

El artículo 1° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, define que las materias que reglamentará son:

- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

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

“Como puede verse, la Ley señala una lista bastante compleja y amplia de obligaciones que debe cumplir todo servidor público y, en consecuencia, que deben cumplir las personas que presten sus servicios dentro de la Administración pública..., para cuyo incumplimiento dicha Ley establece las sanciones administrativas correspondientes en congruencia con la Constitución”.²⁶

La actual Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, fue Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1982 y tiene aplicación también en los Procedimientos de Responsabilidades del orden local que se efectúen contra servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, puesto que a la fecha la Asamblea de Representantes, Órgano encargado de ello, ha omitido expedir una Ley de Responsabilidades propia.

El que se aplique para los asuntos relacionados con el Distrito Federal, se contempla en la fracción IV del artículo 3 de la misma Ley, que nos permitiremos citar a continuación:

²⁶ CORTIÑAS-PELÁEZ, León. Introducción al Derecho Administrativo I. Porrúa, México, 1992, p. 298-299.

" Artículo 3

Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

I.-...III.-

IV.- El Departamento del Distrito Federal;

V.-...IX.- "

Son varias las Leyes de Responsabilidades que han existido en nuestro país, a continuación nos permitimos enlistarlas como referencia de los antecedentes que preceden a la actual.

➤ Ley de Responsabilidades de 1896, publicada en el Diario Oficial el seis de junio del año mencionado.

➤ Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial el veintiuno de febrero de 1940.

➤ Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de 1980.

Para el análisis del tema que concierne al presente trabajo de investigación, aclaramos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la Disposición Jurídica que contiene las reglas relativas al Procedimiento Administrativo Disciplinario, del que se deriva la Suspensión Temporal de Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal, problemática que motivó este proyecto.

Hasta el catorce de marzo de dos mil dos, esta misma Ley se aplicaba para los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, instaurados contra servidores públicos federales, sin embargo, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del trece del mes y año señalados, se creó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, disposición que ahora se aplica sólo para los Procedimientos Administrativos Disciplinarios Federales, siendo entonces la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la que se debe únicamente aplicar para el caso del Distrito Federal, esto acorde a lo establecido en el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que a la letra dice:

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

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

CAPITULO II

ASPECTOS GENERALES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL

2.1. CONCEPTO DE CONTRALORÍA Y SU FUNDAMENTO LEGAL

Como se mencionó con antelación, en el sector público las Contralorías son los Organismos encargados de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respecto al Procedimiento Administrativo Disciplinario, vigilando que los servidores públicos cumplan correctamente con las obligaciones que tienen, derivadas de las mismas Leyes y de otros ordenamientos legales.

No existen muchos autores que definan esta figura, sin embargo los maestros Rafael de Pina y de Pina Vara al hablar del término Contralor, se refieren a ella al manifestar que es la "Función administrativa encaminada a formular reparos, objeciones y observaciones a los actos de esta naturaleza cuando no están de acuerdo con la ley o con el criterio firmemente sentado por los órganos superiores de la administración pública".²⁷, pero además de vigilar se encargan de instrumentar los Procedimientos Administrativos por la comisión de irregularidades administrativas, así como la imposición de sanciones cuando se compruebe la responsabilidad de alguna o algunas personas.

²⁷ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, 19 edición, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 187.

Guillermo Cabanellas dice que las Contralorías son " las Funciones, cargo y oficinas de un contralor"²⁸ , dentro de estas funciones están la captación de Quejas y Denuncias que interpongan los particulares en contra de algún servidor público, por la comisión de actos ilícitos, otra es efectuar auditorías sobre los Procedimientos que realizan las áreas que están bajo su supervisión, vigilar el correcto ejercicio de los recursos que tenga el Gobierno para el cumplimiento de sus funciones, entre otras, que se tratarán más adelante cuando se hable de sus Atribuciones.

Otro concepto nos dice que es la " Oficina del Estado que verifica las diversas cuentas del gobierno."²⁹

Como se deduce de párrafos anteriores, el titular de las Contralorías es el Contralor, funcionario designado por el titular del Gobierno, encomendándole la supervisión de las dependencias, para el debido cumplimiento de sus facultades.

La Figura de la Contraloría se deriva de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contenidas en los artículos 108, 109 fracción III y 113, que no transcribiremos en este apartado en virtud de que estos están inscritos en el capítulo anterior.

En el artículo 108, se sientan las bases para la existencia de las Contralorías, pues al reconocer que los servidores públicos son responsables de las conductas que efectúen en el desempeño de sus funciones, se hace inminente la existencia de una autoridad que en el ámbito administrativo esté investida de la capacidad para investigar y en su caso fincar las sanciones

²⁸ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo II, C-CH, 12 edición, Ed. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1979, p. 333.

²⁹ GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón. Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Tomo I, 5 edición, Ed. Larousse, México, 1992, p. 202.

relativas a las conductas irregulares, la Contraloría, cuyas facultades de sanción sólo tendrían injerencia en las personas que estuvieran investidas de la calidad de servidor público, como se señaló en el artículo.

Con relación a la fracción III del artículo 109 de la Constitución, podemos decir que las Leyes de Responsabilidades, como se trató en el capítulo pasado, son las Disposiciones Jurídicas que con base en los artículos Constitucionales que se tratan, reglamentan el Procedimiento efectuado por las Contralorías para la investigación y en su caso la sanción de las conductas que en materia Administrativa se consideren irregulares, estas Leyes en nuestro país son de dos tipos, la Federal y las locales que tienen su aplicación en los Estados de la República Mexicana, el caso del Distrito Federal es diferente toda vez que en este no existe una Ley local y ante tal carencia aún actualmente se aplica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez concluido el Procedimiento de investigación llevado a cabo por las Contralorías, estas son las encargadas de imponer las sanciones a los servidores públicos que no se hayan conducido correctamente en su cargo, aplicándoseles la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación para ejercer cargos o comisiones.

La Ley Federal, carece de artículos en los que se determine a que conductas van a corresponder cada una de las sanciones que existen, dejando la imposición de las mismas al arbitrio de las Contralorías, en las que en muchos casos se observa que a conductas semejantes aplican sanciones muy diferentes, generando disparidad de criterios e injusticias.

Respecto al Artículo 113 del mismo ordenamiento consideramos prudente señalar que se hace necesaria la presencia de una Autoridad que

aplique legalmente el Procedimiento Administrativo Disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Para el caso de la Federación existe la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y para el Distrito Federal existe la Contraloría General, institución que vale la pena ser analizada por la trascendencia de su finalidad.

2.2. CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Es el Organismo encargado de vigilar que los servidores públicos de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, al realizar cualquier actividad relacionada con su empleo, cargo o comisión, lo hagan lícitamente, respetando la normatividad vigente. El titular de esta Dependencia es el Contralor General, funcionario designado directamente por el Jefe de Gobierno en el ámbito de sus atribuciones.

La Contraloría General es muy importante para el cumplimiento de los objetivos del Gobierno capitalino, pues entre muchas otras cosas, vigila que los recursos con que éste cuenta, sean aplicados a las finalidades públicas que se persiguen y no a intereses particulares.

A pesar de que la misma Constitución prevé la existencia de las Contralorías, como se vio en páginas pasadas, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 15, reglamenta la existencia jurídica de la Contraloría General como un auxiliar del titular del Gobierno, al considerarla una dependencia del mismo Gobierno, en su fracción XIV, que dice:

" El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias:

I.- Secretaría de Gobierno;

II.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;

III.- Secretaría de Desarrollo Económico;

IV.- Secretaría del Medio Ambiente;

V.- Secretaría de Obras y Servicios;

VI.- Secretaría de Desarrollo Social;

VII.- Secretaría de Salud;

VIII.- Secretaría de Finanzas;

IX.- Secretaría de Transportes y Vialidad;

X.- Secretaría de Seguridad Pública;

XI.- Secretaría de Turismo;

XII.- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

XIII.- Oficialía Mayor;

XIV.- Contraloría General del Distrito Federal, y

XV.- Consejería Jurídica y de Servicios Legales."

Como dicha Ley Orgánica establece las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, al encontrarse tomada en cuenta por ella como dependencia del Gobierno del Distrito Federal, existe jurídicamente y se encuentra investida de facultades para funcionar legalmente como autoridad, atribuciones que posteriormente trataremos en el presente trabajo.

2.2.1. ESTRUCTURA ORGÁNICA

Al frente de la Contraloría se encuentra el Contralor General, nombrado directamente por el Jefe de Gobierno, pero al ser imposible que el titular de la dependencia señalada, ejerza sus funciones de manera individual, la propia Ley Orgánica le faculta para que nombre como sus subordinados a otros servidores públicos, quienes bajo su supervisión se encargarán de despachar los asuntos de su competencia, tal previsión está contenida en el artículo 17 de la Ley de referencia, que a la letra dice:

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

Jerárquicamente debajo del titular de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, se encuentran cuatro Directores Generales, el Director General de Auditoría, el de Legalidad y Responsabilidades, Director

General de Evaluación y Diagnóstico y el Director General de Comisarios, más abajo los titulares de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, Dirección de Cuenta Pública, Dirección de Auditoría de Legalidad y Recursos de Inconformidad, Dirección de Atención Ciudadana, Dirección de Juicios Contenciosos y Amparos, Dirección de Normatividad y Situación Patrimonial, Dirección Ejecutiva de Coordinación de Contralorías Internas y los Contralores Internos de cada Dependencia.

