

199

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

"PROBLEMATICA EN LA APLICACION DE SANCIONES,
DERIVADAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL."

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIO GARCIA MONDRAGON

ASESOR:
LIC. MARIA DE GUADALUPE CASTILLO PATT.

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION DISCONTINUA

A la memoria de mi padre

Mario García Torres

Virtud y sabiduría, amor y comprensión,
en reconocimiento a sus enseñanzas en
la vida y en el Derecho.

A mi esposa e hija

**Cesia López Gutiérrez y Mayra
Zabdiel**

Sin cuya comprensión, aliento y
motivación no habría podido lograr la
conclusión de este sueño.

A mi madre

Ignacia Mondragón Cruz

Por darme el ser, apoyarme en todo
momento y dejarme compartir este
acontecer de mi vida.

A mi tía

Esperanza García Medrano

Por tus cuidados y cariños de madre,
dándome una afortunada infancia y
juventud, agradeciendo haberme dado
los medios a tu alcance sin condición
alguna para alcanzar este sueño.

A mis hermanos

Rodrigo, Gerardo, Héctor y Diana

Por demostrar en todo momento ayuda,
lealtad y sobre todo comprensión.

A mi Alma Mater

A la Universidad Autónoma de México,
por su inagotable fuente de
conocimientos. A la Escuela Nacional
de Estudios Profesionales Aragón, por
pertenecer con orgullo a una
generación de sus egresados.



A mi asesora

Lic. María de Guadalupe Castillo Patt.

Por ir más allá de su compromiso como profesora universitaria, cediendo parte de su valioso tiempo, tolerancia, conocimientos y dedicación que se encuentran vertidos en cada una de las partes de la presente investigación.

A los Licenciados Luis Antonio García Calderón, Amira Stanford Bestt, David García, Teresa Monroy, Jorge Luis Esquivel, y Enrique Mata

Por su valioso apoyo y enseñanza en mi vida profesional, al servicio del Gobierno del Distrito Federal.

A mis amigos

Luis, Arturo, Carina y Sara Macías, Hilda Chávez, Oscar Osorio, Marycruz Vilchis, Ricardo Riojano, Tircia, Juan Zanabria, Eduardo León, Jaime Vázquez, Verónica Vázquez, Deyanira, Cesar Montes de Oca, Teresa Lagunas, Virginia Martínez, Varinka García, mi sobrina Ardarel, Antonio Anduaga, Reina Crespo, Fernando Castro, Benancia Gutiérrez y Adán López.

Por formar parte de mi vida y estar presentes en los momentos felices y difíciles de mis aconteceres.

A mi tío Alejandro Mondragón

Por su valiosa ayuda en particular, y la prestada a mi familia.

A todas las personas que forman parte del presente trabajo de investigación.

Gracias.



PROBLEMÁTICA EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES, DERIVADAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1.

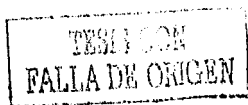
BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LAS OBLIGACIONES DISCIPLINARIAS, EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SU INCUMPLIMIENTO Y LAS SANCIONES.

1.1. Primeras disposiciones jurídicas del Derecho disciplinario	1
1.2. La Constitución de 1857	7
1.3. La Ley del 3 de noviembre de 1870, denominada "Ley Juárez"	10
1.4. La Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, del 6 de junio de 1896, denominada "Ley Porfirio Díaz"	12
1.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917	15
1.6. 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 de la Federación el 21 de febrero de 1940, "Ley Cárdenas"	22
1.7. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979	25
1.8. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	26

CAPITULO 2.

FUNCIÓN PÚBLICA.

2.1. Actuación de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal	30
2.2. Principios que rigen la actuación de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal	32
2.2.1. Legalidad	34
2.2.2. Honradez	36
2.2.3. Lealtad	37
2.2.4. Imparcialidad	37
2.2.5. Eficiencia	38
2.3. Obligaciones de los servidores públicos	39
2.4. Concepto de Responsabilidad	43
2.4.1. Responsabilidad Penal	45
2.4.2. Responsabilidad Civil	48
2.4.3. Responsabilidad Política	49
2.4.4. Responsabilidad Administrativa	51
2.5. Concepto de Procedimiento	52



2.6.	Diferencia entre procedimiento y proceso	53
2.7.	Procedimiento Administrativo	55
2.8.	Procedimiento Administrativo Disciplinario	57
2.8.1.	Causas del Procedimiento Administrativo Disciplinario	66
2.8.2.	Sujetos en el Procedimiento Administrativo Disciplinario	67
2.8.2.1.	Concepto de servidor público	68
2.9.	Sanciones	70
2.9.1.	Apercibimiento privado o público	71
2.9.2.	Amonestación privada o pública	72
2.9.3.	Suspensión	74
2.9.4.	Destitución del Puesto	75
2.9.5.	Sanción Económica	76
2.9.6.	Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público	78

CAPITULO 3.

IMPOSICIÓN Y APLICACIÓN DE SANCIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, EN CONTRA DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1.	Autoridades y disposiciones jurídicas que delimitan la competencia, para conocer, sustanciar y resolver procedimiento administrativo disciplinario	81
3.1.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	82
3.1.2.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	83
3.1.3.	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	86
3.1.4.	Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal	88
3.2.	Imposición y aplicación, conceptos y diferencias	94
3.2.1.	Procedimiento para la imposición y aplicación de sanciones administrativas	96
3.3.	Autoridades competentes para la aplicación de sanciones	101
3.3.1.	Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal	105
3.3.2.	Órganos de Control Interno	106
3.3.3.	Superior jerárquico	107
3.4.	Problemática en la aplicación de sanciones, derivadas del procedimiento administrativo disciplinario en contra de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal	108

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

Se siente la presencia del Estado en la vida cotidiana, toda vez que existe en la realidad social; se percibe su presencia en forma incesante, permanente, continua, en la vida social, a cada momento se habla y escucha del Gobierno, de la autoridad, del Presidente de la República, del Jefe de Gobierno, del Secretario de Seguridad Pública, entre otros; se observa pasar la bandera nacional, se hace fila para pagar impuestos o solicitar algún trámite administrativo ante diversos servidores públicos; además que existe un orden jurídico y se atribuye también de manera inmediata al Estado.

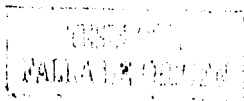
Sin embargo, los conceptos de autoridad frente a la realidad social del hombre, distan mucho de dar una verdadera idea del Estado. Evidentemente el Estado, es una forma de organización política de la sociedad, evolucionada por la continua transformación de las distintas civilizaciones del mundo.

El Estado es una institución con personalidad jurídica, pues de otra forma no podría realizar sus derechos y obligaciones para con la sociedad, actuando siempre con apoyo moral y con sentido de responsabilidad y que tiene que ajustar su actuación a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes que rigen en nuestro país, por lo que los servidores públicos tienen obligación de conducir su actuación y sus actos bajo los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, eficiencia y lealtad.

En el ejercicio cotidiano de la función pública, se producen conductas y actos de corrupción que desvirtúan los mencionados principios, lo que provoca frecuentes inconformidades en la población. De ahí que el Estado Mexicano, en la época prehispánica, en la colonial y en la de Independencia haya creado diversos mecanismos institucionales para prevenir, combatir y sancionar los actos que vayan en detrimento de la función pública.

