

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PROMOVIDA POR LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

Erick PARRA CORREA
Mildred Alejandra JIMÉNEZ GALAVIZ

I. Introducción	163
II. La responsabilidad administrativa	166
III. Sujetos de la responsabilidad administrativa	171
IV. La Contraloría General del Distrito Federal	178
1. Presentación de quejas o denuncias	178
2. Solicitud de fincamiento de responsabilidades . .	179
3. Conocimiento o vista de posibles infracciones administrativas que hacen otros órganos de la ad- ministración pública	179
V. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	180
VI. Procedimiento	186
1. Efectos de las resoluciones	191
2. Sanciones	196

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PROMOVIDA POR LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

Erick PARRA CORREA
Mildred Alejandra JIMÉNEZ GALAVÍZ

Quienes no tienen conciencia de su responsabilidad, quienes ciegamente practican su profesión de intérpretes del derecho, constituyen una amenaza para el desarrollo sensato de la sociedad.

Ha sido el vicio dominante de esas personas el buscar refugio en el texto estricto de la ley cuando el problema que tenían ante sí hubiera requerido un enfoque valiente y, en sentido positivo, creador...

Aulis Aarnio

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre la administración pública y la sociedad han tenido una importancia vital que se materializa en diversos sectores de la gestión pública y de la vida en la sociedad. De ahí que la responsabilidad, dentro de la administración pública, debe plantearse en un contexto de cambio y continuidad donde las dos principales partes de la relación, que son el gobierno y el gobernado, también evolucionan la formación del Estado moderno y el desarrollo de la sociedad. Al respecto se ha desarrollado uno de los debates más nutridos que se refiere a la funcionalidad o disfuncionalidad del aparato administrativo del

gobierno con relación al cuerpo social del que dimana.¹ Incluso, no se puede dejar de lado que una de las justificaciones de la democracia con mayor trascendencia es precisamente la rendición de cuentas, máxime si se toma en consideración que esta rendición está absolutamente relacionada, no sólo con la referencia de la libertad de elección por parte de los gobernados hacia el gobierno elegido, sino a las condiciones de vida de los propios ciudadanos. Por ende, hablar de rendición de cuentas es materializar la teoría de sistemas que nos exponen diversos teóricos de la sociología jurídica y nos explican la autorreferencia que trasciende al plano de dicha rendición de cuentas, y ésta justifica, de una u otra forma, la democracia.

En este orden de ideas, la eficacia del derecho juega un papel fundamental en la rendición de cuentas, ya que los sistemas jurídicos tradicionales que norman a la responsabilidad han dirigido su objetivo a establecer reglas y el respeto a éstas, siendo esto último más importante que los resultados.² Es por ello que el derecho es eficaz en sí mismo, toda vez que el respeto a esas reglas es el resultado del derecho. Sin embargo, también se ha hecho uso de mecanismos que proporcionan un régimen de control cuyo objetivo es condicionar la conducta y el comportamiento de los servidores públicos, provocando la disminución casi absoluta de la innovación y la creatividad.

Por otra parte, desde hace tiempo las burocracias tienden a reaccionar ante las normas y valores públicos, y en cierta medida ante las expectativas públicas, por lo que las normas y reglamentaciones están establecidas y se enfocan a dirigir las interacciones de la sociedad dentro de un orden específico de valores. De ahí que las burocracias sean una construcción social, y

¹ Para hablar de la posibilidad de que exista un desarrollo pleno de un Estado democrático se requiere una relación directa entre una administración flexible integrada y que a su vez sea capaz de adecuarse a las necesidades cambiantes de la comunidad.

² Por lo que en función de la eficacia del derecho estos sistemas jurídicos no han completado los fines de la norma.

además, responsables del comportamiento de las personas que trabajan en ellas.

De esta manera, para atacar problemas como la corrupción y otros actos ilegales cometidos por los funcionarios públicos, las acciones gubernamentales se han enfocado a diferentes aspectos. Por una parte se ha construido un marco normativo que establece el régimen de responsabilidades de los servidores, también se ha promovido la transparencia en los procesos de compras gubernamentales, y por otra se ha regulado el ejercicio presupuestal. De igual forma se han creado organismos gubernamentales de control interno, así como de fiscalización, cuyo objetivo es vigilar el ejercicio de los recursos públicos, investigar probables irregularidades y promover su corrección y sanción.

En la actualidad es innegable que estos mecanismos de control de la gestión pública están enfocados a acentuar los procesos empleados para el manejo de los recursos públicos, por lo que éstos continúan utilizándose y gozan de gran legitimidad y eficacia en los Estados modernos.

No obstante lo anterior, los sistemas de control, y en consecuencia de responsabilidad administrativos, requieren analizar los procesos que desembocan en ciertas actividades y en el resultado de esas actividades, aunado al esquema de fiscalización actual relacionado con nuestro sistema político, además de tomar en consideración las necesidades actuales originadas por las carencias y debilidades en la vigilancia del uso de los recursos públicos, por lo que de manera obligada trae aparejada la revisión, de manera integral, de la normatividad y de las instituciones relacionadas con los mecanismos de control financieros.

La intención de este capítulo es exponer el régimen de la responsabilidad administrativa incluyendo la actuación, en este marco, de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

II. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El término responsabilidad puede ser utilizado para referirnos a una amplia variedad de acepciones. Sin embargo, en el interés actual se refiere a destacar dicho concepto en el ámbito de las relaciones de poder y de autoridad, lo cual se relaciona con la rendición de cuentas a cambio de la delegación de poderes y de responsabilidades, así como a los procesos y las instituciones que pueden contribuir al rendimiento de cuentas.

En este contexto se puede concebir la responsabilidad como la capacidad de responder a una petición; como una relación entre dos o más partes en la que una de éstas se compromete a rendir cuentas de sus actos ante las demás.