Cada área posee sus propias atribuciones, en ellas existen otros servidores públicos con cargos de Subdirectores, Jefes de Unidad Departamental y Personal Operativo, que tendrán como finalidad el cumplimiento de todas las funciones a las que están obligadas las Direcciones.

Existen las áreas dependientes de la Contraloría General, mencionadas con antelación, en virtud de que el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, las reconoce y les otorga atribuciones mediante sus artículos 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112 y 113.

2.2.2. ATRIBUCIONES

Están reglamentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y en su Reglamento Interior, aunque en términos generales se sabe que debe vigilar que las actividades de las Dependencias y Organismos del Distrito Federal estén apegadas a Derecho.

Por su parte el artículo 34 de la Ley Orgánica citada, le otorga las siguientes atribuciones:

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

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación del Gobierno del Distrito Federal, manteniendo permanentemente su actualización;

II. Fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el Código Financiero del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;

III. Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;

IV. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública del Distrito Federal. Discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control;

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

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

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

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

IX. Verificar el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, de las obligaciones derivadas de

las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de responsabilidades administrativas;

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

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

XII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra

pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la Administración Pública del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;

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

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

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

XVI. Opinar, previamente a su expedición, sobre, la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren las dependencias

correspondientes, así como en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas;

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

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

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

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

XXI. Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa derivadas de la revisión de la cuenta pública, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar;

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

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

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

XXV. Tramitar y resolver las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento

de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas;

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

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

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

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

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

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

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

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

Otras atribuciones para la Contraloría General se las otorga el artículo 28 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en el que se manifiesta que:

“ Corresponde al titular de la Contraloría General, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Ley, las que le atribuyan expresamente otras leyes, reglamentos, acuerdos y el jefe de Gobierno, así como también las que correspondan a las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo a ella adscritas.

Asimismo le corresponde elaborar y expedir su Manual Administrativo estableciendo las facultades de sus unidades administrativas de apoyo técnico-operativo, las cuales se entenderán delegadas.

También le corresponde ejercer el presupuesto autorizado para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley, formalizando salvo que Jefe de Gobierno establezca disposición distinta, la contratación conforme de la Ley de Adquisiciones y Ley de Obras Públicas, que requieren de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo a su cargo de conformidad con lo que señalen las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables”.

2.3. CONTRALORIAS INTERNAS

Como existe un gran número de Dependencias del Gobierno del Distrito Federal, sería imposible para la Contraloría General supervisar el funcionamiento de cada una de ellas y el actuar de sus servidores públicos efectivamente, por lo que emanaron de ella Contralorías Internas, para cada

una de las principales Instituciones, que se encargan de efectuar esta función de manera particular, solamente les compete conocer de los asuntos relacionados con la Dependencia de la que son Contraloría.

Cada una de las Contralorías Internas depende directamente de la Contraloría General, la cual expedirá los lineamientos a través de los cuales se registrará la actividad de estas.

Es preciso aclarar que como un avance importante de la Contraloría General, se encuentra el hecho de que a partir del año dos mil uno, las Contralorías Internas dependen presupuestalmente de ella, ya que anteriormente las Instituciones a las que debían vigilar eran quienes les proporcionaban los recursos que necesitaban, por ejemplo el pago de salario a sus servidores públicos, mobiliario y papelería; este hecho es trascendental porque es ilógico pensar que una institución que se siente vigilada por otra, dotará a esta de recursos suficientes para que lleve a cabo una actividad de vigilancia, que en su caso podría originar la sanción de alguno de sus servidores públicos.

Entre las principales Contralorías Internas del Gobierno del Distrito Federal tenemos las siguientes:

- a) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- b) Secretaría de Obras y Servicios;
- c) Secretaría de Salud;
- d) Secretaría de Finanzas;
- e) Secretaría de Transportes y Vialidad;
- f) Secretaría de Seguridad Pública;
- g) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

- h) Oficialía Mayor;**
- i) De cada una de las 16 Delegaciones Políticas;**
- j) Servicio de Transportes Eléctricos**

En cada Contraloría Interna, además del Contralor generalmente existen dos Subdirecciones dependientes de este, una encargada de las Auditorías y la otra de las Responsabilidades, la primera será la que vigile los Procedimientos que se efectúan, mediante revisiones periódicas, previamente establecidas, la segunda tendrá como función conocer, investigar, desahogar y resolver Procedimientos Administrativos Disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos adscritos a las Dependencias.

Las Subdirecciones aludidas tienen a su cargo Jefaturas de Unidad, que dependiendo del tipo de Institución se dedicarán a funciones diferentes, en el caso de la Subdirección de Responsabilidades comúnmente sus Jefaturas son tres, la de Quejas y Denuncias, que tiene como objetivo recibir las inconformidades de los ciudadanos contra los servidores públicos por el ejercicio indebido de sus facultades, la de Verificación, Investigación e Integración de Expedientes, que integra la investigación, cita a los servidores públicos, solicita informes a las autoridades y emite una Resolución al concluir el Procedimiento, tienen también la Unidad de Revocación, esta área se encarga de contestar los Recursos interpuestos por los servidores públicos sancionados, tales como el Juicio de Nulidad promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, atiende además los recursos de Revocación que se presentan ante la autoridad que emite el acto, de igual manera se dedica a Contestar los Informes solicitados cuando se presente un Juicio de Amparo en contra de algún acto emitido por la propia Contraloría Interna.

2.3.1. FACULTADES

Se encuentran enunciadas en el artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal que reza:

"Corresponden a los Órganos de Control Interno de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, en el ámbito de su competencia las siguientes atribuciones:

I. Proponer para su aprobación el Programa Anual de Auditoría para cada ejercicio presupuestal, manteniendo un seguimiento sistemático de su ejecución;

II. Ordenar y realizar auditorías y revisiones programadas, extraordinarias o adicionales a las programadas, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita la Contraloría General, a efecto de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones al personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, activos y demás que correspondan en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

III. Formular observaciones derivadas de las auditorías y revisiones, emitir las recomendaciones correspondientes y dar seguimiento sistemático a la solventación de las mismas;

IV. Asistir a las sesiones de los comités y subcomités en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

V. Expedir previo cotejo, copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, así como de aquellos a los cuales se tenga acceso con motivo de la práctica de auditorías y revisiones;

VI. Intervenir en los procedimientos de licitación pública y por invitación restringida a cuando menos tres participantes o concursantes;

VII. Atender los requerimientos que les formule la Contraloría General, derivados de las funciones que tienen encomendadas;

VIII. Requerir de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, información y documentación a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, así como a proveedores, contratistas y prestadores de servicio, cuando lo estime conveniente;

IX. Fiscalizar que los subsidios otorgados por el Distrito Federal para las Entidades, sean aplicados de acuerdo a los programas autorizados;

X. Intervenir en las actas de entrega-recepción que realicen los titulares y servidores públicos de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades y la Administración Pública que correspondan, a fin de vigilar que se cumpla con la normatividad aplicable, y en caso de incumplimiento, determinar las responsabilidades y sanciones administrativas correspondientes;

XI. Conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos adscritos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública que correspondan, que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de los cuales tengan conocimiento por cualquier medio, para determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de la ley de la materia;

XII. Substanciar y resolver los recursos de revocación que se promuevan en contra de resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

XIII. Acordar, cuando proceda, la suspensión temporal de los servidores públicos de sus empleos, cargos o comisiones cuando a su juicio resulte conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones;

XIV. Aplicar los lineamientos que emita la Contraloría General, para el desempeño de las atribuciones que tiene conferidas, así como para el control de la información que proporcionen las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública de que se trate, para dar Seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las recomendaciones que emitan tanto la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, como la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa;

XV. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, evaluación de la gestión pública, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Administración Pública, adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y demás que señalen las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

XVI. Fiscalizar que el ejercicio de los recursos federales transferidos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, se apliquen con base en los acuerdos, convenios y bases de colaboración celebrados con las autoridades federales competentes;

XVII. Conocer, desahogar y resolver, a través de la unidad correspondiente, el procedimiento de Aclaración de los Actos, en términos de la ley de Obras Públicas del Distrito Federal; y

XVIII. Analizar, recibir, tramitar las solicitudes y desahogar el procedimiento de certificación de afirmativa ficta, en los términos y plazos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, debiendo informar a la Contraloría General sobre las solicitudes y trámites realizados."

Para el caso de la investigación que realizamos sobre la suspensión temporal de los servidores públicos del ejercicio de sus funciones, las fracciones XI y XIII del mencionado artículo son vitales, ya que ambas sirven como fundamento a las Contralorías Internas para poder suspender de sus funciones a los servidores públicos que son investigados, por presuntas

irregularidades administrativas en el ejercicio de sus funciones. Por su parte la Fracción XI, le otorga a las Contralorías Internas del Gobierno del Distrito Federal, el derecho de desahogar el Procedimiento Administrativo, llevando a cabo la investigación y en su caso la aplicación de las Sanciones correspondientes, cabe aclarar que dentro del Procedimiento, estas instancias pueden antes de emitir resolución, determinar la suspensión señalada sin haberse aún comprobado responsabilidad alguna, esto con base en la fracción XIII.

Relativo a las demás facultades, éstas se derivan de las que tiene la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, descritas en líneas pasadas.

Es importante que señalemos, que las Contralorías Internas no solo tienen Derechos y Facultades, sino también tienen Obligaciones, que corresponden cumplir a los servidores públicos que laboran en ellas, que son las mismas que para todos los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en los demás ordenamientos legales; para el caso de que se quiera presentar alguna Queja o Denuncia en contra de estos servidores públicos, sería erróneo pensar que se presentaría en la misma Dependencia en la que están adscritos, lo correcto sería interponerla ante la Contraloría General, para que esta sustancie el Procedimiento y emita una Resolución al respecto.