El tema de los servidores públicos en el sistema jurídico mexicano, a efecto de regular su actuación lo mejor posible a la función pública del Estado, ha sido constante materia de discusión y cambios.

La presente investigación, se aboca al estudio de las instituciones creadas en las diferentes épocas de nuestro país, así como los sujetos a responsabilidad y las sanciones a que se hacían responsables por incumplimiento de sus obligaciones,



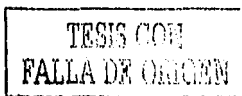
pretendiendo enfocar específicamente a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

Se incluye, un capítulo descriptivo de los conceptos inherentes al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, abarcando desde la concepción de los sujetos, los tipos de responsabilidad a que se pueden hacer acreedores y los procedimientos previos a la imposición y aplicación de las sanciones, abundando en la materia del derecho disciplinario o de responsabilidad administrativa.

La presente investigación, consta de tres capítulos en los que se pretende agotar en el primero, la historia de la responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos, desde la época prehispánica, colonial, de independencia hasta llegar al sistema jurídico actual que regula dicha institución jurídica, donde analizaremos los cuerpos normativos más importantes y relevantes en cada una de las épocas, del llamado sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Al segundo capítulo, se le ha denominado Función Pública, que es sin lugar a dudas uno de los principales fines del Estado, vista esta como actividad del Estado y su relación con las personas físicas a través de las cuales se ejerce dicha función, tratando además, conceptos generales, que nos permitirán deducir las características del sistema de responsabilidades de los servidores públicos aplicada al punto de enfoque de nuestro tema principal. El tercero, se refiere a la imposición y aplicación de sanciones en materia de responsabilidad administrativa, en contra de servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, en el que se pretende señalar el marco normativo del citado sistema, así como de las autoridades o instituciones gubernamentales competentes para conocer de la materia, específicamente en el Gobierno del Distrito Federal y el tema central del presente documento, que es la problemática que existe en la aplicación de sanciones administrativas, derivadas de un procedimiento administrativo disciplinario previo.

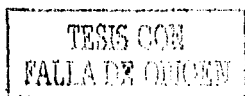
De igual forma, se citan diferentes conceptos doctrinarios, además de haber acudido a diversas dependencias y unidades de apoyo técnico administrativo del Gobierno del Distrito Federal, relacionadas con el sistema de responsabilidades administrativas del ejecutivo local, con el objeto de saber las causas, los procedimientos, la imposición y aplicación de sanciones a que se hagan acreedores aquellos por incumplimiento a sus obligaciones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, observando criterios establecidos, que se apeguen a la realidad y tratar de llegar al propósito de este documento.

Se propone estudiar las ventajas y desventajas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, cualquiera que sea su empleo, cargo o comisión que desempeñen, aunado a que se pretende conocer cada uno de los aspectos que corresponden a tal investidura desde sus más remotos orígenes hasta nuestro derecho positivo mexicano.



No se pretende agotar toda la problemática inherente a la aplicación de las sanciones administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, se ha procurado no omitir elemento alguno que se pueda considerar esencial para la comprensión del presente tema.

El contenido de la presente investigación, no es más que una invitación para enriquecer con nueva experiencia y otros puntos de vista que de la practica resulten, al sistema de responsabilidad administrativa en el servicio público en particular y al sistema de control gubernamental en el Gobierno del Distrito Federal.



CAPÍTULO 1

BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LAS OBLIGACIONES DISCIPLINARIAS, EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SU INCUMPLIMIENTO Y LAS SANCIONES.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1.1. PRIMERAS DISPOSICIONES JURÍDICAS DEL DERECHO DISCIPLINARIO.

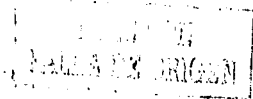
Es evidente que los enormes recursos económicos que han poseído las sociedades políticas de todos los tiempos, así como el poder con que han contado, ha creado una tendencia en algunos servidores públicos de todas las épocas, a utilizar en su beneficio particular, esos recursos y ese poder. Desde el Derecho Romano, en Europa misma y en América, se han establecido disposiciones relativas a la materia de control sobre los funcionarios públicos y sobre el manejo de sus recursos, así como las sanciones a que se hacen acreedores aquellos que se conduzcan de manera impropia y en perjuicio del Estado y de la sociedad misma.

En nuestro país desde la época prehispánica existieron funcionarios públicos, que controlaban el manejo de los ingresos que se obtenían de los tributos, característica importante de la época, lo cual era muy lejano de lo que ahora se conoce en materia de responsabilidad administrativa.

Dentro de los funcionarios públicos que eran sujetos a responsabilidad en la época prehispánica, resaltan para nuestro estudio aquellos que manejaban los recursos y tributos, así como los encargados de impartir justicia. Al respecto el maestro José Trinidad Lanz Cárdenas, hace un esmerado estudio de la época, centrándose en el reino de los aztecas y en parte al de Texcoco, por considerarlos como los más representativos e importantes, señalando en relación a algunas de sus obligaciones que: "La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl. Bajo él estaba el Hueycalpíxqui o calpíxqui mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpíxque menores le entregaban, y de llevar las cuentas en los libros respectivos. Que el Cihuacóatl haya tenido a su cargo la administración de la Hacienda Pública, cuidando de su distribución y buen empleo...". "Los calpíxque tenían a su cargo abrir los caminos, limpiar las calles y acequias y cobrar el tributo."¹

Fue a través de los jeroglíficos, que los aztecas llevaban una cuenta exactísima de las entradas de la Hacienda Pública, tanto de los tributos como por los territorios conquistados, de ahí que existiera un control represivo contra los funcionarios de la administración fiscal (los calpíxque), y si incurrían en malos manejos de la recaudación de los tributos se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte, además de que sus bienes se aplicaban al rey, y su mujer e hijos eran "echados" de su casa.

¹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. 2ª. Ed. Edit. Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V. México. 1993. Pags. 27 y 28.



Un mecanismo de control preventivo sobre los restantes funcionarios de la administración, y en especial sobre los jueces, lo constituía la selección cuidadosa de quienes debían impartir justicia. refiriéndonos el citado autor fragmentos de la obra de un estudioso de la época, **Fray Bernardino de Sahagún**, de su obra *Historia General de las cosas de la Nueva España*, que a la letra dicen:

"También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los casos de la guerra, y experimentadas en los trabajos de las conquistas: personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmécac, prudentes y sabios, y también criados en el palacio. A estos tales escogía el señor para que fuesen jueces en la república. Mirábase mucho en que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; encargábales mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a sus manos viniese. El senador tiene estas propiedades: ser juez y averiguar bien los pleitos; ser respetado, grave, sereno, espantable, y tener presencia digna, de mucha gravedad y reverencia, y ser temido de todos. El buen senador es recto juez y oye a entrambas partes, y pondera muy bien la causa de los unos y de los otros, da a cada uno lo que es suyo, y siempre hace justicia derecha; no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión."²

Otra medida preventiva hacia los jueces, era la constante permanencia en los tribunales, desde comenzar el día hasta la tarde, a efecto de evitar la corrupción, estableciéndose respecto a su actuación otras medidas como el establecimiento de penas capitales contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano, ejercida a través de juntas periódicas con estos funcionarios, en las que debían dar cuenta de los pendientes. El control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios, se llevó a cabo con penas rigurosas, acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial en los Reinos de México y Texcoco. "Tales penas iban desde la simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros, cuando el caso no era grave, hasta la muerte misma, si la falta era importante, existiendo, además, la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez."³

Al citar el autor en comento un pasaje de la obra del autor **Francisco Javier Clavijero**, nos abunda en relación a las obligaciones que tenían los jueces, así como las sanciones a las que se podían hacer acreedores: "Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohechos, si no era grave el caso, los amonestaban sus compañeros y si reincidían

² Ibidem. Pág. 29.