El significado de responsabilidad que recoge la teoría jurídica, parafraseando al maestro Hans Kelsen, establece que un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido, el maestro Burgoa, que cita literalmente a Kelsen, señala que las responsabilidades presuponen un deber, del cual debe responder un individuo; sin embargo no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quién debe responder por el cumplimiento o incumplimiento de tal obligación.³

Tratándose de responsabilidad en materia de administración pública, obligadamente nos tenemos que referir a los aspectos que existen implícitamente en la vida cotidiana de ésta y que guían el comportamiento de los funcionarios. De ahí que dicho concepto traiga aparejado algunos aspectos como son, entre otros, los jurídicos. Los servidores públicos se deben someter a lo señalado en la norma jurídica, por lo que se hace necesario pa-

³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 388-391, 484.

ra el Estado implantar algún control de los abusos, la corrupción y el mal uso del poder público, por medio de la llamada rendición de cuentas.

Además, los funcionarios públicos al desempeñar un cargo, empleo o comisión al servicio del Estado deben garantizar que los recursos públicos se utilicen conforme con los objetivos y políticas públicas. También que los principios del servicio público, en términos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se materialicen en las siguientes obligaciones concretas: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Y finalmente, tener un comportamiento conforme con los códigos de ética o los criterios morales generales.⁴

Así pues, la responsabilidad desde el punto de vista de la administración pública consiste en vigilar la regularidad y la utilización de los recursos públicos y el resultado del ejercicio de los mismos (auditorías de desempeño). Esto requiere un control eficiente e importante, no sólo en materia financiera sino también en cuanto a la eficacia respecto de los procedimientos establecidos para el cumplimiento de ese objetivo esencial.

En función de lo que regula el artículo 108 de la ley fundamental, se considera servidor público a la persona física representante de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial de 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 ser-

⁴ “Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares”. *El Federalista*, 1788.

vidores del Instituto Federal Electoral. Por lo anterior podemos considerar que el concepto de servidor público, al referirse a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo, empleo o comisión de cualquier índole, es un término más extenso que el de *funcionario* y *empleado*.⁵

Los servidores públicos están subordinados a la norma jurídica y al debido cumplimiento de ésta, constriniéndose a responder de sus actos públicos. La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública origina una responsabilidad de naturaleza diversa con respecto de la administración pública y terceros, de ahí el surgimiento de la responsabilidad administrativa que tiene lugar “con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal”.⁶

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el régimen de las responsabilidades administrativas se encuentra previsto en su título cuarto, específicamente en los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 con lo cual se corrobora la intención del legislador de establecer los mecanismos para lograr que el ejercicio de la función pública se acote al principio de legalidad y se sancionen a los servidores que no se apeguen a tal principio. Sin embargo, dejar que lo específico del régimen de responsabilidades administrativas se contemple en leyes creadas para tal efecto, implica que en la reglamentación de dichos preceptos constitucionales se prevean disposiciones claras y precisas para evitar impunitudes o que impidan una adecuada gestión administrativa sin perjuicio de los derechos laborales que en su caso converjan.

Es importante mencionar que aunado a los preceptos constitucionales antes mencionados, nuestra carta magna hace referencia al servicio público en sus artículos: 27, párrafo sexto, fracciones

⁵ Texto constitucional reformado en 1982.

⁶ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 41a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 141.

II y IV, párrafos noveno y décimo; 73, fracciones XXV y XXXIX; 115, fracción III, párrafo tercero, fracción X; 123, fracción XVIII; y 132.⁷

Es importante destacar que no solamente la administración pública está sujeta a un sistema de responsabilidades. En el párrafo cuarto del artículo 63 de nuestra Constitución se establece que incurrirán en responsabilidad los diputados y senadores electos que, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, no se presenten a desempeñar el cargo dentro de los treinta días siguientes a la apertura de sesiones, es decir, el Poder Legislativo de la Unión también sujeta a sus miembros a un sistema de responsabilidades.

De igual forma, el Consejo de la Judicatura, de acuerdo con el artículo 100 constitucional, podrá vigilar la conducta de los magistrados y jueces que desempeñen cargos, recibirá las quejas que hubiere contra ellos y ejercerá las demás atribuciones que señala la ley reglamentaria, erigiéndose en un órgano de control del Poder Judicial.

Por otra parte, los servidores públicos están sujetos a varios tipos de responsabilidad: administrativa, civil, penal y política. Sobre este punto nuestra ley fundamental en el título cuarto, artículo 109, fracciones I, II y III, señala:

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

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran

⁷ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo, parte general*, 3a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 487.

en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

La responsabilidad administrativa es contemplada por la fracción III estableciendo las obligaciones cuyo cumplimiento tiene como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁸ (LFRSP), reglamentaria del título cuarto de la Constitución y aplicable al Distrito Federal, persigue “una prestación óptima de servicios públicos por parte de las personas físicas encargadas de tal cometido, tanto desde un punto de vista jurídico (legalidad), moral (honradez, lealtad, imparcialidad) y material (eficiencia), como lo han sostenido los tribunales federales”⁹.

Consecuentemente, el artículo 1o. de la LFRSP define su objeto de regulación al señalar:

Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto constitucional en materia de:

⁸ El 13 de marzo de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 2o. transitorio de dicha ley, a los servidores públicos de los órganos de carácter local se les seguirá aplicando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. IV, segunda parte-1, pp. 482 y 483.

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

Adicionalmente, las 24 fracciones del artículo 47 de la LFRSP establecen las obligaciones que tienen los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Se considera que tratándose de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para determinados servidores públicos.

III. SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El artículo 108, párrafo primero, de la Constitución establece:

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

De lo anterior se desprende que las personas señaladas en dicho precepto en caso de incurrir en irregularidades, con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión, serán sujetos de responsabilidad, y en consecuencia se harían acreedores a algún tipo de sanción señalada en la legislación aplicable.

El artículo 2o. de la LFRSP a la letra dice: “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”.

Por otra parte, el artículo 46 de la LFRSP vincula los sujetos a los que les es aplicable la ley al señalar: “incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta ley”. Al respecto, el artículo 2o. indica que son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las personas señaladas en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen recursos federales.