En el Distrito Federal, las autoridades que legalmente pueden aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con relación al Procedimiento Administrativo Disciplinario son La Contraloría General y las

Contralorías Internas del mismo Gobierno, que en su caso pueden como ya se dijo, suspender temporalmente a los servidores públicos, hecho que se tratará en capítulos posteriores.

CAPITULO III

ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Para tratar lo relativo al Procedimiento referido en líneas anteriores, es necesario que mencionemos que todo servidor público al tener derechos, también tiene obligaciones y que la falta de observancia a las mismas o el abuso que cometa con relación a su función, traen como consecuencia sanciones de diversos tipos, entre las que se encuentran las administrativas, que para poder ser aplicadas necesitan la instrumentación de un Procedimiento Especial denominado " Administrativo Disciplinario ", que como se ha venido mencionando se basa en las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el ámbito Federal y para el caso del Distrito Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Antes de analizar las particularidades del Procedimiento, consideramos que es necesario hacer alusión a las obligaciones que las personas que poseen la calidad de servidor público deben cumplir durante el desempeño de sus funciones, estas se encuentran contenidas en el caso del Distrito Federal en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

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

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

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

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

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

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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

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

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

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

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

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

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

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

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con

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

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

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

Toda vez que en el numeral mencionado, no se encuentran reguladas todas las obligaciones que debieran ser consideradas, sería importante que se contemplaran en los supuestos, principios que deben ser cumplidos por los funcionarios durante el desarrollo de sus obligaciones para con la sociedad, tales como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. En el Distrito Federal, en materia Administrativa el incumplimiento de alguno de ellos conlleva a la intervención de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal o en su caso de la Contraloría Interna correspondiente, instrumentándose el Procedimiento Administrativo Disciplinario y en caso de

comprobarse alguna responsabilidad a la imposición de una o más sanciones, que serían la culminación del mismo.

Para entender con precisión el término "Procedimiento Administrativo Disciplinario", es necesario que primero conozcamos el significado de Procedimiento Administrativo, que para el maestro Serra Rojas es " el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin" ³⁰, ahora bien, como es sabido esta serie de actos para que puedan ser considerados como válidos, es necesario que sigan y respeten ciertas formalidades y principios, que para ser acordes a lo estipulado en nuestra Constitución, deben estar previamente establecidos y llevados a cabo por los funcionarios o personas facultadas para ello.

Mallo Francisco lo define como "... el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa" ³¹

El Profesor Gabino Fraga dice que el Procedimiento Administrativo es el "conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan al acto administrativo".³²

Otros autores reconocen al "Procedimiento Administrativo Disciplinario" como aquel en el que se le imputa a determinada persona con características particulares, una presunta responsabilidad administrativa por faltas cometidas en el desempeño de sus funciones, instituyéndose para tales efectos un Procedimiento que se caracteriza porque la autoridad que lo estatuye es la misma que lo tramita y resuelve, ya sea en forma absolutoria o sancionadora,

³⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p 266.

³¹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano, Procedimiento Administrativo. 4 edición, Ed. Porrúa, México, pp 2558-2560.

³² FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 255

los pasos que se deben seguir en este, para el Distrito Federal se encuentran señalados en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con los elementos vertidos, podemos enfatizar que es la serie de pasos previamente establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tendientes a la investigación y en su caso a la aplicación de sanciones a servidores públicos, que durante el ejercicio de sus funciones hayan realizado actos u omisiones en contra de las obligaciones que establecen para ellos los preceptos contenidos en la disposición jurídica en comento.

El Procedimiento en el Distrito Federal se establece como ya se habló, en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

“ La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

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

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

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

III.- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y

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

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

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

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República. “

Enterados del contenido de uno de los artículos más importantes de la Ley en cuestión, es preciso aclarar que el Procedimiento es incompleto y deficiente en muchos aspectos, que hacen concluir que una figura así no puede ni debe estar contenida en un solo numeral, sino que como en la mayoría de nuestras disposiciones jurídicas, primero debe tenerse una ley sustantiva que contenga los supuestos o hipótesis que se pueden presentar en alguna materia y una norma adjetiva, que sea la encargada de reglamentar el Procedimiento a través del cual se aplicarán las primeras figuras jurídicas; en este orden de ideas, estos planteamientos se ejemplifican en el hecho de que en el comentado artículo no se especifican reglas respecto a las pruebas que pueden ser ofrecidas, mucho menos la forma en que se admitirán y se desahogaran, tampoco se señala en forma clara que Norma será supletoriamente aplicable para cubrir las lagunas que se tuviera en relación con este, aún no se define con precisión si se deberá aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Federal de Procedimientos Penales.

La propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque ausente de muchas formas acertadas, en algunos de sus aspectos

distingue bien varios conceptos, una de las peculiaridades del Procedimiento que se trata, es que inicia con la citación que se realiza al servidor público presunto responsable a una audiencia que en la práctica es conocida como " Audiencia de Ley", para la que se deben hacer de su conocimiento los hechos que se le atribuyen, el nombre de la o las personas que le imputan estos, así como su derecho a ofrecer pruebas o alegar lo que a su derecho convenga. Es una de sus características, que entre la fecha de la citación y la fecha de la audiencia deberán existir no menos de cinco días ni más de quince días, en la práctica se inicia con un Proveído denominado de Inicio del Procedimiento Administrativo y un Citatorio, en los que se detallan todas las irregularidades en las que pudiera haber incurrido el servidor público, encuadrándolas a cada una de las fracciones del artículo 47 de la multicitada ley, que ha juicio de la Contraloría hayan sido incumplidas.

3.2 CONCEPTO DE QUEJA Y DENUNCIA

Para iniciar la actividad de la Contraloría General o las Contralorías Internas del Distrito Federal, se necesita que existencia una Queja o una Denuncia, en contra de algún servidor público, por presuntas irregularidades que infringen sus obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta Ley en sus artículos 49 y 50, las menciona como las formas para activar la función investigadora de la autoridad, sin embargo no señala elementos que permitan su distinción, se limita a indicar que existirán unidades que se encarguen de captarlas, para que cualquier interesado pueda presentarlas; si bien es cierto no las identifica, pero tampoco limita que para que se puedan presentar, quienes las formulen deban tener alguna particularidad o cualidad para contar con el derecho.

Protege el citado artículo 50, la libertad para presentarlas, al señalar que los servidores públicos de la Secretaría están obligados a respetar el derecho de interponerlas.

Para diferenciar entre Queja y Denuncia, comenzaremos acotando que la palabra Queja se deriva de quejarse, que proviene del latín *Coatiere*, existen diferentes acepciones y significados de esta expresión, que va desde el Recurso que se interpone en contra de algún tipo de Resolución, hasta la que se cataloga como medio para manifestarse en contra de actos cometidos por algún servidor público, basándonos en la Doctrina se puede señalar que la expresión "Queja" se utiliza para manifestar inconformidades con la actuación de los funcionarios..., y por ello asume el carácter de "administrativo"³³, se caracteriza porque la persona que la formula es quién directamente ve afectado su patrimonio a consecuencia de las conductas irregulares.

El Profesor Juan Palomar alude a la Queja como la " Acusación ante juez o tribunal competente, ejecutado en forma solemne y como parte en el proceso la acción penal contra los responsables de un delito"³⁴, en el caso que analizamos, se presenta contra servidores públicos y por la comisión de irregularidades administrativas y no por delitos.

Por cuanto hace al concepto de Denuncia, se debe primero entender que este término proviene del latín " *Denuntiare*", que significa hacer saber, de Pina y de Pina Vara señalan que esta es el "Acto mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad la comisión de algún delito o infracción legal"³⁵, en el caso específico por no tratarse de la materia penal sino administrativa,

³³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. P-Z, 13 edición, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 2647.

³⁴ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *Diccionario para Juristas*, Tomo II, Ed. Porrúa, México, 2000, p.1293.

³⁵ DE PINA, Rafael, Op. Cit., p. 223.

se harán del conocimiento, conductas irregulares ocasionadas por servidores públicos que afecten aspectos administrativos.

Otro concepto de Denuncia es en el que consta que se trata del " medio para poner en conocimiento del órgano sancionador las posibles faltas oficiales en que incurran dichos funcionarios" ³⁶, para el caso que tratamos se haría ante las Contralorías.

Empero consideramos acertado el criterio adoptado por la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal en su obra denominada Guía Teórica-Práctica para el desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario, publicada en el mes de febrero de mil novecientos noventa y nueve, en razón de que de manera tajante distingue las dos acepciones, al argumentar que si bien es cierto, a través de los dos medios se hacen del conocimiento posibles irregularidades cometidas por servidores públicos, en la Queja, la persona que hace las manifestaciones es quien a causa de esas circunstancias ve directamente afectado su interés como gobernado; por cuanto hace a la Denuncia la puede realizar cualquier persona, sin que los actos u omisiones perjudiquen directamente sus intereses como gobernado, sino la adecuada marcha de la Administración Pública, en este rubro también se pueden incluir las formuladas por propios servidores públicos, quienes tienen la obligación de hacer del conocimiento a la instancia investigadora las conductas que a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa, es conveniente recordar que como se dijo con antelación en las Contralorías del Gobierno del Distrito Federal existen áreas de Auditoría, que se encargan de auditar el actuar de las Dependencias en sus Procedimientos, cuando el titular de estas, detecta irregularidades derivado de sus revisiones, a través de documentación oficial remite sus observaciones al área de Responsabilidades

³⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. D-H, 13 edición, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 899.

para que se inicie el Procedimiento Administrativo Disciplinario, por las presuntas irregularidades que se describen en su informe, contra determinados servidores públicos; este hecho también debe ser considerado una Denuncia, porque no obstante que el área de Auditoría solicita la investigación actuando conforme a sus atribuciones, se cumple el requisito de que lo hace también porque hacer del conocimiento los hechos presuntamente ilícitos, es una obligación de todos los servidores públicos, sin importar su jerarquía o función, aunado a que con los hechos no se causa un daño al patrimonio del denunciante, sino en su caso, de la Administración Pública.