³ Ibidem. Pág. 30.

se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era una gran afrenta; pero si la falta era importante, desde la primera el rey los destituía, y si cometían una gran injusticia mandaban darles muerte.⁴

Los delitos de cohecho, descuido en el juicio o embriaguez de los jueces, si eran leves, merecían una reprensión de todos sus compañeros, y que a la tercera falta eran trasquilados y cesados, pero que la destitución sobrevenia de inmediato cuando el delito era de cierta gravedad y no ameritaba la pena de muerte. El trasquilamiento, la destitución o la muerte se imponía igualmente, dependiendo de la gravedad del caso, para castigar el ejercicio de la función jurisdiccional fuera de los recintos destinados exclusivamente para ello; no así la relación falsa que se le daba al tlatoani (máxima autoridad azteca), respecto del estado de un asunto y la sentencia injusta, que eran sancionadas con la pena capital, sin que existiera proceso o procedimiento previo para la imposición y aplicación de las penas mencionadas. En este punto, nos resulta pertinente citar un testimonio de Fray Bernardino de Sahagún:

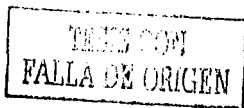
"Y si oía el señor que los jueces o senadores que tenían que juzgar, dilataban mucho sin razón, los pleitos de los populares, que pudieran acabar presto, y los detenían por los cohechos o pagos o por amor de los parentescos, luego el señor mandaba que les echasen presos en unas jaulas grandes, hasta que fuesen sentenciados a muerte; y por esto los senadores y jueces estaban muy recatados o avisados en su oficio."⁵

En cuanto a los procedimientos que se seguían para la aplicación de las sanciones antes expuestas, de conformidad a la forma de gobernar por parte de las autoridades aztecas, el procedimiento como tal no existía, ya que una vez que el tlatoani se hacía sabedor de una conducta ilícita, procedía a instruir a otros funcionarios públicos para que aplicaran la pena, (pena capital, inhabilitación, etcétera), así como los funcionarios de similares procedían a aplicar la sanción como es el caso de la reprensión, el trasquilamiento y cese. Es importante mencionar, que el derecho de defensa como actualmente se conoce, no era aplicado en la época, por lo que bastaba que las personas encargadas de aplicar las sanciones conocieran de los hechos irregulares para que ello fuera causa suficiente para su proceder.

En la época colonial, a la llegada de los españoles al nuevo mundo, cabe destacar como característica importante que se abocaron a sacar el mayor provecho de las riquezas de nuestro país, por lo que era necesario establecer mecanismos de control respecto de los funcionarios públicos que manejaban esas riquezas, así como los que por mandato, ejercían las disposiciones emanadas de la Corona Española,

⁴ Idem.

⁵ Ibidem. Pag. 31.



imponiendo en ese sentido los controles vigentes y utilizados en ese país, dentro de los cuales el más importante y socorrido de la época, era el llamado juicio de residencia. "Su finalidad, en el fondo, consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiere terminado su cargo, hasta recibir y resolver por un juez, las quejas que contra su desempeño tuvieran los gobernados o el poder público."⁶

El juicio de residencia, o simplemente llamado residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo, éste se dividía en dos partes, la primera consistía en la investigación de oficio de la conducta del funcionario y, en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener una satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido por parte del enjuiciado. La residencia como tal, se refiere al tiempo que un funcionario debía permanecer (residir) obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio.

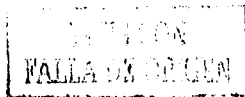
"Este medio de control, con raíces en el derecho romano y medieval español, alcanzó su máximo desarrollo al inicio de la empresa colonizadora en el Nuevo Mundo, pues al hallarse el mar de por medio y para sobreponerse a la maldita distancia, según expresiones de aquella época, se buscó el medio más eficaz para tratar de que las disposiciones de la Corona Española -legales, administrativas y políticas- fueran debidamente observadas y, por otro lado, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones".⁷

Los sujetos a la residencia, por regla general eran todas las personas que ejercían el poder público en la Nueva España. "Podemos enumerarlos, aunque en forma enunciativa y no taxativa: virreyes, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes, intendentes corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores de naturales, intérpretes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes y alguaciles de la Santa Hermandad, contadores, factores, visitadores de indios, jueces repartidores, tasadores de tributos, veedores de funciones, ensayadores, marcadores, fundidores y oficiales de la casa de moneda, depositarios generales, alguaciles mayores y sus tenientes, alférez reales, alcaldes ordinarios, fieles ejecutores, regidores, procuradores generales, comisarios del campo, mayordomos de la ciudad, mayordomos del hospital real, escribanos, oficiales reales, correos mayores, almirantes, capitanes, maestros pilotos y oficiales de las armadas de las Indias."⁸

⁶ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, 3er y 4º Cursos, 3ª. Ed. Edit. Oxford University Press, S.A. de C.V. México, 2000. Pág. 405.

⁷ FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Angel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Código de Conducta de los Servidores Públicos, Edit. UNAM, México, 1994, Pág. 14.

⁸ *Ibidem*, Pág. 16.



Para el caso, de que los funcionarios públicos que ejercían oficios perpetuos, se dictó una Cédula Real en fecha 21 de enero de 1594, en la que se ordenó a las Reales Audiencias de diferentes tierras españolas, que se tomara residencia cada cinco años a los gobernadores que en sus respectivos distritos tuvieran sus cargos por más tiempo que el ordinario, que en esa época era de seis años, y sentenciaran en las audiencias, dando luego aviso al Consejo de lo que de ellas resultara. La compra de un oficio, no era impedimento para el juicio de residencia y de las penas correspondientes, el hecho de ser funcionarios eclesiásticos no era obstáculo para ser residenciado.

En cuanto al procedimiento de la institución en estudio, se tomaba la residencia en el lugar donde el funcionario desempeñó su oficio y en el que debía permanecer personalmente o por procurador, durante el plazo fijado por la ley, para lo que se acostumbraba publicar edictos del juicio. A partir de esta publicación y en medio de una ceremonia solemne, se consideraba abierto el procedimiento y el juez de residencia comenzaba las pesquisas o investigaciones. Si se trataba de funcionarios cuya jurisdicción se hubiera ejercido en amplias provincias, villas y ciudades, la publicación consistía en leer los edictos en las principales de ellas, aunque regularmente se hacía en la ciudad principal.