Consecuentemente los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos. Sobre el particular, el maestro Nava Negrete señala que el término *trabajador al servicio del Estado* no es sinónimo de persona que presta servicios al Estado o concretamente al gobierno, ya que considera que existen numerosas personas que trabajan en la administración pública sin que reciban jurídicamente la categoría de trabajadores al servicio del Estado, como pueden ser los trabajadores que prestan servicios profesionales al servicio directo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y reciben como contraprestación el pago de un honorario.

El apartado B del artículo 123 constitucional, así como su Ley Reglamentaria, circunscriben la categoría antes señalada, dejando fuera a numerosos trabajadores que se encuentran comprendidos en los supuestos del apartado A del citado precepto.

De acuerdo con lo anterior, pensaríamos que no toda persona que presta un servicio al Estado es trabajador al servicio de éste, toda vez que el citado apartado B rige fundamentalmente a

los trabajadores de la administración pública centralizada, es decir, al llamado régimen burocrático. El otro régimen laboral se constituye por el apartado A del citado artículo, el cual rige a las personas que prestan servicios al Estado en las empresas de participación estatal, organismos descentralizados, fideicomisos públicos, entre otros. Además, no se puede dejar de lado que actualmente la administración pública utiliza servicios de particulares a través de la celebración de contratos privados o públicos, pero no incorpora a dichos particulares con la misma categoría de sus trabajadores, es decir, burócratas. Por lo anterior, se puede concluir que los trabajadores y otras personas que celebran contratos con la administración pública, cualquiera que sea su régimen laboral, están sujetos al régimen de responsabilidades. La Ley Federal de Responsabilidades en su artículo 2o. agrega: “...y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.

Por otra parte, de acuerdo con la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos los órganos que pueden intervenir en la determinación de las responsabilidades administrativas en el ámbito federal son básicamente cuatro: las Unidades de Quejas y Denuncias, la Contraloría Interna, los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal en general y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en particular. Sin embargo, y de acuerdo con la LFRSP, tratándose del Distrito Federal corresponde a la Contraloría General del Distrito Federal y a sus Contralorías Internas la determinación de las citadas responsabilidades.

Ahora bien, es atinado señalar sucintamente las obligaciones que en términos generales tiene todo servidor público:

1. Como característica solemne, la Constitución en su artículo 128 impone a los funcionarios públicos la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Deberán prestar dicha protesta todos los que tomen posesión de un empleo, cargo o comisión públicos ya sea de la federación, de los estados o de los municipios.

2. Como obligaciones enunciativas y generales, la LFRSP en su artículo 47 establece una serie de conductas que algunos autores han considerado como un código de ética de los servidores públicos, y consisten en:

- 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 indebida 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 mediados, 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 periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;
- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público y 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 competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;
- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;
- 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.

Sin embargo, para determinar la violación a alguna de estas obligaciones será necesario vincular la conducta del servidor público al incumplimiento de obligaciones sustantivas y en este supuesto es imputable una responsabilidad administrativa.

IV. LA CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL

Una de las funciones públicas y de interés general, asignadas a la administración, es vigilar y controlar las conductas de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, es decir, el ejercicio de la facultad para prevenir, corregir o sancionar a sus propios integrantes. A esta facultad sancionadora se le denomina *facultad disciplinaria*.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, su Reglamento Interior y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la Contraloría General del Distrito Federal y a sus diversos órganos de control interno les corresponde la competencia para conocer, sustanciar y resolver los actos u omisiones de los servidores públicos que sean contrarios a los principios que rigen la administración pública.

El ejercicio de la competencia de la Contraloría General del Distrito Federal puede tener por origen las quejas y denuncias, la solicitud de fincamiento de responsabilidades hechas por la Contraduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y los actos o hechos susceptibles de infracciones administrativas que en el ejercicio de sus funciones conocen la Procuraduría General de Justicia, la Procuraduría Social, la Secretaría de Finanzas y la Comisión de Derechos Humanos, todos ellos en el ámbito del Distrito Federal.

1. *Presentación de quejas o denuncias*

En términos de los artículos 49 y 57, primer párrafo, de la LFRSP, cualquier persona interesada o un servidor público pue-

de presentar una queja o denuncia mediante la cual hace del conocimiento a la Contraloría General del D. F. actos contrarios a los principios que rigen la administración pública, con objeto que de ser procedentes se apliquen las sanciones respectivas. Corresponde a la autoridad incoactora realizar las actuaciones e indagatorias previstas en la ley, para proveerse de los elementos que objetivamente le permitan sostener en el procedimiento la imputación directa de los actos u omisiones.

2. Solicitud de fincamiento de responsabilidades

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con los artículos 14, fracción II, inciso a, y 38 de su Ley Orgánica, cuenta con la atribución para hacer del conocimiento a la Contraloría General de las infracciones administrativas y de los presuntos responsables que haya detectado este órgano técnico en el ejercicio de su función fiscalizadora de la cuenta pública, solicitándole el inicio del procedimiento administrativo disciplinario que proceda. Sobre este tema abundaremos en el siguiente apartado.

3. Conocimiento o vista de posibles infracciones administrativas que hacen otros órganos de la administración pública

Por la naturaleza de sus funciones, diversos órganos correspondientes al gobierno del Distrito Federal como la Procuraduría General de Justicia, la Procuraduría Social, la Secretaría de Finanzas y la Comisión de Derechos Humanos, pueden tener conocimiento de actos o hechos susceptibles de constituir infracciones a las leyes administrativas, y si fuese el caso deben hacer del conocimiento de la Contraloría General para que ésta, en uso de sus facultades, determine lo conducente.

Asimismo, debemos considerar la función de fiscalización con que cuenta la Contraloría General del Distrito Federal que

tiene su fundamento legal en el artículo 102, fracción V, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Éste señala que la Dirección General de Auditoría deberá integrar y turnar a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades aquellos expedientes que se deriven de las auditorías o revisiones que practiquen a las dependencias, órganos descentrados, delegaciones y entidades del gobierno del Distrito Federal, en los que se contengan las irregularidades administrativas detectadas y, en su caso, se considere si hubo o no menoscabo al patrimonio de la administración pública.