El derecho de formular las Quejas y Denuncias se deriva de lo estipulado en el artículo Octavo Constitucional, que es el derecho con el que contamos los particulares, para pedir a determinada autoridad alguna cosa, aunque es cierto que con la presentación de alguno de estos medios no se garantiza que alguien vaya a ser sancionado, el promovente si tiene el derecho y por ende la autoridad la obligación de atender la solicitud que se le formule.

Actualmente existen diversas formas para que se presenten, en ocasiones se interponen de manera directa, en que la persona declara en una comparecencia ante el personal de la Contraloría facultado para ello, haciendo alusión a los hechos que desde su punto de vista son motivo de infracciones al muchas veces repetido artículo 47, en esta diligencia podrá expresar cualquier tipo de situación, ante el titular del área, quién será asistido por otros dos funcionarios, denominados "testigos de asistencia", mismos que constatan que el acto efectivamente se está realizando.

Otra manera de presentarlas es vía telefónica, a través de una captación que se realizará transcribiendo los datos en una hoja que sirve de registro, aunque por la diversidad de ocupaciones con que los seres humanos

contamos, podría considerarse que es una cómoda forma de comunicar las inconformidades, pero es desde nuestro punto de vista la más insegura, toda vez que cualquier persona, aunque sea de manera falsa puede afectar los intereses del empleado, a pesar de que este no sea sancionado, se ve sujeto a un Procedimiento que en estricto sentido afectaría sus intereses económicos y morales, ocasionaría que fuera señalado por sus compañeros por una circunstancia que en ocasiones es totalmente falsa y dolosa, por ello es importante que para que se tengan por formuladas, deben ser ratificadas ante la autoridad competente, ante quién previamente se interpusieron, para evitar cualquier injusticia en contra de alguien; la peculiaridad aludida debería también ser obligatoria para las inconformidades presentadas por vía Inter Net.

A través de escritos es otra manera de manifestarse en contra del desempeño de funcionarios, que no respetan la legalidad ni la honradez, pero como en las otras formas debe ser necesaria su ratificación, en todos los casos "... La denuncia debe contener, en cuanto sea posible, la relación circunstanciada del hecho considerado delictuoso, expresando el lugar, tiempo y modo cómo fue perpetrado..."³⁷, para que al analizar la Contraloría competente la narración que contiene la Queja, esté en posibilidades de determinar si efectivamente se pudo haber cometido alguna irregularidad, el grado de participación de cada servidor público, en caso de tratarse de varios, si existió algún testigo o si verdaderamente se trata de un servidor público, esto porque en ocasiones, particulares se ostentan como tales, sin que exista tal calidad.

Cumpliendo el requisito de la ratificación la Contraloría inicia la investigación, con las características que a continuación analizaremos.

³⁷ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo VI, Ed. Bibliográfica Omeba, México, 1984, p. 761.

3.3 ETAPA DE INVESTIGACIÓN

Como todo Procedimiento, el Administrativo Disciplinario también se encuentra integrado por una serie de etapas, que en su conjunto conforman la totalidad del mismo, a pesar de que la Legislación no las determina, de modo práctico lo podemos dividir en Inicio del Procedimiento o Citación, la Audiencia de Ley, que incluye el Ofrecimiento, Admisión y Desahogo de Pruebas, así como los alegatos y por último tenemos la Resolución.

La Etapa de Investigación, es previa al Procedimiento Administrativo Disciplinario y es la que se destina para que la Contraloría realice las diligencias que se estimen necesarias, para poder determinar si existen o no elementos para incoar el Procedimiento en contra de algún servidor público y es como se dijo previa a este.

En puntos anteriores ya se expresó que el actuar de la autoridad iniciaría con la existencia de una Queja o una Denuncia, a la que le recaerá un Acuerdo de Radicación, emitido por la Contraloría competente, ordenándose en él que se le asigne un número de expediente y se inicie la investigación con relación a los hechos enunciados, por el Quejoso o Denunciante, es en ese momento cuando se inicia la Etapa de Investigación, en la que la autoridad llevará a cabo todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos objeto de investigación, citará al promovente para que ratifique el contenido de su Queja si la presentó vía telefónica o por escrito, solicitándole aporte en su caso mayores elementos para que la indagatoria se realice adecuadamente, dependiendo del asunto, se tiene que solicitar información al área involucrada de la Dependencia de que se trate, en su momento se solicitará la presencia de testigos, a los que les consten los hechos.

En la práctica las Contralorías del Gobierno del Distrito Federal, justifican su actuar en esta etapa previa, en lo que estipula el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que textualmente dice:

“En los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observarán, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo anterior “.

Es decir, la Etapa a la que nos referimos también se debe regir por lo que estipula el artículo 64 del mismo ordenamiento, que como ya se señaló se refiere al Procedimiento Administrativo Disciplinario. Desde nuestro punto de vista, la Investigación es una parte que forzosamente debe existir previa al Procedimiento, en virtud de que en la mayoría de los casos con la Queja o con la Denuncia, no se cuenta con los elementos suficientes para que las Contralorías emitan una determinación sobre la posible responsabilidad, en caso de que no existiera la etapa de referencia y se instrumentara el Procedimiento, al no contar con bastantes elementos de convicción, muchos servidores públicos no recibirían su castigo, a pesar de que hayan cometido alguna falta administrativa, pues aunque las autoridades emitieran una determinación en la que se les impusiera alguna sanción, los afectados acudirían a otras instancias que seguramente les darían la razón, absolviéndolos de cualquier culpa, todo porque no hubo los suficientes medios de convicción, esta autoridades, en el caso del Distrito Federal serían en primera instancia el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ante quién se promueve el Juicio de Nulidad, en el ámbito Federal, podrían acudir al Amparo, para que la Justicia Federal les otorgara su protección.

No existe alguna disposición legal en la que se fije la duración de esta Etapa, tampoco que imponga el número y tipo de diligencias que se deban realizar en ella, estas particularidades dependen de cada caso y son decisiones de cada una de las Contralorías del Gobierno del Distrito Federal.

Culminada la etapa y agotadas las diligencias, el Titular de la Contraloría tiene dos opciones, una la instrumentación del Procedimiento de Responsabilidades y otra la emisión de un Acuerdo, en el que se determine que no existe responsabilidad del servidor público señalado como presunto responsable, Acuerdos entre los que se encuentran los de Imprudencia e Incompetencia.

3.4 ACUERDO DE IMPROCEDENCIA

Es un tipo de determinación en la que la Contraloría competente, una vez terminada la Etapa de Investigación, concluye que no existen elementos suficientes para presumir Responsabilidad Administrativa e incoar el Procedimiento Administrativo Disciplinario, en contra de algún servidor público del Gobierno del Distrito Federal.

Existen varias razones por las que se puede llegar a una determinación de este tipo, entre las más comunes tenemos las siguientes:

a) Que después de la investigación, lo declarado por el Quejoso o Denunciante, haya resultado falso.

b) Que el servidor público presunto responsable, haya actuado de acuerdo a preceptos legales.

c) Que no exista otro elemento, solo el dicho del Quejoso o Denunciante y que el servidor público haya negado la comisión de las irregularidades que se le atribuyen.

d) Que existan testigos de que el servidor público no cometió tales faltas administrativas.

e) Que los actos que causó el servidor público, no sean infracciones administrativas, sino delitos, que en su caso, corresponden ser investigados por el Ministerio Público, con base en lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

f) Que el servidor público fue capaz de presentar ante la Contraloría, elementos que permitieron determinar su inocencia.

g) Que en el lugar, día y hora en que se le atribuyen a algún servidor público irregularidades, este se encontrara en otro sitio.

h) Que la persona a la que se señala como responsable de faltas administrativas, al momento de cometer los actos no era servidor público.

A pesar de que doctrinalmente casi no se trata esta figura, en la práctica, se sabe que el Acuerdo debe constar en fojas membretadas, foliadas y selladas, en las que se encuentre estampada la firma del Contralor, titular del área, funcionario facultado para tal fin, además tiene que contener el número de expediente al que corresponde, una narración de las actuaciones que se realizaron respecto a la Queja o Denuncia, los razonamientos lógico-jurídicos que llevaron a la autoridad a no considerar procedente la Queja o Denuncia.

La Contraloría correspondiente debe dar a conocer al promovente el resultado de las investigaciones, corriéndole traslado del Acuerdo que le recayó a su promoción, cuando es una Contraloría Interna quien resuelve, esta debe informar a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal sobre su determinación.

3.5 ACUERDO DE INCOMPETENCIA

Se llega a ellos cuando la investigación de las presuntas irregularidades administrativas de servidores públicos, no son competencia de la Contraloría en la que fue presentada la promoción.