En la investigación por parte del juzgador de residencia para los altos funcionarios, se valía de personas llamadas comisionados para que publicaran los edictos en el interior de las provincias, examinaban testigos y remitían los expedientes resultantes para que se agregaran a la pesquisa principal.

Para comenzar el juicio, el juez debía de determinar la o las personas sometidas al mismo juicio, por lo que para convocar a estas personas el referido pedía al ex magistrado o a su apoderado una lista de sus criados o allegados, el título o títulos del funcionario para registrarlos, a efecto de precisar el empleo desempeñado, entre otros requerimientos. Enseguida, el juez procedía a redactar el interrogatorio para examinar a los testigos en la parte secreta (durante la etapa secreta, el juez se valía de todos los medios a su alcance para investigar la conducta del residenciado, pero sin interrogarlo aún). En esta etapa, eminentemente de investigación, el juzgador aceptaba toda clase de testimonios y documentos. Todas estas actuaciones hechas en la fase secreta, el juez las integraba debidamente y le daba traslado de ellas al residenciado, para que presentara su defensa, así como las demandas y querellas en su contra por parte de la acción popular. Manifestando lo que a su derecho conviniera el enjuiciado y presentado sus pruebas respectivas, el juez procedía a dictar sentencia, (había un término legal para dictarla, y que si se pronunciaba fuera de él, la sentencia seguía siendo válida, sólo se imponía al juez un castigo), en la que podía fincarle responsabilidades al funcionario o absolverlo de ellas. Para el caso de que el juzgador de la causa, haya encontrado responsabilidad por parte del residenciado, dentro de las penas que se le podían imponer encontramos las de

multa, inhabilitación temporal o perpetua, destiempo y traslado, aunque esta última era realmente extraña.⁹

El juicio de residencia, como podemos apreciar, mantuvo ciertos vestigios, "hasta la segunda mitad del siglo XX (Coahuila; la ley vigente todavía en 1967, emplea esta terminología en materia de responsabilidad burocrática). Las constituciones políticas del siglo XIX hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, de manera no muy sistemática, pero es claro que el tema preocupaba constantemente a la sociedad mexicana. Medidas para combatir la corrupción de los funcionarios están incluidas en muy importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posesión del primer presidente, el general Guadalupe Victoria."¹⁰

En el México independiente, se desarrolla un importante sistema de responsabilidades de los servidores o funcionarios públicos, específicamente en la Constitución de Cádiz de 1812, prevalecía aún el llamado juicio de residencia, así como también con el llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como "Constitución de Apatzingan", del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia, y en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto. Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez iniciándose sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.

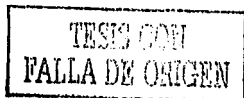
Con la promulgación de la Constitución de 1824, se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia; y cuando el responsable fuera un miembro de esta, conocería de ellas un Tribunal Especial.¹¹

"De igual forma, y con procedimiento semejante, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, como -Las Siete Leyes Constitucionales- de 1836 y las -Bases Orgánicas de la República Mexicana- de 1842, establecieron la

⁹ Cfr. *Ibidem*. Págs. 19 a 30.

¹⁰ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 405.

¹¹ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*. 2ª. Ed. Edit. INAP. A.C. México, 1992. Págs. 79 y 80.



responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encauzó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores. Por la naturaleza de las responsabilidades de referencia, fundamentalmente de carácter político, relativas sólo a los altos funcionarios públicos, no es posible identificar algún esbozo de un Derecho Disciplinario conforme a las disposiciones hasta aquí enunciadas."¹²

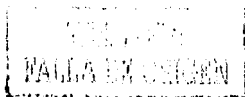
Es necesario señalar, que las responsabilidades de los funcionarios públicos, que se abarcaron hasta la constitución de 1917, fueron las de carácter político, civil y penal, y a partir de las reformas al apartado B, efectuadas en el año de 1962, se previó la responsabilidad laboral, y por lo que hace a la responsabilidad administrativa propiamente surgió hasta las reformas al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 28 de diciembre de 1982, así como con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el mismo año, por tanto, en el transcurso del presente tema, nos abocaremos al estudio de las responsabilidades existentes en la época, así como las obligaciones a cargo de los funcionarios públicos y de los procedimientos a seguirse para la imposición y aplicación de las sanciones respectivas.

1.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

La presente ley, representó sin lugar a dudas, un avance importante en la responsabilidad de los servidores públicos, abarcando aspectos diferentes y más amplios de las leyes expedidas con antelación, otorgando al presidente de la república distintas facultades de control sobre los funcionarios públicos, definiendo los servidores públicos sujetos a responsabilidad y, los procedimientos correspondientes, toda vez que se estableció un título (IV), dedicado exclusivamente para determinar la responsabilidad de los servidores públicos.

De ahí que en la Constitución de 1857, en su "... Título IV, denominado de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, se estableció la relativa a los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo (delitos oficiales). Eran igualmente responsables los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, los primeros por violaciones a la constitución y leyes federales, y el último exclusivamente por delitos de traición a la

¹² Ibidem. Pag. 81.



patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.¹³

Las responsabilidades de los funcionarios públicos, previstas específicamente en el artículo 103 de la Constitución de 1857, se estableció un "enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado..." "...sólo previó las responsabilidades de los altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes."¹⁴ Deduciéndose de lo anterior, que sólo se establecieron ciertos sujetos a responsabilidad, las obligaciones disciplinarias y las sanciones respectivas, sin que en su articulado se hiciera referencia alguna, a los demás empleados de la Federación, y que en ningún momento se establecieron los delitos y faltas oficiales.

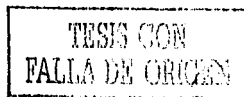
En cuanto al procedimiento, se previó en los artículos 104, 105, 106, 107 y 108 de la Constitución de 1857, disponiéndose en el primer precepto citado, que si el delito fuere de orden común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder en contra del acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

En el artículo 105, se estableció que en los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia y ésta última en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Cabe mencionar, que lo dispuesto en el presente artículo, no tenía aplicación posible, antes de 1870, en razón de la falta de una ley o reglamento que estableciera las penas aplicables, aunado a que ni siquiera existía norma alguna que definiera delito alguno. Una vez pronunciada una sentencia de responsabilidad de delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto, con base a lo dispuesto por el artículo 106 de la ley en comento. También en términos del numeral 107, la responsabilidad de delitos y faltas oficiales, sólo era exigible durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después, concluyendo dicho capítulo

¹³ LANZ CARDENAS, Jose Trinidad Op. Cit. Pág. 157

¹⁴ DELGADILLO GUTH RREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Págs. 81 y 82.