Dicha atribución se complementa con la establecida en el artículo 62 de la LFRSP, primer párrafo, el cual prevé la facultad oficiosa de la autoridad disciplinaria para fincar responsabilidades derivadas de las investigaciones o auditorías que ha realizado.

Es importante destacar que el órgano revisor debe tener los elementos legales de convicción que acrediten que se han cometido irregularidades, de forma tal que la imputación que haga debe ser precisa y concisa, evitando los señalamientos genéricos o abstractos.

V. LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

La falta de ética de algunos servidores públicos al desempeñar su empleo, cargo o comisión, ha traído aparejada la consecuencia de tener que legislar sobre la responsabilidad que éstos tienen frente a su país, así como hacia los habitantes de éste. Lo anterior se ve cristalizado en nuestro país en el hecho de que en una legislación determinada se establece la figura de servidor público, es decir, se determina el camino a seguir para un comportamiento verdaderamente ético. Por otro lado, para que se materialice una parte de la democracia, es necesario que ésta se relacione con las formas de control que permitan una fiscalización permanente y adecuada de la actividad de los gobernantes, respecto de los gobernados.

Dicha fiscalización se circumscribe a que este control de las finanzas públicas se realice a través de normas, órganos y procedimientos que buscan determinar el ejercicio del gasto, supervisar su ejercicio adecuado, corregir y sancionar el incumplimiento de las normas, en resumen, evaluar resultados.

Una de las exigencias de la sociedad actual es que los gobernantes se conduzcan en cuadros de transparencia y rendición de cuentas, por lo que el gobierno de hoy no sólo tiene el compromiso sino la responsabilidad legal de rendir cuentas claras de sus actos a todos los ciudadanos. En consecuencia, al ser el poder legislativo local quien decide cuál deberá ser el destino de los recursos públicos, ese mismo poder tiene a su cargo vigilar que dichos recursos se utilicen para los fines a los que fueron destinados.

El sistema constitucional prevé un control legislativo sobre el manejo que realiza la administración respecto de los ingresos y egresos que autorizan las leyes y el presupuesto durante cada año fiscal. Es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal revisar la cuenta pública anual por conducto de su órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF).

La CMHALDF, como órgano de fiscalización, se encuentra comprometida no sólo con la Asamblea Legislativa, ya que es su órgano técnico, sino de una manera especial con los gobernados. Ello porque su función vertebral consiste en cuidar que la recaudación de los ingresos se realice en los términos que la ley establece, y que el ejercicio del gasto público se lleve a cabo con probidad y honradez por los servidores públicos del gobierno del Distrito Federal.

Las acciones de fiscalización que lleva a cabo la CMHALDF tienen como propósito detectar las posibles anomalías o irregularidades, aun cuando se realicen con apego a la normatividad aplicable. Es innegable que una sugerencia o recomendación emitida puede ser más provechosa y redituable que la detección y corrección de muchas anomalías y aun ilícitos de carácter penal. Lo anterior sería imposible si no se cuenta con la informa-

ción necesaria y, menos aún, si no está ordenada y clara como en la cuenta pública del gobierno del Distrito Federal.

La Cuenta Pública es un informe contable que el jefe de gobierno rinde anualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), en donde con vista al presupuesto aprobado, se hace una relación detallada de los ingresos y egresos durante un ejercicio fiscal. Se acompañan los documentos para acreditar ambos extremos y se solicita a ese órgano local de gobierno que lo turne a la CMHALDF con objeto de que ésta haga el examen respectivo, revise los resultados obtenidos y que el marco jurídico no se haya violentado, y de no ser así, se solicita el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y que se apliquen las sanciones que marca la ley.

Los aspectos más importantes contenidos en la actual Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se refieren a:

1. Universo por fiscalizar. La actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está circunscrita a la revisión de la cuenta pública que rinde anualmente el jefe de gobierno del Distrito Federal.
2. Oportunidad para actuar. La citada Contaduría inicia la revisión de la cuenta pública una vez presentada dentro de los diez primeros días del mes de junio del año siguiente a revisar.
3. Autonomía de gestión limitada. La Contaduría es un órgano técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por lo que está sujeta a efectuar las auditorías que ésta le encomienda y a llevar a cabo aquéllas que se determinen por parte del mismo órgano técnico, ya que la ALDF vigila su actuación, decide sobre su organización, interviene en su operación e influye en sus decisiones.
4. Atribuciones para realizar auditorías. La CMHALDF, como órgano de fiscalización y con respecto a la administra-

ción pública del Distrito Federal, dentro de su marco jurídico cuenta con atribuciones para practicar auditorías a las dependencias, entidades, delegaciones y órganos descentrados del Distrito Federal.

5. Cobertura limitada de la fiscalización. Este órgano técnico sólo revisa la cuenta pública, es decir, fiscaliza solamente a aquellos entes que manejen recursos presupuestales.
6. Acciones que puede o debe promover. Derivado de los trabajos de fiscalización, dicho órgano técnico debe realizar las siguientes acciones:
 - Las recomendaciones que son emitidas con motivo de la detección de situaciones que funcionan mal en el ámbito operativo y que tienen por objeto prevenir irregularidades que pudieran ocasionar algún daño o perjuicio al erario público.
 - Dictamen Técnico Correctivo cuando descubra infracciones a las leyes administrativas que ameriten la aplicación de una sanción y cuando dichas anomalías demanden un resarcimiento de fondos al erario local, respectivamente.
 - Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal en el momento en que detecte indicios claros de que se está ante un caso de evasión fiscal (federal o local).
 - Denuncias penales cuando las irregularidades impliquen la comisión de delitos y, en consecuencia, infracción a las leyes penales.

En la actualidad, la CMHALDF revisa en forma posterior a su ejecución o realización los actos objeto de fiscalización, sobre todo los de gestión financiera, para que, en su caso, se sancionen las infracciones o ilícitos que cometan los servidores públicos del gobierno.