Para explicar el contenido del párrafo que antecede, tenemos que recordar que las principales Dependencias y Entidades del Distrito Federal, cuentan con Contralorías Internas, a las que les competen únicamente los asuntos relacionados con servidores públicos de cada una de ellas, por ejemplo a la Contraloría Interna de la Delegación Tlalpan, sólo le corresponde investigar sobre empleados de dicha Delegación. Ahora bien cuando se

presente una Queja o Denuncia en una Contraloría Interna que no es competente, esta debe cerciorarse que los servidores públicos de quienes se está inconforme, no están adscritos a la Dependencia que le corresponde y una vez que esto se confirme, tiene la obligación de emitir un Acuerdo en el que se declare incompetente para conocer del asunto por las razones señaladas, aunado a ello, al igual que con el Acuerdo de Improcedencia debe la autoridad dar a conocer al quejoso la conclusión de las investigaciones relacionadas con su escrito o comparecencia.

Otra particularidad que tiene la emisión de este tipo de Acuerdos, es que la Contraloría emisora debe enviar los autos a la Contraloría General o en su caso, a la Contraloría Interna competente para que sigan conociendo del mismo, investigando al respecto y en caso procedente instrumentar el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Una Contraloría que no tiene competencia no debe investigar sobre los hechos objeto de una queja por los siguientes inconvenientes:

1) Un servidor público que sea citado por una Contraloría Incompetente, no tiene la obligación de presentarse a cualquier citatorio o diligencia para la que sea solicitado.

2) Las resoluciones que emitiera serían nulas por el simple hecho de no ser el Órgano facultado para realizarlas.

3) En caso necesario, no tendría coercibilidad para exigir a la Dependencia de la que no es Contraloría, que le entregue alguna información,

pues no estaría facultada para instrumentar algún Procedimiento por la omisión a la solicitud.

Ejemplifica el caso de que las Contralorías Internas deben instrumentar Procedimientos sólo cuando se trata de sus Dependencias, el contenido de la fracción XI del artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, que a la letra dice:

"Artículo 113.-

Corresponden a los Órganos de Control Interno de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, en el ámbito de su competencia las siguientes atribuciones:

I...X

XI. Conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos adscritos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública que correspondan, que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de los cuales tengan conocimiento por cualquier medio, para determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de la ley de la materia; "

Para el caso de que la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal reciba Quejas o Denuncias que le competen a alguna Contraloría Interna, tiene que turnarlas a ella, cuando le correspondan al ámbito Federal,

debe enviarlas a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), autoridad que cuenta con atribuciones dentro de ese Nivel de Gobierno, pero debe tener informado al particular sobre esta situación.

3.6 INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Tal y como se señaló, cuando la indagatoria llevada a cabo a través de la Etapa de Investigación, trae como consecuencia que la Contraloría encargada, concluya que existen elementos suficientes para instrumentar el Procedimiento de Responsabilidades, en contra de servidor o servidores públicos determinados, debe iniciarse este acorde a lo establecido en la fracción I del citado artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que refiere:

" Artículo 64

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

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

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

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; ..."

De lo anterior se deduce que el Procedimiento inicia con la citación que se le hace al servidor público presunto responsable a una Audiencia, conocida como "de Ley". Por la trascendencia del inicio, en la práctica las Contralorías en el Gobierno del Distrito Federal dictan un Acuerdo en el que se resuelve la Instrumentación del Procedimiento, a este documento se le denomina " Proveído o Acuerdo de Inicio de Procedimiento Administrativo Disciplinario" , que contiene el nombre de los servidores públicos en contra de los cuales se incoa, las irregularidades que se le atribuyen a cada uno de ellos, ordenándose en el mismo, se gire el citatorio o citatorios correspondientes.

El citatorio debe tener las siguientes características en su contenido y respecto al destinatario :

- a) Describir detalladamente todas las irregularidades que se le atribuyen al presunto responsable, señalando el día, hora y lugar en que se cometieron.**

- b) Hacerle de su conocimiento el nombre del o las personas que en su caso interpusieron una Queja o Denuncia en su contra.**

- c) Informar al servidor público el derecho que tiene a presentar un defensor, ofrecer pruebas y alegatos.**

d) Indicar al destinatario, que durante el Procedimiento se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales.

e) Señalar el día, lugar y hora en que se celebrará la audiencia.

3.6.1. AUDIENCIA DE LEY

El término Audiencia, proviene del verbo latino " Audiere" que significa oír, se trata del " ... complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado, en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva las pretensiones formuladas..." ³⁸, para este caso la autoridad que debe resolver es la Contraloría competente.

La Audiencia de Ley, es conocida también como "Audiencia del artículo 64", refiriéndose a la contenida en ese artículo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; entre la fecha de celebración de esta y la de la citación debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, para que el inculpado tenga tiempo suficiente para preparar su defensa.

La citada diligencia es de extrema importancia, en virtud de que con ella se cumple con la Garantía de Audiencia con que cuenta el servidor público, pues como se dijo, se le hace saber quién se queja en su contra y se le permite manifestar lo que ha su derecho convenga, respecto de la acusación

³⁸ DE PINA, Rafael. Op. Cit., p. 114.

que obra contra su persona, optando por ofrecer las pruebas que estime procedentes.

La actuación que la contiene, debe ser presidida por el Contralor, titular del área que citó al declarante, siempre asistido por dos funcionarios de la misma área, a quienes se les denomina "Testigos de Asistencia".

La diligencia comienza haciéndole de su conocimiento nuevamente la imputación que obra en su contra y el nombre del o las personas que lo acusan, continúa con el registro de los datos generales del servidor público, incluidos su trayectoria laboral, inmediatamente se toma la declaración del compareciente con relación a los hechos que se investigan, para que diga lo que a su interés y derecho convengan, puede afirmar o negar la existencia de los hechos que se le atribuyen o confesar la realización de los mismos, en todo momento tiene la posibilidad de aclarar lo que a su juicio sea necesario, respecto de la investigación o los datos proporcionados por el promovente de la Queja o Denuncia.

Terminada la declaración, se abre la etapa de ofrecimiento, aceptación y desahogo de pruebas, en la que el compareciente puede ofrecer las que estime convenientes, correspondiendo a la Contraloría su aceptación siempre y cuando sean ofrecidas correctamente y no se contrapongan a lo estipulado por el Código Federal de Procedimientos Penales, aplicado supletoriamente al Procedimiento; después se desahogan las pruebas que sean posibles en el momento y en caso de que no sea factible en la misma actuación, se fijará nueva fecha para la continuación de la misma.

Posteriormente se lleva a cabo la etapa de Alegatos, en esta el presunto responsable puede hacer cualquier manifestación sobre la Queja o Denuncia que obra en su contra, con razonamientos si así lo estima, trata de demostrar

a la Contraloría que es inocente de las conductas irregulares que han sido manifestadas como causadas por él.

Desahogadas todas las Pruebas, la Contraloría que conozca del asunto estará en posibilidades de Resolver sobre la presunta responsabilidad administrativa.

3.6.2. RESOLUCIÓN

Al hablar de Resolución del Procedimiento Administrativo Disciplinario, nos referimos a la "determinación o fallo de una autoridad administrativa"³⁹, que se presenta cuando se concluye el Procedimiento.

Cuando concluye el desahogo de las probanzas que le fueron aceptadas al servidor público en la audiencia contenida en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal, competente, debe emitir una Resolución en la que se determine si el acusado es culpable o no de los actos de los que se le acusa.

Con base en la fracción II del mismo artículo 64, podemos decir que la Resolución debe ser emitida dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha del desahogo de la última prueba, podrá ser de tres tipos, una en la que se decida sancionar al servidor público, la segunda en la que se le absuelva y la última en la que la Contraloría se abstenga de sancionarlo por única ocasión.

Existen seis sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos del Distrito Federal a través del primer tipo de Resolución, de acuerdo al

³⁹ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Op. Cit., p.1374.

artículo 53 de la Ley en comento, tales como el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; tienen que ser considerados algunos elementos cuando se impongan sanciones resultantes del Procedimiento de Responsabilidades, acorde a los establecido en el artículo 54 del mismo ordenamiento legal, que señala:

"ARTÍCULO 54

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Aunque estos elementos debieran ser considerados al momento de la imposición de las sanciones, en la práctica muchas Contralorías no los toman en cuenta, al momento de resolver.

Casi no existen Resoluciones en las que se absuelva al presunto infractor, puesto que al ser la misma autoridad quién realiza la investigación y quién juzga, en todo momento la Contraloría correspondiente está convencida de su culpabilidad, sólo en casos muy excepcionales algún Contralor concluye absolver, ello se presenta porque el inculpado con las pruebas que aportó logró desvirtuar la acusación que obraba en su contra, en ese supuesto el titular de la Contraloría debe enviar copia de la Resolución al área de Recursos Humanos de la Dependencia de que se trate, para que se registre en el expediente personal del funcionario, la inscripción de que no fue responsable de los actos que se le atribuyeron.

Tiene la Autoridad, la Facultad de abstenerse de sancionar al responsable por una sola vez, cuando se cumplan los requisitos previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que expresa:

"ARTÍCULO 63

La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado

por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. "

Carece la Ley Federal de artículos en los que se especifique que tipo de infracciones serían las que alcanzarían tal privilegio, como en los otros casos, se deja a la consideración de las autoridades en funciones.