IV, con el artículo 108, en el que se establece la excepción de que en demandas del orden civil, no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.¹⁵

Es pertinente aclarar que, "las disposiciones anteriores fueron modificadas el 13 de noviembre de 1874 al reformarse en esa fecha el artículo 105 que las contenía, por virtud del establecimiento del sistema bicameral en nuestra constitución, correspondiendo fungir —a partir de entonces— con el carácter de Jurado de Acusación y de Jurado de Sentencia, respectivamente, a la Cámara de Diputados y a la de Senadores, con las mismas atribuciones que se habían conferido inicialmente al Congreso y a la Suprema Corte."¹⁶

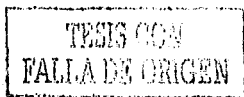
De conformidad a lo dispuesto por los preceptos jurídicos mencionados con antelación, se desprende que las sanciones o penas que se podían imponer a los funcionarios responsables, no tenían imposición ni aplicación posible, al no existir en tal fecha una ley de responsabilidades, y tampoco se habían definido los delitos oficiales, y fue hasta el año de 1870 que se expidió (que más adelante estudiaremos) una ley reglamentaria que definía tanto los delitos y faltas oficiales, así como las sanciones correspondientes, aunado a que "con la publicación del Código Penal de 1872 se recogió la distinción entre delitos comunes, comprendiendo a los delitos del orden común, delitos federales y oficiales."¹⁷

Resumiendo lo anterior, podemos decir que la Constitución de 1857 contempló dos instituciones: La primera el antejuicio, que se seguía por la comisión de los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud de la cual no se podía proceder en contra de estos últimos, si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración en el sentido de actuar en su contra. La segunda, el relativo a una especie de juicio político, (toda vez que en la Constitución de 1857, jamás se habla de dicho concepto), que tenía lugar en los casos en que dichos funcionarios incurrieran en la comisión de delitos oficiales, y respecto de los cuales sólo eran responsables durante el periodo en que ejercieran su cargo y un año después, según se prescribe en el artículo 107 de la Constitución en comento, sin que en la época de su expedición fuera posible la aplicación de sanciones al no existir disposiciones jurídicas que establecieran las mismas. Cabe decir, que en esta Ley, no se estableció la obligación a cargo del Congreso de expedir una ley que tipificara los delitos llamados oficiales.

¹⁵ Cfr. CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Edit. Porrúa S.A. México, 1982. Págs. 27 y 28.

¹⁶ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. Cit. Pág. 158.

¹⁷ FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Op. Cit. Pág. 41.



1.3. LA LEY DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870, DENOMINADA "LEY JUÁREZ".

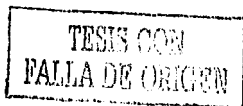
De la excelente administración pública implementada por el entonces presidente de la república mexicana, Don Benito Juárez García, es que consideramos que fue un excelente avance en la implementación de mecanismos de control sobre la actuación de ciertos funcionarios públicos, que fueran en detrimento de las riquezas de nuestro país y de las personas que integraban nuestra sociedad. Esta Ley es la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema y sin duda, por su sencillez, es la mejor, aun cuando no abarcó los numerosos problemas que se desprenden de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Tan es así, que en la ley de 1870, se estableció que: "El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular por más enérgica que en si misma sea, no puede considerarse lo bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia."¹⁸

En esta Ley, se establecieron los delitos, las faltas y omisiones oficiales y señaló como sujetos a los prescritos en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, los diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: Traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales (artículo 1º), y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por término de 5 a 10 años. La determinación de **faltas oficiales** de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las infracciones a la Constitución o a las leyes federales (artículo 2º) en materia de poca importancia, y señaló como

¹⁸ SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo. 20ª. Ed. Edit. Porrúa, México. 1999. Pág. 502.



sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

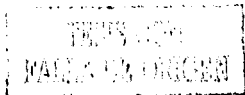
Reguló otra infracción que denominaba "omisión en el desempeño de funciones oficiales", consistente en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos (artículo 3°), para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

En esta ley de responsabilidades de los funcionarios públicos del 3 de noviembre de 1870, se desarrolló el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales (Constitución de 1857), diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicamaral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

También este cuerpo normativo, establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía a las faltas y omisiones oficiales con el mismo procedimiento y más que resolución de acusación, determinaba la culpabilidad o no, y sólo se quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada. La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho, por lo que, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para sanción tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales) es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado, situación que a partir de 1875 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicamaral.¹⁹

¹⁹ Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Págs. 83 a 85.



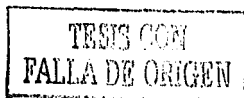
Con relación a las sanciones previstas para los funcionarios públicos ya mencionados, por los delitos, faltas y omisiones oficiales, sin considerar obviar, es adecuado citar los artículos en las que se preveían, así como las correspondientes, permitiéndonos citar lo siguiente: "En el artículo 4°, se fijan las sanciones que corresponde a los autores de los delitos oficiales, que son destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años. Las faltas oficiales, atento lo dispuesto por el artículo 5°, se sancionan con la suspensión del encargo e inhabilitación por un plazo que no baje de un año, ni exceda de cinco y en los supuestos de omisiones, atento a lo previsto por el artículo 6°, la pena se reduce de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación. Precisa el artículo 7°, que los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse o castigarse conforme a -esta ley-, son los enumerados en el artículo 103 constitucional, y el tiempo para que se les pueda exigir responsabilidad oficial, es el que expresa el propio artículo y el 107 constitucional, o sea el de un año. En los términos del artículo 8° del Decreto en cuestión, declaraba la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior por delitos, faltas u oficiales en que hayan incurrido desempeñando sus respectivos encargos, queda expedito el derecho de la nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión. En el artículo 9° se considera el supuesto de que se impute al funcionario, además de un delito oficial, un delito común, en cuyo caso, se dispone que después de sentenciado por la responsabilidad oficial, será puesto a disposición del juez competente, para que de oficio o a petición de parte se le juzgue y se le aplique la pena que le corresponda por el delito común."²⁰

1.4. LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEL 6 DE JUNIO DE 1896, DENOMINADA "LEY PORFIRIO DÍAZ".

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, se expidió una segunda ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos, por parte del entonces presidente de la república, el general Porfirio Díaz de la Cruz, en fecha 6 de junio de 1896, a la cual se le conoce como Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal.

Esta Ley, siguió encauzada al enfoque de responsabilidades a la materia política y penal, sin que el Derecho Disciplinario tuviera la posibilidad de una base jurídica administrativa para su adecuado desarrollo, y de nueva cuenta estableció como sujetos a responsabilidad a los siguientes funcionarios públicos federales: Los

²⁰ CÁRDENAS, Raúl F. Op. Cit. Pág. 37.



diputados y senadores, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de Despacho, responsables tanto de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de sus respectivos cargos, como por los delitos, faltas u omisiones oficiales en la que incurran en el ejercicio de sus mismos cargos (Art. 1°); el presidente de la República, que durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado de los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, y delitos graves del orden común, estableciéndose una nueva responsabilidad consistente en el ataque a la libertad electoral (Art. 2°). Los Gobernadores de los Estados, como agentes de la Federación, son considerados también responsables, pero sólo por infracciones a la Constitución y leyes federales (Art. 3°).