En caso de que la Contaduría detecte irregularidades por las que se deba solicitar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, tiene que enviar el Dictamen Técnico Correctivo a la propia Contraloría General del Distrito Federal para que ésta a su vez determine lo que en derecho proceda. Esto es, la Contaduría no puede sancionar directamente, ya que su marco competencial se encuentra acotado únicamente a la fiscalización.

A este respecto, el Dictamen Técnico Correctivo es la acción legal de la Contaduría que tiene como propósito comunicar a la autoridad competente la existencia de presuntas irregularidades administrativas, contables o legales de cualquier naturaleza, con la finalidad de que el ámbito de su competencia determine lo que en derecho proceda.

Para el efecto de solicitar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario a la CGDF, la CMHALDF debe integrar un expediente en el cual se soporte la solicitud presentada, además de acompañar el Dictamen Técnico Correctivo mediante el cual se determina la existencia de irregularidades, señalando a los servidores públicos probables responsables.

Cabe mencionar la posibilidad que tiene la CMHALDF para provocar la intervención de la autoridad disciplinaria sólo como un instrumento de conocimiento de actos o hechos, que desde la apreciación de aquéllos puede ser constitutivo de infracciones administrativas. La participación de la CMHALDF como agente externo es limitada y reserva a la autoridad incoactora el ejercicio o no de fincar la responsabilidad. Esta limitación es de tal naturaleza que ni siquiera se admite o reconoce la participación en el procedimiento como coadyuvante.

Se considera que se debe conservar dentro del ámbito del órgano local de gobierno legislativo el llamado control externo de las finanzas públicas, ya que se hace necesaria la reforma de la Ley Orgánica de la CMHALDF en lo referente a su estructura y ampliación de facultades. Se requiere precisar la autonomía funcional, imparcialidad e independencia de este órgano técnico respecto a los órganos objeto de la fiscalización. Consecuentemente, se

deben ampliar las facultades de este órgano de tal manera que esté en posibilidad de efectuar acciones correctivas, fincar responsabilidades administrativas, y establecer sanciones, entre otras.

Para una total imparcialidad y garantizar la objetividad técnica de los resultados de la CMHALDF, se requiere además de la autonomía de gestión, lo cual implicaría su independencia respecto de los entes a los que fiscaliza, y al mismo tiempo que no haya interferencia de ninguna clase en su organización, funcionamiento, recursos y decisiones.

La justificación de los cambios señalados responde al desafío que se nos presenta actualmente no sólo en la CMHALDF, sino en todos los órganos de control y fiscalización, para estar acorde con los enormes cambios que enfrenta la gestión del sector público tales como la globalización, la crisis de la deuda pública y la corrupción creciente.

Por lo anterior, es de importancia para el país contar con un sistema de control eficaz de las finanzas públicas y fortalecer la confianza de los gobernados en sus gobernantes, así como otorgar a los órganos fiscalizadores un poder coercitivo para que presenten con mayor oportunidad los resultados y tengan credibilidad en la sociedad y poder real frente a los ejecutores del gasto.

Existe una corriente dominante a favor de que el control sea más promotor y menos obstaculizador o paralizador de la gestión pública; más preventivo que correctivo o punitivo; más impulsor de eficiencia, optimización de recursos y honestidad que solapador de ineptitudes, impunidades y dispendios. El control gubernamental debe responder a las nuevas exigencias, en forma tal que la prevención forme parte esencial de su enfoque, y se distinga por su orientación constructiva e innovadora.¹⁰

¹⁰ *Por una administración pública responsable: conciliar democracia, eficiencia y ética*, México, INAP, 2000, p. 15.

VI. PROCEDIMIENTO

La responsabilidad administrativa se origina por faltas en la prestación del empleo, cargo o comisión, así como por el incumplimiento de obligaciones o deberes que establece la LFRSP.

El artículo 114, párrafo tercero, de nuestra Constitución ordena:

...la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En el artículo anterior se prevé que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de las infracciones, si bien cuando éstas fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años. Al respecto, la ley reglamentaria establece que la prescripción de la facultad de la autoridad para sancionar las responsabilidades administrativas opera en un año, si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no excede del equivalente de diez veces de salario mínimo; por otro lado, se prevé que si se supera esa cantidad prescribirá en tres años.

Por otra parte, los artículos 47 a 78 norman las sanciones y procedimientos para aplicarlas. No obstante, en virtud de la dificultad que presenta señalar cada una de las obligaciones de los empleados y funcionarios públicos, también se hace poco probable enumerar las infracciones y por ende determinar las faltas disciplinarias, por lo que las disposiciones legales se limitan a definir la falta disciplinaria como la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo.

Por su parte, el artículo 109 constitucional señala que “los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente”; adicionando, en forma reiterativa a lo dispuesto por el artículo 23 constitucional, que “no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la

misma naturaleza”. De ello se desprende que si bien es cierto que no se puede duplicar un mismo tipo de sanción a una conducta, no hay restricción legal para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad, es decir, “se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sanción política o administrativa e incluso... civil”.¹¹

Conviene advertir que, con respecto a los gobernadores de los estados, los diputados y magistrados judiciales locales —en los términos del artículo 108 constitucional—, éstos podrían ser sujetos no sólo de responsabilidad política, penal y civil de carácter federal sino, además, una vez que la legislatura local expidiera la respectiva Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, podrían incurrir a través de otras conductas en responsabilidad política o administrativa, a la vez que penal y civil de carácter local.¹²

Ahora bien, para determinar la naturaleza jurídica del procedimiento disciplinario, se considera relevante señalar que el procedimiento administrativo en general constituye la forma de expresión de la función administrativa, ya que a través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa.¹³

Para Andrés Serra Rojas

El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades —ordenados y metodizados en las Leyes Administrativas—, que determinan los requisitos precisos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin.¹⁴

¹¹ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Porrúa, 2000, t. X, p. 725.

¹² *Idem*.

¹³ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 7, p. 216.

¹⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo primer curso*, 21a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 275.