La estructura de las Resoluciones del Procedimiento Administrativo Disciplinario, que emiten las Contralorías del Gobierno del Distrito Federal, se dividen principalmente en cuatro puntos: El Preámbulo es la primera parte, en la que se describe el lugar, la hora y la fecha de emisión de la Resolución, la Contraloría que la efectuó, el motivo de la Queja, nombre del quejoso y del servidor público a quién se le instrumentó el Procedimiento.

En la segunda, conocida como Resultandos se describen las diligencias que se realizaron ante la Contraloría con relación al expediente que se está resolviendo, se describirá cada una de ellas, por ejemplo entre otras, las solicitudes de información que se elaboraron, así como sus respectivas respuestas, las declaraciones del quejoso y del servidor público presunto infractor y las de los testigos, otro aspecto importante es que se incluya la diligencia que contiene la Audiencia de Ley, a efecto de que la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal, al momento de resolver, valore las manifestaciones del compareciente y las pruebas que ofreció y le fueron aceptadas.

Los Considerandos contienen el análisis lógico jurídico del asunto, efectuado por la Contraloría, se analizan las consideraciones hechas por el presunto responsable en su defensa y se valoran todas las pruebas que aportó, confrontando estos elementos con la Queja o Denuncia que obra en su

contra y las Pruebas que sirvieron de base para iniciar el citado Procedimiento Administrativo, concluyendo con renglones en donde se especifique si se desvirtúan o no las imputaciones, así como los razonamientos que llevaron a la autoridad a esa postura.

Existen los puntos resolutivos, que son los parámetros en donde se observa la determinación de la Contraloría con relación al asunto, debe contener el nombre del servidor público y la sanción o sanciones que se hayan impuesto a este, siempre acordes a los razonamientos que se inscribieron en los Considerandos, así como las providencias que se deben realizar para aplicar la sanción y la notificación que se debe hacer del instrumento, al servidor público sancionado.

En el caso en que se haya demostrado que el funcionario no fue responsable, se deben cambiar los razonamientos de los Considerandos por aquellos en los que observe este hecho, asimismo en el capítulo de Resolutivos tiene que quedar plasmado que a la persona que fue sometida al Procedimiento Administrativo Disciplinario no se le comprobó Responsabilidad Administrativa alguna o en dado caso, la autoridad se abstuvo de sancionarlo por una sola ocasión.

CAPITULO IV

LA AFECTACIÓN DE LA ESFERA JURÍDICA Y ECONÓMICA DEL SERVIDOR PÚBLICO A CAUSA DE UNA SUSPENSIÓN EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA, EN EL DISTRITO FEDERAL.

La suspensión a la que nos referiremos, es la que se puede presentar durante el Procedimiento de Responsabilidades, tratado en capítulos anteriores y que puede ser ordenada por la Contraloría del Distrito Federal, ante la que se esté desahogando dicho Procedimiento, con base en las facultades que le otorga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a esas autoridades.

4.1. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es sin duda uno de los más importantes de esta Ley, puesto que contiene los principios básicos a través de los cuales se debe regir el "Procedimiento Administrativo Disciplinario", no obstante omitiremos transcribirlo puesto que ya lo hicimos previamente en el capítulo III.

Reglamenta en sus tres primeras fracciones las siguientes situaciones:

En su fracción I, se estipula que el Inicio del Procedimiento como se vio con anterioridad, se da con la citación que se hace al presunto responsable, para que comparezca a la " Audiencia de Ley" y responda sobre la acusación que obra en su contra, regula también los tiempos en los que se debe hacer entrega del citatorio correspondiente, que no debe ser menor a cinco ni mayor a quince días hábiles, entre la fecha de la Citación y la Audiencia, para que el servidor público tenga tiempo suficiente de preparar su defensa y manifestar lo que a su derecho convenga con relación a la acusación y ofrezca las Pruebas y Alegatos que considere convenientes, otorgándosele con ello la oportunidad de defenderse antes de emitir una Resolución, que en algunos casos podría afectar los intereses del servidor público, si se le encontrara responsable, imponiéndosele en tal situación, las Sanciones Administrativas que se enunciaron previamente.

En la fracción II, se reglamenta que la Resolución debe emitirse después de que se hayan desahogado todas las pruebas, debiendo en este caso, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal o la Contraloría Interna respectiva, resolver sobre la Presunta Responsabilidad Administrativa, dentro del término de los treinta días hábiles siguientes, imponiendo en su caso, la Sanción o Sanciones aplicables al caso, contando con un término de setenta y dos horas para notificarle la Resolución a la persona sometida al Procedimiento, al representante de la Dependencia y al Superior Jerárquico.

Esta Resolución como se dijo, puede afectar los intereses de la persona de la cual se está investigando su posible responsabilidad, en caso de que se le encuentre culpable y se le aplique una sanción, pero ésta afectación desde nuestro punto de vista es legal, porque se da después de concluido un Procedimiento previamente establecido, en el que se le otorgó la posibilidad

de defenderse y aportar Pruebas a su favor, para tratar de desvirtuar los hechos que se le atribúan.

El mismo numeral en su fracción IV, faculta como se dijo a las Contralorías del Gobierno del Distrito Federal para que previa o posteriormente a la entrega del citatorio para la Audiencia de Ley, puedan suspender temporalmente al servidor público de sus funciones, tal y como consta en dicha fracción aludida que a la letra reza:

"ARTÍCULO 64

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

I a III

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

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

presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

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

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República."

A continuación nos permitiremos analizar el contenido de la Fracción transcrita previamente.

En el primer párrafo se faculta a las Contralorías para poder suspender temporalmente de sus Cargos, Empleos o Comisiones a los servidores públicos sujetos al Procedimiento Administrativo Disciplinario, antes o después de que se haga su citación al mismo, dicho de otra forma, antes de que inicie formalmente este, si a su juicio es conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones.

Para mejor comprensión de estos pronunciamientos, consideramos que es necesario conocer los conceptos más importantes contenidos en este párrafo, entre los que tenemos:

A) SUSPENSIÓN

"... sanción laboral impuesta por el empresario al trabajador a causa de una falta profesional que lleva consigo la cesación temporal de aquél en su trabajo." ⁴⁰

B) TEMPORAL

Se le llama así a alguna circunstancia cuando no es definitiva, "... que no es eterno." ⁴¹

C) EMPLEO

Se cumple cuando una persona trabaja a cambio de una retribución económica, a la que se le denomina salario, que "... no consiste únicamente en la cantidad de dinero que en forma periódica y regular paga el patrono al trabajador, sino que además de esa prestación principal, están comprendidas en el mismo, todas las ventajas económicas establecidas en el contrato, a favor del trabajador." ⁴²

D) CARGO

En la Administración Pública, es el nombre del puesto que un servidor públicos desempeña en determinada área de una Dependencia Pública.

E) COMISIÓN

" La palabra Comisión proviene del latín comisio-onis; acción de cometer; orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que

⁴⁰ GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón. Larousse, diccionario de la lengua española. Tomo II, Larousse, México, 1987, p 890.

⁴¹ *Ibidem.*, p. 908.

⁴² DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Tomo I, 13 edición, Porrúa, México, 1993, p. 295.

ejecute algún encargo o atienda algún negocio; encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa..."⁴³ Al igual que en los dos casos anteriores, con relación a la fracción que analizamos, el servidor público es la persona que recibe la comisión y las Dependencias o Secretarías del Gobierno del Distrito Federal, por conducto de los funcionarios indicados, son quienes le designan la actividad.

Por tanto, nos atrevemos a decir que la Suspensión Temporal a la que se refiere la fracción en comento, consiste en dejar sin efectos jurídicos momentáneamente el puesto que el servidor público tiene dentro del Gobierno del Distrito Federal, originando con ello que no pueda desempeñar las funciones que le correspondían realizar, derivadas del mismo.

La Suspensión Temporal a la que nos referimos, se determinará por parte de la Contraloría del Distrito Federal, de la Dependencia a la que esté adscrita la persona que es investigada, a través de un Acuerdo que debe ser suscrito por el Contralor, titular de la misma. En la práctica dichos Acuerdos suelen ser redactados de una manera sencilla, en la que se hace una breve descripción de los hechos que motivaron el inicio del Expediente Administrativo correspondiente, asimismo se incluyen los datos personales del servidor público involucrado y las razones que dieron origen a acordar la Suspensión Temporal, dicho en otras palabras, el por que conviene este acto a la conducción o continuación de las investigaciones.

Realizado el Acuerdo, le es notificado al ahora servidor público suspendido, sin que exista al respecto alguna Disposición Legal en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que especifique el término con el que contará la Autoridad para la realización de este

⁴³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, 19ed, Porrúa, México, 1985, p 146.

acontecimiento, tampoco reglamenta cual es el área encargada de ejecutar los puntos contenidos en el Acuerdo que se estudia, es decir quién lo suspenderá de sus funciones.

Por otra parte, en el mismo párrafo se obliga a las Contralorías a incluir la expresión de que con "la Suspensión Temporal no se prejuzga sobre la responsabilidad que se impute", interpretándolo podemos decir que el legislador consideró que dicha Suspensión no resolvía el asunto de fondo, no determinaría si la persona era o no responsable de las faltas administrativas que se le atribuían, sino que la Suspensión se daba para la mejor realización de las investigaciones.