Por tanto, de conformidad a los artículos antes descritos, el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados únicamente son responsables por infracciones a la Constitución y a las leyes federales, y los diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, podían ser acusados de delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de esos mismos cargos, independientemente de poner a estos últimos a disposición de los tribunales comunes por la comisión de delitos del orden común. Además en el artículo 4° de la ley en comento, se dispone que sólo el Congreso General, en la forma y modo que prescribe la Constitución y la ley en cuestión, es competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, aún cuando dicha responsabilidad se exigía después de que los funcionarios hubieran cesado en su cargo, pero dentro del término que señala el artículo 107 de la Constitución de 1857, es decir un año.²¹

En esta ley no se hace alusión a los delitos, faltas y omisiones oficiales, puesto que el Código Penal de 1872 los definía, como lo arguye el maestro **Raúl F. Cárdenas**, tales delitos estaban contemplados en el artículo 1059 del citado Código, que a la letra establece: "Todo ataque a la constitución democrática, a la forma de gobierno adoptado por la Nación, o a la libertad de sufragio, en las elecciones populares la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquiera otra infracción de la Constitución y leyes federales que en el desempeño de su encargo cometan, así como las omisiones en que incurran los altos funcionarios de que habla el artículo 103 de la Constitución..."²²

En cuanto al procedimiento por la comisión de delitos comunes, está previsto en el capítulo III, de ley de 1896, denominado: "Procedimiento en los casos de delitos del orden común", y que consistía en esencia en lo siguiente: Una vez que se ocurra por acusación o denuncia de particulares, a la cámara de diputados para que se proceda en contra de un alto funcionario que goce de fuero constitucional, o porque, el interesado solicite declaración de inmunidad para seguir causa ante juez

²¹ Cit. *Ibidem*. Pág. 39.

²² *Ibidem*. Pág. 30.



competente, o porque cualquier autoridad que instruya averiguación en contra de un alto funcionario, los secretarios darán cuenta inmediata a la instancia respectiva en sesión secreta, dada cuenta, el presidente de la Cámara popular, mandará los documentos a la sección instructora que corresponda, misma que emitirá su dictamen en el que se establecerá si el hecho constituye un delito, si la existencia de éste es justificada, si existen presunciones o datos suficientes a juicio de la sección y si goza o no de fuero. La sección instructora a su juicio podrá mandar comparecer al acusado para examinarlo, una vez que dicha sección determine la comprobación de los hechos instrumentará la acusación respectiva, o en su caso, deberá salvaguardar los derechos del acusado. Si en el dictamen se determinan suficientes elementos de responsabilidad, se mandará a la Cámara de Diputados, dada cuenta, el presidente de ésta última anunciará que se debe erigir en Gran Jurado, informando de ello al acusado, (pudiendo nombrar uno o dos defensores), y al acusador si lo hubiere, y una vez erigida la Cámara en Gran Jurado previa lectura del expediente, hará uso de la palabra las partes (acusador, acusado y sus defensores), procediéndose a retirar a efecto de que se discuta el dictamen y una vez puesto a votación por mayoría absoluta de votos se declarará que ha lugar a proceder contra el acusado y por el mismo hecho, quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. En caso negativo, no habrá lugar al citado procedimiento.

Referente al procedimiento en contra de funcionarios públicos, por la comisión de cualquier falta o abuso en su encargo (delitos, faltas u omisiones oficiales), se prevé en el capítulo IV de la Ley Porfirio Díaz, al que se le denominó "Procedimiento del Jurado de Acusación", el cual inicia cuando la Cámara de Diputados tenía noticia de la responsabilidad oficial, turnaba los documentos a la sección instructora que practicaba las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos, sujetándose a las reglas del entonces vigente Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, una vez comprobándose el delito se citaba al acusado para tomarle declaración indagatoria, y posteriormente se hace saber al acusado el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, informándole su derecho de nombrar una o dos personas para su defensa y en el caso de que no lo hiciera se le nombra un defensor de oficio. Acto seguido, la sección instructora abría un término para la recepción de pruebas por parte acusador, del acusado y de las que sección considerará pertinentes.

En otra etapa, se ponían los documentos del expediente a las partes, a efecto de que se prepararan los alegatos respectivos, (tanto de acusación como de defensa), una vez concluido lo anterior, se emite dictamen en el que se hace constar lo conducente para determinar si está o no probada la existencia del delito, falta u omisión. Si con la responsabilidad oficial, apareciere la de algún delito común, la sección instructora formulaba dictamen con dos proposiciones una que corresponda al delito oficial y otra al delito común, una vez terminado lo anterior, la Cámara se erigía en Jurado de Acusación, y se procedía a leer el expediente y el dictamen, permitiendo nuevamente al acusado y al acusador alegar lo que a su derecho conviniera y retirarse de la sesión, para la discusión y votación de la Cámara,



pudiendo declarar absolver o condenar al acusado, en caso de esto último, se ponía tal declaración y veredicto a la Cámara de Senadores, y designándose sección instructora se emplazaba al acusado y acusador, para la presentación de nuevos alegatos por escrito, y se procedía a la formulación de dictamen proponiendo la pena correspondiente.

Acontecido lo anterior, la Cámara de Senadores se erigía en Jurado de Sentencia, concediéndole la palabra nuevamente al acusador, al acusado y a sus defensores, se discutía y votaba por mayoría absoluta, y si con el delito o falta oficial concurre un delito del orden común y que se haya hecho por la Cámara de Diputados, se elabora la respectiva declaración de procedencia, una vez sentenciado por responsabilidad oficial, se pondrá al sentenciado a disposición de juez competente para que se le juzgue por el delito común, siendo irrevocables los veredictos de los Jurados de Acusación y de Sentencia, y a los condenados por responsabilidad oficial no se les concedía la gracia del indulto.

En relación a las sanciones que se podían imponer a los funcionarios que incurrieran tanto en delitos, faltas y omisiones oficiales, así como los delitos del orden común, como ya se dijo con anterioridad, al no establecerse en dicha ley de 1896 los mismos, y que por consiguiente deberían remitirse al Código Penal vigente en ese entonces, las sanciones que se aplicaban eran las previstas en este mencionado Código, que en su artículo 1059, relativo a los delitos oficiales, disponía que "... se castigará con las penas que señala la ley orgánica de 3 de noviembre de 1870". Por delitos oficiales; destitución del cargo e inhabilitación, por un tiempo de cinco a diez años: Por faltas oficiales; con suspensión del encargo e inhabilitación por un plazo de uno a cinco años y: Por omisiones oficiales, de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.²³

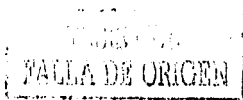
Referente a las sanciones por delitos comunes, se prevé en el numeral 1060 del citado Código Penal: "Cualquiera otro delito de dichos funcionarios, que no sea de los enumerados en el artículo anterior, se castigará con arreglo a las prevenciones de este Código."²⁴

1.5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 1917.

Las responsabilidades de los funcionarios públicos, en la Constitución de 1917, la cual entró en vigor a partir del 1° de mayo del mismo año, estaban contenidas en su Título Cuarto, específicamente en los artículos 108 al 114. En el primer precepto

²³ Cfr. Ibidem. Pags. 40 a 45.

²⁴ Ibidem. Pág. 29.

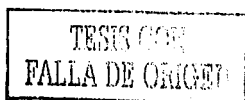


jurídico invocado se establecieron los sujetos a responsabilidad, siendo estos los siguientes: senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. De igual forma se aclaró que 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.

En cuanto al artículo 109 de la Constitución de 1917, se estableció el procedimiento en cuanto a los funcionarios públicos que cometían delitos comunes estableciendo que la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

El artículo 110, dispuso que no gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Así como que en ese sentido sucederá respecto de los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Y que para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

En el artículo 111 de la Constitución de 1917, se estableció que de los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley. Para el caso de que el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. Especifica éste artículo que, en los casos previstos por el mismo y para los delitos comunes, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su



caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no procedía conceder al reo la gracia del indulto, en términos del numeral 112, de la constitución en estudio.