De acuerdo con el Tercer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO, se hace una exposición en torno al procedimiento administrativo en la que se señala: “Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos, realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado”.

A este respecto la Ley de Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal en su artículo 2o., fracción XII, establece que el procedimiento administrativo es el “conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general”.

Es de indicarse que la diferencia sustancial entre procedimiento y proceso, de acuerdo con el maestro Cipriano Gómez Lara, radica en destacar las diferencias conceptuales y prácticas que existen entre ambas acepciones. Al respecto señala que el proceso es un conjunto de procedimientos, entendidos éstos como un conjunto de formas o manera de actuar; el procedimiento se refiere a la forma de actuar.¹⁵

Sobre el procedimiento administrativo disciplinario, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez indica que es parte de lo que define como *derecho disciplinario* y a este respecto cita a Francisco Bueno Aurus “...el procedimiento sancionador es el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa”.¹⁶

Con relación a las responsabilidades administrativas, nuestra Constitución General en su título cuarto sólo se limita a enunciar los sujetos responsables, los presupuestos genéricos de la res-

¹⁵ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 9a. ed., México, Harla, 1995, pp. 217 y 218.

¹⁶ *El derecho disciplinario de la administración pública*, México, INAP, 1990, p. 139.

ponsabilidad, las modalidades de sanciones, montos máximos del resarcimiento económico, remitiendo el resto de la reglamentación a la ley o leyes secundarias administrativas, sobre todo lo referente al procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas a efecto de que sean estas disposiciones secundarias las que establezcan las directrices de tipo procedural, que permitan perfilar elementos conceptuales propios de la materia disciplinaria.

Sin embargo, la LFRSP sólo se refiere de manera tangencial en su artículo 49 a la expresión *procedimiento disciplinario* y en el artículo 77 bis se regulan los casos en que procede la reparación económica del daño ocasionado al administrado, y se alude en forma específica al *procedimiento administrativo disciplinario*.

Cabe señalar que al procedimiento administrativo disciplinario le son aplicables los requisitos de validez y existencia, a los que nos referiremos a continuación:

Requisito de legalidad. Se deriva de los artículos 14 y 16 constitucionales que contienen las garantías de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica, las cuales deben observarse y cumplirse por la autoridad incoadora del procedimiento.

El principio de legalidad forma parte de todo procedimiento administrativo y en el caso del disciplinario se traduce en lo siguiente: el procedimiento deberá sustanciarse ante la autoridad competente (artículos 30., fracción II, 52, 62 y 64 correlacionados con el 91, todos de la LFRSP), se sujetará a las etapas y formalidades que señala el artículo 64 de la LFRSP y se instruye con base en la identificación de la conducta del presunto infractor de alguna o algunas de las hipótesis normativas previstas en el artículo 47 de dicho precepto normativo.

Requisito de tipicidad. La tipicidad administrativa es la descripción legal de una conducta específica que trae aparejada una sanción administrativa. Esto es que en materia del procedimiento administrativo disciplinario una conducta tiene que encuadrarse y vincularse con algún o algunos de los supuestos previstos en el multicitado artículo 47.

Requisito de culpabilidad. Se establece en este procedimiento la necesidad de que la conducta del servidor se manifieste o materialice en una violación a la normatividad.

Requisito de proporcionalidad. Se refiere a que las sanciones que se impongan serán el resultado de ponderar las infracciones cometidas y las particularidades del caso (artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Requisito de presunción de inocencia. La LFRSP en su artículo 64, fracción IV, establece que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, esto se relaciona con la facultad consistente en que la autoridad puede suspender temporalmente a los presuntos responsables de sus cargos.

Requisito de prescripción. En términos generales se entiende a la prescripción como el medio de adquirir derechos o librarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley. En materia de responsabilidades administrativas se refiere a la extinción de las facultades de la autoridad administrativa para imponer sanciones en un asunto específico, lo cual no necesariamente significa que no se pueda intentar por otras vías como la civil o penal.

La extinción de las facultades de la autoridad sancionadora para imponer sanciones está sujeta a las características que presente el caso concreto, por lo que en el artículo 47 se prevén los casos de prescripción.

Requisito de incompatibilidad. El artículo 109 de la Constitución establece que no es dable duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, sin significar que exista impedimento para que una misma conducta origine dos o más tipos de responsabilidades. Una vez finalizado un procedimiento de cualquier naturaleza, no se podrá iniciar otro de la misma materia en la cual fue concluido, si se invocan los mismos hechos, actos o conductas examinadas en aquél.

Sobre este requisito cabe señalar que la responsabilidad administrativa puede coexistir con otros tipos de responsabilidad, como la penal y la civil, lo cual no podría concebirse si ambas san-

ciones fueran idénticas y los poderes de los que emanan, en virtud del principio *non bis in idem*.

1. Efectos de las resoluciones

La resolución que se emite en el procedimiento administrativo disciplinario, no debe confundirse con aquélla que pronuncia un juez o tribunal jurisdiccional, toda vez que el órgano que la emite es de naturaleza diferente. No obstante, tanto los requisitos de validez como su contenido revisten una equivalencia de fondo, por lo que la resolución que nos ocupa es un acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación administrativa, creando, modificando o extinguendo derechos y obligaciones concretas a determinados sujetos.

La ley de la materia no prevé requisitos formales que deba cumplir la resolución disciplinaria. Sin embargo, tomando en consideración que la misma producirá una afectación en la esfera jurídica del servidor público, es imprescindible que ésta se emita con las formalidades de un acto de autoridad, es decir, debidamente fundada y motivada, y emanada de autoridad competente.