Empero, en el segundo párrafo de la fracción que se analiza, el legislador aclaró que la Resolución suspenderá los efectos del acto que dio origen a la ocupación del Empleo, Cargo o Comisión, el acto al que se refiere es el contrato de trabajo que el servidor público celebró con alguna de las Dependencias del Gobierno del Distrito Federal y el nombramiento que se expidió a su favor para que válidamente desempeñara sus funciones, los efectos que ello provocaría serían que no se le entregarían las percepciones correspondientes por la prestación de sus servicios a favor del Distrito Federal, además se le impediría realizar las funciones que tenía encomendadas como servidor público de esa Dependencia, para las que fue contratado. Como no se le permitiría trabajar, lógicamente no se le dejaría estar en las instalaciones que ocupa el área en donde labora.

Continuando con la lectura de este párrafo, se aprecia que la Suspensión Temporal surte efectos cuando se le notifica al interesado o este se haya enterado de la determinación por cualquier medio, en este punto, la Ley omite establecer el término en el que se debe efectuar la notificación y quién es la Autoridad que se encargará de cumplir la Resolución. En la última

parte del párrafo que se cita, se otorga otra atribución a las Contralorías del Gobierno del Distrito Federal, para que en el momento que lo consideren conveniente cesen los efectos de la Suspensión Temporal, independientemente de la etapa en la que se encuentre el Procedimiento Administrativo, se omite entonces reglamentar cuales son las circunstancias que deben presentarse para que la suspensión sea retirada y si el promover esta posibilidad, queda al arbitrio de la Autoridad o debe ser solicitada mediante una promoción del afectado.

Por cuanto hace al contenido del penúltimo de los párrafos de la fracción a estudio, en este se consigna que cuando el inculpado hubiere resultado inocente de las imputaciones que obraban en su contra, se le debe restituir en sus derechos, cubriéndole las percepciones que dejó de recibir, durante el tiempo que duró la suspensión Temporal; al efecto, podemos decir que al igual que en lo señalado en líneas previas, no se cuenta con reglamentación en la que conste quién es la Autoridad que debe pagar los salarios y percepciones no entregadas y cuales son los Recursos Jurídicos, que en su caso, tendría el afectado para hacer valer su reclamo.

En la última parte del artículo, como casos especiales se agrega un requisito para que se aplique la Suspensión citada a funcionarios de alto nivel, en el ámbito Federal, situación que no trataremos por no corresponderle a las Contralorías del Gobierno del Distrito Federal, resolver sobre tal situación y en razón de que actualmente, para este caso solamente es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.2. LA AFECTACIÓN DE LA ESFERA JURÍDICA Y ECONÓMICA DEL SERVIDOR PÚBLICO SUSPENDIDO EN SUS FUNCIONES POR DETERMINACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO.

Tomando en cuenta entre otras consideraciones, el hecho de que existe la Garantía de Audiencia que se encuentra contenida en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“ Artículo 14.- ...

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...”

Que relativo al caso que nos ocupa, pensamos que se da una privación a los servidores públicos del Derecho que tienen de desempeñarse en sus funciones y que acorde a lo que establece la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Procedimiento Administrativo Disciplinario comienza con la citación que se hace al servidor público a la Audiencia de Ley; al respecto consideramos que las Contralorías del Gobierno del Distrito Federal al Suspenden Temporalmente, de sus Empleos, Cargos o Comisiones a los servidores públicos sujetos al Procedimiento Administrativo Disciplinario, fundamentándose en lo estipulado en la Fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable para esos casos, afectan tajantemente su esfera jurídica y económica de estos, por las siguientes razones:

Cuando la Suspensión Temporal de los presuntos responsables de sus Cargos, Empleos o Comisiones que desarrollan dentro del Gobierno del Distrito Federal se da antes de que se haga la citación mencionada, su esfera jurídica se afecta porque evidentemente se vulnera su Garantía de Audiencia al Suspendarlos sin que medie un Juicio, seguido ante la autoridad previamente establecida (Contraloría del Gobierno del Distrito Federal), pues como se dijo, al no existir todavía el Procedimiento Administrativo Disciplinario, al momento de Acordarse la Suspensión, no se encontraba el servidor público sujeto todavía a ningún Juicio o Procedimiento, por tanto la Suspensión no fue producto de un Juicio en el que se resolviera sobre la presunta responsabilidad de la persona, sino que fue resultado de un Acuerdo aislado.

Respecto a las Suspensiones Temporales que se dan después de que se citó al presunto responsable a la Audiencia de Ley, creemos que con ellas también se afecta su esfera jurídica, pues a pesar de que el primer párrafo menciona que con el acto de suspensión no se prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa, en esencia si se le está juzgando toda vez que sin que haya sido vencido en juicio se le castiga retirándolo del cargo, cabe entonces hacerse la siguiente pregunta ¿que sentido tendría alejarlo de sus funciones si la Contraloría pensara que es inocente?; es decir, se le castiga sin la posibilidad de defenderse, sin ofrecer las pruebas, ni alegar lo que a su derecho convenga, privilegios que le concede el mismo numeral 64 de la Ley Federal mencionada.

Tampoco desde nuestro particular punto de vista, es procedente decir que se justifica la Suspensión Temporal, por el hecho de que exista un juicio de la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal, de que es conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, porque el simple criterio de uno o más funcionarios de las Contralorías no tiene más valor que una

Disposición de nuestra Constitución, aunado a ello, no existen en la fracción en comento, parámetros establecidos a través de los cuales las Contralorías puedan basarse para decidir en que casos es conviene para la continuación de las investigaciones la suspensión de uno o más servidores públicos; por ejemplo si la justificación es el decir que se retira a la persona de su lugar de trabajo para impedir que oculte indicios que sirvan para la investigación, esta aseveración no sería válida, puesto que al conocer a otras personas del área donde se desempeñaba, obviamente recibiría ayuda de alguna de ellas, para que los indicios fueran ocultados, aún sin encontrarse en el lugar.

Con relación a la afectación económica, en ambos casos podemos decir que si se presenta, porque cuando es suspendido un servidor público, lógicamente deja de recibir su sueldo y las demás percepciones a que tiene derecho con motivo del desempeño de su Empleo, Cargo o Comisión y no las recibirá hasta que la Contraloría respectiva determine que cesa la Suspensión o hasta que se concluya el Procedimiento y se resuelva que no fue responsable de las irregularidades administrativas que se le atribúan, este hecho le afectaría económicamente porque durante el tiempo que no perciba sueldo, no estaría en posibilidades de cubrir sus necesidades ni las de su familia, esta situación no la criticaríamos si existiera una Resolución en la que legalmente constara su Responsabilidad Administrativa, no sería pues una injusticia sino una consecuencia legal de su mal actuar, que en su caso, se derivaría de una sanción como la inhabilitación, la destitución o la suspensión y no un acto perjudicial en contra de alguien, a quien todavía no se le puede catalogar como jurídicamente responsable de alguna acción u omisión, que vaya en contra de las Obligaciones que como servidor público tiene y que se encuentran contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

También es conveniente recalcar que si bien es cierto cuando se comprueba la inocencia del servidor público al concluir el Procedimiento Administrativo se le restituyen sus derechos, también lo es el hecho de que cuando en la Resolución se concluyó sancionarlo, de acuerdo a la propia Ley Federal, la Autoridad no tiene la obligación de restituirle los derechos ni cubrirle las percepciones, que le fueron afectadas con motivo de la Suspensión Temporal, esta circunstancia también lo afectaría económicamente porque como se dijo con antelación se le afectó aún sin habersele comprobado su responsabilidad y por ende no era válido haberle vulnerado tales derechos, puesto que no se le perjudicó con motivo de la Resolución Sancionadora.

4.3. DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Por los argumentos que vertimos en los puntos anteriores, proponemos que se modifique la fracción citada, en el entendido de que si existe interés de alguna Contraloría del Gobierno del Distrito Federal para que un servidor público no se encuentre en las instalaciones del área o Dependencia en la que estaba adscrito al momento de cometer las presuntas faltas administrativas, por considerar que este hecho es conveniente para la continuación del Procedimiento, se pueda realizar tal situación sin afectar los intereses jurídicos y económicos del servidor público, se lograría ello evitando la Suspensión Temporal que actualmente se maneja, al poner a disposición del área de personal de la misma Dependencia, a la persona sujeta a Procedimiento Administrativo Disciplinario, para que la asignen a otra área y en ella realice otras funciones, alejándolo de las que efectuaba antes, sin que se le prive de

su Empleo, Cargo o Comisión y por ende ni de sus Derechos o Percepciones, sólo se trataría de un cambio de área.

Por lo tanto la fracción quedaría así:

IV.- Iniciado el Procedimiento a que se refiere el presente artículo, la Secretaría podrá solicitar a la Dependencia o Entidad Correspondiente, que al presunto responsable se le ponga a disposición de la Oficina de Recursos Humanos con el fin de que sea adscrito a otra área, durante el tiempo que dure el citado Procedimiento, si a su juicio es conveniente para el desarrollo de las investigaciones.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Los servidores públicos, han sido catalogados como personas muy importantes a través de la historia de nuestro país, puesto que han jugado un papel importante en el cumplimiento de las funciones que ha tenido el Estado.

SEGUNDA: Durante la época prehispánica respecto al ámbito de los servidores públicos, en México unas de las Culturas más importantes fueron la Azteca y la Maya, los primeros exigían que las personas que tuvieran cargos de servidores públicos debían contar con los suficientes conocimientos para el desempeño de su función y con sobrado prestigio de honestidad; cuando incurrían en responsabilidad por el indebido cumplimiento de sus funciones, se hacían acreedores a sanciones tales como la amonestación, la destitución del cargo, inhabilitación para desempeñar cargos públicos, derrumbamiento de casas y en los casos más graves la muerte. Los Mayas por su parte además de tener servidores públicos que realizaran actividades de manera particular, facultaban a otros para que actuaran de manera colegiada compartiendo sus atribuciones y responsabilidades con otros, para la mejor toma de decisiones.