También se estableció la obligación al Congreso de la Unión para expedir "a la mayor brevedad"; una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.

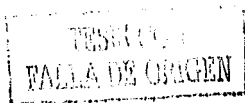
Con relación a los artículos 113 y 114 de la Constitución Política de 1917, se estableció que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrán exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después, así como que en demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público.²⁵

Los artículos antes detallados de la presente constitución, han sufrido diversas reformas, en atención a las necesidades de nuestro país, exigidas sin lugar a dudas, por la sociedad misma, de ahí que en "las reformas de 1928 y 1944, en el párrafo sexto del artículo 111 constitucional, se agregó una situación especial de responsabilidad, únicamente aplicable a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los miembros del Poder Judicial al disponer que: ... el Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de circuito, de los Jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaraban por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a nueva designación."²⁶

Por lo que hace a las reformas del título cuarto de la Constitución Federal en materia de responsabilidades de los servidores públicos, publicadas en fecha 28 de diciembre de 1982, se detalló de manera más amplia los sujetos a responsabilidad administrativa, enriqueciendo jurídicamente los procedimientos inicialmente establecidos, tal reforma estableció el actual sistema de responsabilidad

²⁵ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997, 22ª. Ed. Edit. Porrúa, México, 1999. Págs. 865 a 867.

²⁶ FERNANDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Op. Cit. Págs. 43 y 44.



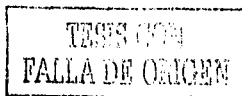
administrativa de los servidores o funcionarios públicos, así como de la responsabilidad política, reformándose en los siguientes términos:

Conforme al artículo 108, relativo a los funcionarios sujetos a responsabilidad, se amplió hasta los representantes de elección popular, a todos 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 públicos del Instituto Federal Electoral, por lo que con esta reforma se amplió la responsabilidad a todos los servidores públicos de México, conservándose lo relativo a que 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.

La responsabilidad por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, a cargo los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, se amplió hasta los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, además de que serían responsables por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Se estableció una nueva obligación, consistente en que 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.

Relativo al artículo 109 de la Constitución, se estableció que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados, dentro de los límites de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán 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 en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. De esta prevención se observa que es la primera vez que un cuerpo normativo, a diferencia de los anteriormente estudiados hace referencia al llamado juicio político. De igual forma en el proyecto inicial de la Constitución se respetó lo referente a la no procedencia del juicio político por la mera expresión de ideas; 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 deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Acorde a lo anterior, se observa que en estas reformas en comento se estableció el llamado juicio político, se amplió a que todo servidor público por la comisión de delitos sería sujeto a responsabilidad, obviamente penal, y sobretodo se crea por primera vez la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, señalando que la aplicación de las sanciones se desarrollarán autónomamente sin que se pueda imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Se estableció lo conducente a que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que en funciones incurran en ello, y que las leyes penales sancionaran con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan. Se estableció el derecho a los ciudadanos bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de pruebas, para denunciar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las conductas a las que se refiere el presente artículo.

De conformidad al artículo 110 de la Constitución Política de 1917, se establecieron los sujetos de juicio político, señalando a los siguientes: senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Cabe mencionar que no se ha reformado el precepto legal en cita.

Se señaló que los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo pueden ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente



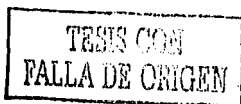
declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Como sanciones se señala que "consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público", estableciéndose que para su aplicación "la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado". Una vez conociendo "la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado", siendo las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores inatacables.

En la reforma del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece una especie de candado jurídico para proceder penalmente en contra de los servidores públicos señalados en el artículo 110 párrafo primero antes expuesto, al señalarse que "la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley". Especificándose que para proceder penalmente contra el Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, y la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Además, para "proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda", por lo que de esta manera el Congreso de la Unión no puede conocer del asunto.

Se señala que si se declara que ha lugar a proceder contra el inculpado será separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. "Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese



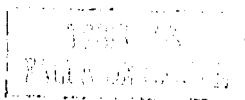
condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto", y que "las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita".

En el artículo 112 Constitucional, se apunta que no es necesaria declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, cuando alguno de los servidores públicos a que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, pero se aclara que si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

El más importante y significativo precepto legal establecido en las reformas de diciembre de 1982, y que dió pauta a la creación del llamado sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo constituye indudablemente el artículo 113 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece la obligación de crearse leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en las que se determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Este precepto en comento, establece que las 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.

Por otra parte, de conformidad al numeral 114 de nuestra carta magna se establece la prescripción en cuanto al procedimiento de juicio político, estableciendo que sólo puede iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después y que las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. Asimismo, se establece que la responsabilidad penal será exigible de acuerdo a los plazos de prescripción consignados en la ley de la materia, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111. Aunado a



que dispone que la ley en materia de responsabilidad administrativa debe señalar 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.

1.6. 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 DE LA FEDERACIÓN EL 21 DE FEBRERO DE 1940, "LEY CÁRDENAS".

Con fecha 30 de diciembre de 1939, se expidió la llamada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual fue publicada en el Diario Oficial el día 21 de febrero de 1940, y fue hasta esta fecha que se dio cumplimiento (como recordaremos), a lo dispuesto por el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, que señalaba la obligación del Congreso de la Unión consistente en "...expedir, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales...", es decir, tuvieron que pasar casi 22 años para que se diera cumplimiento a dicha obligación.²⁷

Es importante recalcar que previo a la expedición de la ley precitada, la Ley Reglamentaria de 1896 seguía utilizándose en materia de responsabilidades de los servidores públicos, oponiéndose en diversas instituciones a la Constitución de 1917, por lo que ya no tenía razón de ser, al igual que el Código Penal de 1929 y el de 1931, que también contenían disposiciones varias sobre el particular.

Esta ley en su artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos: Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que se refiere, sin que hayan existido en esa época las leyes referidas.

Se señaló como sujetos a responsabilidad a los siguientes altos funcionarios: 1. Presidente de la República; 2. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; 3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia; 4. Secretarios de Estado; 5. Jefes de

²⁷ Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 87.