Una vez que la autoridad cuenta con elementos de fondo suficientes para resolver el asunto, la forma de exteriorizar su voluntad es a través de la resolución que puede ser condenatoria o absolutoria. Los efectos jurídicos de la resolución absolutoria varían diametralmente de aquéllas en donde se imponen sanciones. La primera adquiere el grado de inamovible e incombable, la segunda en cambio trae aparejado el derecho del servidor responsable de inconformarse con la resolución emitida, en consecuencia se le considera válida pero carente de eficacia. A este respecto Acosta Romero señala

puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a término o condición y durante los lapsos que éstos se cumplan, el acto administrativo no tenga eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto, para que el acto sea eficaz se

necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación.¹⁷

Cabe señalar que en el caso de la resolución dictada en un procedimiento disciplinario, si bien es cierto que, como acto administrativo, trae aparejada la ejecutoriedad de la sanción impuesta, su ejecución no es inmediata, ya que se encuentra sujeta a que se den las siguientes condiciones de eficacia. Esto es, por una parte, que feneceido el plazo para interponer los medios de defensa reconocidos por la ley (recurso de revocación, juicio de nulidad o amparo), el servidor público responsable no los hubiere interpuesto, en tal virtud el asunto adquiere definitividad; y por otra, que el servidor público ejerza el recurso de revocación y que de acuerdo con el artículo 72 del multicitado ordenamiento solicite la suspensión de la ejecución de la resolución, en donde, en atención a su solicitud planteada, obliga a la autoridad a pronunciarse sobre su procedibilidad. En caso de que resuelva a favor de la petición, la sanción impuesta seguirá siendo válida, pero también continuará siendo ineficaz hasta que se resuelva lo conducente en el recurso planteado. En caso de que se niegue la suspensión o si ésta no fue solicitada, la resolución que se pretende combatir producirá todos sus efectos jurídicos por ser no solamente válida, sino también eficaz.

Ahora bien, tratándose de la resolución absolutoria, el asunto queda firme e inamovible. Al respecto, la ley no reconoce derechos subjetivos públicos, ni tutela el interés jurídico a terceros, como tampoco prevé alguna instancia impugnativa que permitiese a otra autoridad jerárquicamente superior revisar la resolución absolutoria tomada por la autoridad administrativa disciplinaria, lo cual es concordante con lo establecido en el artículo 91 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Aunado a lo anterior, es procedente describir brevemente la forma en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea

¹⁷ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo (primer curso)*, México, Porrúa, 1997, p. 840.

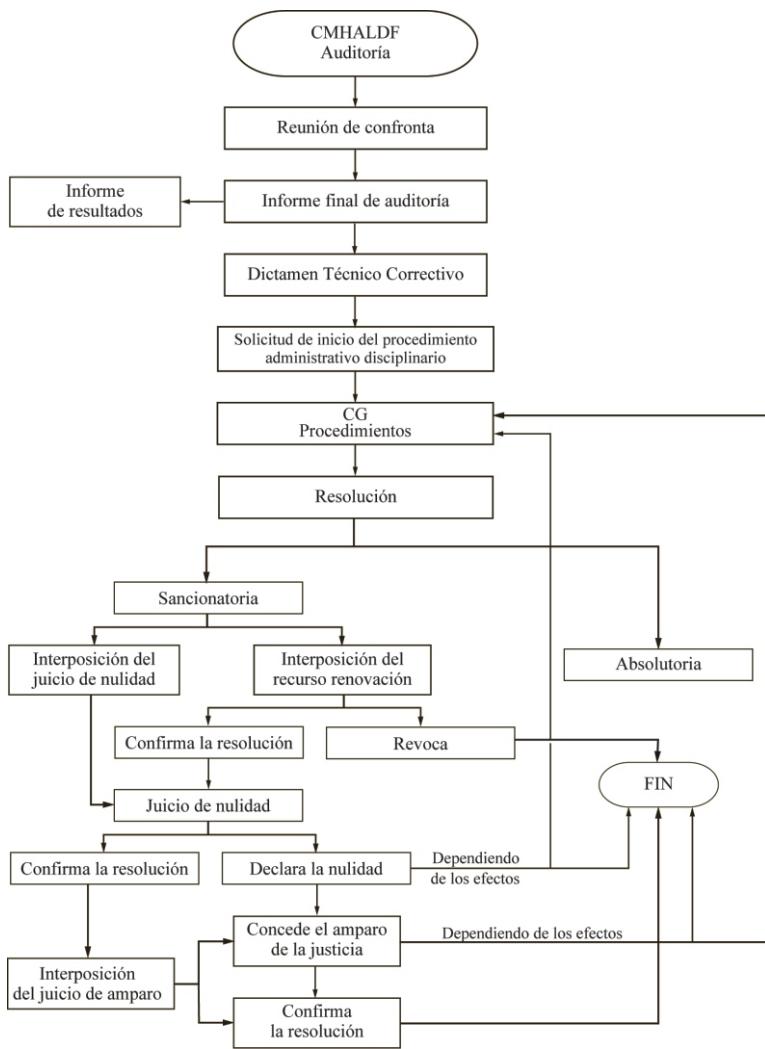
Legislativa del Distrito Federal solicita el inicio del procedimiento administrativo disciplinario ante la Contraloría General del Distrito Federal.

- a) Se realiza una auditoría para verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la cuenta pública correspondiente, a cualquier órgano del gobierno del Distrito Federal. Mediante ésta el personal técnico de la Contaduría Mayor de Hacienda puede encontrar ciertos hallazgos que podrían constituir conductas de servidores públicos sancionables administrativamente.
- b) Se cita al ente auditado (servidores públicos responsables de la conducción y manejo del ente que se auditó) a una reunión de confronta con el objeto de hacer de su conocimiento formal los hallazgos de la auditoría de los que se pudieran derivar irregularidades. En dicha reunión el ente auditado podrá desvirtuar dichos hallazgos y presentar pruebas para desvirtuar las irregularidades (si la irregularidad se desvirtúa se realiza un oficio de desahogo, si no se desvirtúa se continúa con el procedimiento).
- c) Se realiza el Informe de Resultados que se integra con los Informes Finales de Auditoría de las áreas técnicas de la Contaduría Mayor de Hacienda, donde se establecen todas las irregularidades que se encontraron en los entes auditados, así como las recomendaciones que se emitieron para tal efecto.
- d) De las irregularidades señaladas en el Informe de Resultados, se determinan aquéllas en las que se presume existe una responsabilidad administrativa y se realiza un Dictamen Técnico correctivo sobre éstas. Se determinan los elementos técnicos que llevaron a concluir que dicha irregularidad es violatoria de alguna disposición legal.
- e) Se emite el Dictamen Técnico correctivo ante la Contraloría General del Distrito Federal a fin de que se inicie el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