TERCERA: En la Nueva España, el Rey de España instituyó como principales servidores públicos al Virrey, a los Visitadores y a los Oficiales Reales, cuya función de generar ganancias era vital para acrecentar las arcas de la Corona. El Monarca también dispuso de diversos medios de control para vigilar el desempeño de estos, entre los que se encontraban el Juicio de Residencia, las Visitas, las Instrucciones y la Real Confirmación.

CUARTA: Después de la Independencia de México y a partir de la Constitución de Apatzingán promulgada en 1814, nuestras Leyes han evolucionado con relación al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, en un principio sólo se tomaba en cuenta la responsabilidad de los altos funcionarios de la nación y fue hasta el año de 1982 que se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulando en esta la Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos en los artículos 108, 109 y 113.

QUINTA: La Responsabilidad Administrativa es la Obligación que tiene un servidor público de responder por las irregularidades administrativas que cometa durante el desempeño de sus funciones.

SEXTA: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la disposición legal expedida por el Congreso de la Unión, que se encarga de reglamentar el Título Cuarto Constitucional, en el aspecto de la Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos, por la comisión de irregularidades administrativas en sus funciones. Esta ley es aplicable en el Distrito Federal en razón de que este no cuenta con una Ley de Responsabilidades Local y toda vez que la Ley citada, en su artículo 3° faculta al Distrito Federal como autoridad competente para aplicarla.

SÉPTIMA: La Contraloría General y las Contralorías Internas, son las autoridades dependientes del Gobierno del Distrito Federal, facultadas para incoar el Procedimiento Administrativo Disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de acuerdo a los artículos 34 fracciones XXVI y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 113 en sus fracciones XI, XII y XIII del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, respectivamente.

OCTAVA: Los servidores públicos del Distrito Federal tienen diversas obligaciones que deben cumplir en su actuar para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismas que se encuentran contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo incumplimiento motiva la instrumentación del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

NOVENA: El Procedimiento Administrativo Disciplinario es la serie de pasos previamente establecidos en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tendientes a la investigación y en su caso a la aplicación de sanciones a servidores públicos, que durante el ejercicio de sus funciones hayan realizado actos u omisiones en contra de las Obligaciones que establecen para ellos los preceptos contenidos en el artículo 47 del ordenamiento legal en comento. Este Procedimiento comienza con la citación que se hace al servidor público presunto responsable de la comisión de irregularidades administrativas, por parte de la Contraloría que conoce del asunto, citatorio en el que se le deben hacer saber el nombre de la persona que lo acusa, las presuntas irregularidades que se le atribuyen, la posibilidad que tiene de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y contar con la asesoría de un defensor que él mismo designe.

DECIMA: La Suspensión Temporal de los servidores públicos de sus Empleos, Cargos o Comisiones, a la que se refiere la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consiste en dejar sin efectos jurídicos momentáneamente el puesto que el servidor público tiene dentro del Gobierno del Distrito Federal, originando con ello que no pueda desempeñar las funciones que le correspondían efectuar,

derivadas del mismo, impidiéndosele con ello recibir las percepciones, que le corresponden por el desempeño de sus funciones.

DÉCIMA PRIMERA: Las Contralorías del Gobierno del Distrito Federal al Suspenden Temporalmente de sus Empleos, Cargos o Comisiones a los servidores públicos sujetos al Procedimiento Administrativo Disciplinario, fundamentándose en la facultad que les otorga la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, afectan tajantemente la esfera jurídica y económica de dichas personas.

DÉCIMA SEGUNDA: Cuando la Suspensión Temporal de los servidores públicos presuntos responsables, de sus Cargos, Empleos o Comisiones que desarrollan dentro del Gobierno del Distrito Federal se da antes de que se haga la citación que exige el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como requisito para que inicie el Procedimiento Administrativo Disciplinario, se afecta su esfera jurídica porque se vulnera su Garantía de Audiencia al Suspendarlos, privándolos del Derecho que tienen de desempeñarse en sus funciones, sin que medie un Juicio, toda vez que al no existir todavía el Procedimiento Administrativo Disciplinario, al momento de acordarse la Suspensión no se encontraba el servidor público sujeto a ningún Juicio o Procedimiento, por lo tanto no fue producto de un Juicio en el que se resolviera sobre la presunta responsabilidad de la persona, sino que fue resultado de un Acuerdo aislado.

DÉCIMA TERCERA: La Suspensión Temporal que se presenta después de que se citó al presunto responsable a la Audiencia de Ley estipulada en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, afecta su esfera jurídica, puesto que aunque el primer párrafo menciona que con el acto de suspensión no se prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa, si se le juzga porque sin ser oído y vencido en juicio se le castiga

retirándolo del cargo, se le afecta sin la posibilidad de defenderse, sin ofrecer las pruebas ni alegar lo que a su derecho convenga, privilegios que le otorga el numeral en comento.

DÉCIMA CUARTA: La Suspensión Temporal de los Servidores Públicos, les provoca una afectación económica, porque cuando son suspendidos, dejan de recibir las percepciones a que tiene derecho con motivo del desempeño de su Empleo, Cargo o Comisión y no las recibirán hasta que la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal, correspondiente, determine que cesa la Suspensión o hasta que se concluya el Procedimiento y se resuelva que no fueron responsables de las irregularidades administrativas que se le atribuían, durante el tiempo que no perciban sueldo, no estarían en posibilidades de cubrir sus necesidades ni las de su familia, denota también la afectación económica, el hecho que de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando la Contraloría en la Resolución determinó sancionarlos, la Autoridad no tiene la obligación de restituirles los derechos ni cubrirles las percepciones que les fueron afectadas; lo anterior los daña porque como se dijo, se les afectó aún sin haberseles comprobado su responsabilidad, no era válido haberles vulnerado sus derechos, puesto que no se les perjudicó con motivo de la Resolución Sancionadora.

DÉCIMO QUINTA: Para evitar que se afecten las esferas jurídica y económica de los servidores públicos, a través de una Suspensión Temporal de sus Empleos, Cargos o Comisiones, proponemos que se modifique el contenido de la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que quede en los siguientes términos:

IV.- Iniciado el Procedimiento a que se refiere el presente artículo, la Secretaría podrá solicitar a la Dependencia o Entidad Correspondiente, que al

presunto responsable se le ponga a disposición de la Oficina de Recursos Humanos con el fin de que sea adscrito a otra área, durante el tiempo que dure el citado Procedimiento, si a su juicio es conveniente para el desarrollo de las investigaciones.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso). 12 edición, Ed. Porrúa, México, 1995, 1048 p.
- ALVEAR ACEVEDO, Carlos. Historia de México. 56 edición, Ed. Jus, México, 1996, 360 p.
- BRAVO GONZÁLEZ, Agustín. Primer Curso de Derecho Romano, 13 edición, Ed. Pax, México, 1998, 329 p.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León. Introducción al Derecho Administrativo I. Porrúa, México, 1992, 361 p.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Tomo I, 13 edición, Porrúa, México, 1993, 750 p.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP, México, 1990, 167 p.
- FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, UNAM-SECOGEF, México, 1995.
- FLORIS MARGADANT S, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 14 edición, Ed. Esfinge, México, 1990, 285 p.
- DE SAHÚN, Fray Bernardino. Historia General de las Cosas de Nueva España. Tomo II, Libro Octavo, Capítulo XVII, &2, Ed. Porrúa, México, 1981, 336 p.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. 2 edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 674 p.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 40 edición, Ed. Porrúa, México, 2000, 506 p.

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, Segundo Curso. Ed. Harla, México, 1991, 452 p.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5 edición, Ed. Porrúa, México, 1988, 382 p.

PORRAS MUÑOZ, Guillermo. Iglesia y Estado en Nueva Vizcaya (1562-1821). 2 edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, 558 p.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1998, 506 p.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 16 edición, Ed. Porrúa, México, 1994, 897 p.

VENTURA SILVA, Sabino. Derecho Romano, Curso de Derecho Privado. 8 edición, Ed. Porrúa, México, 1985, 453 p.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, tres leyes que debe conocer el ciudadano. Editorial Sista, México, 1999, 370 p.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1997, 94 p.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Diario Oficial de la Federación, México, 13 de marzo de 2002.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 29 de diciembre de 1998.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, Gaceta Oficial del Distrito Federal, número 22, México, 28 de diciembre de 2000.

OTRAS FUENTES

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo II, C-CH, 12 edición, Ed. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1979, 814 p.

-----, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo VII, R-S, 15 edición, Ed. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981, 588 p.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, 19 edición, Ed. Porrúa, México, 1993, 525 p.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo VI, Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1984, 1004 p.

GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón. Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Tomo 1, 5 edición, Ed. Larousse, México, 1992, 337 p.

-----, Larousse, diccionario de la lengua española. Tomo II, Ed. Larousse, México, 1987, 1012 p..

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. D-H, 13 edición, Ed. Porrúa, México, 1999, 1602 p.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. P-Z, 13 edición, Ed. Porrúa, México, 1999, 3272 p.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano, Procedimiento Administrativo. 4 edición, Ed. Porrúa, México.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas, Tomo II, Ed. Porrúa, México, 2000, 1716 p.

FE DE ERRATAS

En el punto 4.3 del índice dice: Derogación de la Fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Debe decir: Modificación de la Fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la página 108 dice: DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Debe decir: MODIFICACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.