- f) La Contraloría General del Distrito Federal cita en términos de la normatividad aplicable a los funcionarios públicos presuntamente responsables de las irregularidades detectadas y les otorga fecha y hora para la celebración de una audiencia en la que se les dan las garantías de legalidad y audiencia, y para que ofrezcan las pruebas que desvirtúen las irregularidades y aleguen lo que a su derecho convenga.
- g) Se dicta resolución, y en caso de que se determine legalmente que los servidores públicos son responsables de haber cometido la irregularidad, tienen el derecho de solicitar la revocación de la resolución mediante el recurso correspondiente u optar por impugnar la resolución sancionatoria mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Si la resolución de este último no es favorable al funcionario, entonces podrá solicitar el amparo y la protección de la justicia federal.
- h) Si en el juicio de nulidad o de amparo se le concede la razón al solicitante, se podrá declarar la nulidad lisa y llana o para efectos de que se retrotraiga el procedimiento al momento de cometido el vicio del procedimiento.

Con el objeto de ilustrar el procedimiento que se señala anteriormente, es procedente establecerlo mediante un diagrama:

DIAGRAMA DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA



2. *Sanciones*

El concepto de responsabilidad administrativa está ligado al de poder disciplinario, considerando a este último como “la facultad que tiene el Estado de aplicar al personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su encargo”.¹⁸

Ahora bien, para poder describir las sanciones en materia de responsabilidad administrativa se considera relevante indicar que la sanción es un contenido de la norma jurídica que se expresa en la formulación de la misma, por lo que se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético. Generalmente, consiste en un acto que impone al sujeto infractor un castigo. En el derecho moderno, la imposición de las sanciones así como su ejecución las llevan a cabo los órganos del Estado, en tanto se le conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de coacción física por sus órganos. El objeto de las sanciones puede ser: retributivo, intimidatorio o compensatorio del daño producido por el acto ilícito.

La falta que origina la responsabilidad se denomina *falta disciplinaria*, la sanción que amerita es también una *pena disciplinaria* y la autoridad que la impone es la superior jerárquica al empleado que ha cometido la falta. De esto se desprende que para que exista sanción en la administración pública, debe existir, como requisito *sine qua non*, la relación de subordinación a supraordinación y no podemos hablar de sanción si el o los sujetos infractores no pertenecen a esta relación subordinada.

En materia de responsabilidad administrativa la sanción es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto que se opone o infringe las disposiciones jurídicas.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo se dirige a los gobernados como base del bien jurídicamente tu-

¹⁸ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 14, p. 216.

telado, a la administración o al interés general tutelados por la ley, y tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

Como mencionamos con anterioridad, la sanción administrativa cumple en la práctica con determinados fines los cuales pueden ser preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo. Es innegable que en la actualidad prevalece, en la aplicación de una pena, el poder punitivo de la administración sobre el poder exemplificador o meramente correctivo.

De acuerdo con el artículo 113 de nuestra Constitución, las sanciones de responsabilidad administrativa deben especificarse en la legislación secundaria, es decir, leyes sobre responsabilidad ya sea federales o locales. Además, en éstas se contemplan los procedimientos y autoridades para aplicarlas, ya que en el precepto constitucional antes invocado se prevé la suspensión, inhabilitación y destitución, así como las de carácter económico que deben decretarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con sus actos u omisiones, pero también señala que las mismas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

A este respecto y de acuerdo con la LFRSP, la sanción económica consiste en la obligación del cargo del servidor público responsable de pagar a la hacienda pública una cantidad líquida, en su equivalente a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños o perjuicios, o por la obtención indebida de beneficios económicos. Cabe señalar que este tipo de sanción está íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen estos conceptos.

Por lo anterior se observa la gran falla en que incurre la ley por no precisar qué sanciones corresponde aplicar respecto de

qué violaciones o incumplimientos de deberes, es decir, deja a las autoridades absoluta discrecionalidad para escoger la sanción para cada caso. Sin embargo, las autoridades administrativas a efecto de imponer estas sanciones deben tomar en cuenta ciertos factores o elementos como: gravedad de la infracción cometida, condición socio-económica del infractor, nivel jerárquico del trabajador, reincidencia del infractor, monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado de la infracción, y antigüedad en el servicio.

Al respecto, el recurso de revocación que se presenta ante la misma autoridad sancionadora es la opción con que cuenta el servidor público, o acudir directamente ante el Tribunal Contencioso Administrativo a efecto de que éste determine los límites estrictos de legalidad y justicia respecto de la sanción impuesta o probar la inexistencia de la infracción imputada.

El defecto de la ley puede ocasionar que se dé una situación en donde la conducta infractora merezca, a juicio de la autoridad, distinta sanción, por lo que el legislador debiera precisar esto y así estar en posibilidad de evitar juicios ante los tribunales competentes.

La fijación de las penas sí está determinada y son (artículo 53, LFRSP):

- Apercibimiento privado o público
- Amonestación privada o pública
- Suspensión
- Destitución del puesto
- Sanción económica
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Procede destacar que es necesario aplicar, en el mismo acto procesal como lo es la resolución, una sanción esencialmente administrativa como la destitución y otra de tipo económico. Esto porque la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta

es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido. Y con la imposición de aquélla se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado.

Con relación a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que: “carece de facultades para decidir si una falta cometida por un empleado debe ser dispensada o no, ya que esta cuestión corresponde a la facultad discrecional responsable y es así que la Corte cometería una censurable sustitución de criterio si interviniere en la calificación de dichas faltas, por la sola inconformidad justificada del interesado”.¹⁹

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. 112, p. 835.