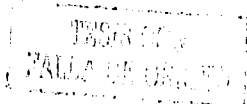
Departamento Autónomo; 6. Procurador General de las República; y 7. Los Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

Se diferenciaron los delitos y faltas oficiales, definiendo éstas últimas por exclusión, al establecerse que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no señaladas como delitos; se conceptúan como faltas oficiales. Aunque no se definieron los delitos oficiales, se realizó un listado de los imputables a los altos funcionarios, siendo estos los siguientes: 1. El ataque a las instituciones democráticas; 2. El ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal; 3. El ataque a la libertad de sufragio; 4. La usurpación de atribuciones; 5. La violación de garantías individuales; 6. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; y 7. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

Se consignaron cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual se estableció el jurado popular: uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otros más por enriquecimiento inexplicable. Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios se estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia; en caso de declarar que había lugar a proceder contra el alto funcionario, quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la Secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al juez o al Tribunal, a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio. En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado y del defensor, el juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación (y del Distrito Federal y Territorios Federales) para que dictará sentencia.²⁸

Dentro de los mencionados procedimientos, como se podrá apreciar, no variaron en lo absoluto en cuanto a las legislaciones pasadas, por tal razón omitimos abundar al respecto, sin embargo, en esta Ley Cárdenas, se consignó uno diferente a los que se habían legislado anteriormente, el relativo al de enriquecimiento ilícito, el cual iniciaba con la simple sospecha de que un funcionario público se ha enriquecido

²⁸ Cfr. *Ibidem*. Págs. 88 a 90.



indebidamente, el Ministerio Público Federal o del orden común, de oficio o por denuncia, procede a investigar la procedencia de dichos bienes y al funcionario, estando éste último a justificar su legítima procedencia. Se estableció además la presunción, salvo prueba en contrario, que los bienes de la esposa de los funcionarios y empleados, cualesquiera que sea su régimen matrimonial, así como los de sus hijos menores, son propiedad de dicho funcionario o empleado. Si de las diligencias aparecieren datos para presumir que ha habido falta de probidad en la actuación del funcionario, por no justificar la legítima procedencia de los bienes, el Ministerio Público hará la consignación al juez que corresponda para que aquél justifique su legítima procedencia, tanto de los que posea a su nombre o de interpósita persona o para que el propio juez abra en su caso el proceso respectivo. Para los bienes cuya procedencia legítima no se justifique, podrán ser asegurados. Concluido lo anterior, se fija un procedimiento especial para que, en el caso de no existir proceso penal, y previos los alegatos del Ministerio Público y el interesado, el juez declare lo procedente: si se hubiere justificado la procedencia de los bienes, lo declarará el juez y levantará el aseguramiento decretado. En caso contrario, el juez ordenará que pasen los bienes al dominio de la Nación o del Distrito Federal, salvo que alguna persona reclame la propiedad del bien.²⁹

"Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D. F., y jueces del orden común, el Presidente de la República debería pedir ante la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara debía resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente. Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos conforme al texto del Título IV constitucional, dejando el aspecto disciplinario a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época."³⁰

Dentro de la ley en comento, se establecieron sanciones específicas a los gobernadores y diputados de los estados, en su carácter de auxiliares de la Federación, consistentes en las siguientes: 1. Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido y 2. Inhabilitación de cinco a 10 años.

"Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos, y en 11 fracciones se señalaron

²⁹ Cfr. CÁRDENAS, Raúl F. Op. Cit. Pags. 81 y 82.

³⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pags. 90 y 91.



las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años. Con relación a las faltas, también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.³¹

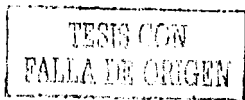
1.7. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1979.

Con fecha 27 de diciembre de 1979, se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, misma que se publicó con fecha 4 de enero de 1980, en el Diario Oficial de la Federación, la cual en su artículo Segundo Transitorio derogó la llamada Ley Cárdenas.

El maestro José Trinidad Lanz Cárdenas nos señala que en la presente ley, se determinó como sujetos de responsabilidad a los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, conceptuando como tales a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Asimismo responsabilizó a los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las legislaturas locales, por violaciones a la Constitución y a las leyes Federales, y por los delitos y faltas tipificadas en la Ley de 1979, reiterando que 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.

Se hizo un distingo en cuanto a delitos oficiales, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, y las faltas oficiales, que de manera leve los afectarían. Los primeros se definieron en los siguientes términos: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados; y las omisiones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

³¹ *Ibidem*. Págs. 89 y 90



En cuanto a los procedimientos previstos en la ley de 1979, el autor **José Trinidad Lanz Cárdenas**, dice que en cuanto a la comisión de delitos oficiales de los funcionarios públicos que se encontraran en ejercicio de sus funciones conocería el Senado, erigido en Gran Jurado, pero sin que pudiera abrirse la averiguación correspondiente hasta que el fiscal y la Cámara de Diputados formularan la respectiva acusación, concediéndose acción popular para denunciar ante ésta última los delitos comunes o delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Asimismo, con relación a los procedimientos relativos al desafuero, en los casos de delitos comunes en los supuestos de comisión de delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, así como el correspondiente a los funcionarios que no tuvieran fuero, la remoción de funcionarios y el enriquecimiento inexplicable, se conservaron en términos idénticos a los previstos en la ley de 1939 y de las anteriores legislaciones de la materia, considerando en este punto indicar que tales procedimientos y para no caer en obvio de repeticiones, los tomamos como si a la letra los insertáramos. Cabe mencionar que en cuanto a las sanciones previstas en la materia fueron de igual forma similares a las anteriores legislaciones.³²

Se puede concluir que en cuanto a la regulación legal de la responsabilidad administrativa en la presente ley, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecerla, a pesar de que las han identificado como violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándolas delitos, omisiones y faltas oficiales, no se precisó en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de la función pública. "Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria."³³

1.8. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Tal como se previó en las reformas de 28 de diciembre de 1982, específicamente en el artículo 109 de la Constitución, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, actualmente vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de

³² Cfr. Op. Cit. Págs. 460 y 461

³³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 94.

1982, época del entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado, y reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

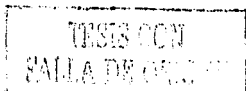
En esta ley se prevén cuatro aspectos básicos, la caracterización del servidor público para efectos de responsabilidad; el juicio político; la responsabilidad administrativa, los procedimientos en materia de responsabilidad, y la creación de los órganos encargados de aplicar dicha normatividad. Tan es así que: "En ella se hace mención detallada de los sujetos de responsabilidad en el Servicio Público, de las obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas, en el mismo servicio, así como las que se deben analizar y resolver mediante juicio político, y por otra parte se señalan las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores que gozan de fuero, y por último establece como medida de control el registro patrimonial de los mismos servidores públicos."³⁴

Acorde a lo anterior, esta Ley consta de cuatro títulos, el primero se subdivide en un capítulo único, relativo a disposiciones generales, que comprende los artículos 1° al 4°, en los que se detalla la materia a reglamentar, es decir los sujetos de responsabilidad en el servicio público; sus obligaciones; las responsabilidades y sanciones administrativas, así como las que se deban resolver mediante juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones; las autoridades competentes para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gocen de fuero, y el registro patrimonial de los servidores públicos. Se señala, que son sujetos de esa ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen recursos económicos federales.

En el Título Segundo, referente a los Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, se subdivide a su vez en tres capítulos, el primero relativo a los sujetos, causas de juicio político y sanciones; el segundo al procedimiento en el juicio político; y el tercero al procedimiento para declaración de procedencia. Título que comprende los artículos del 9° al 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto al sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se encuentra previsto en el Título Tercero, denominado "Responsabilidades Administrativas", el cual se divide en dos capítulos, el primero relativo a los sujetos y obligaciones del servidor público; y el segundo que prevé las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas. El presente título consta de los

³⁴ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 39ª. Ed. Edit. Porrúa, México, 1999, Pág. 141.



artículos 46 al 78 de la Ley Federal en comento. Se hace mención que en el Capítulo Segundo del presente tema, se realiza un abundante estudio de esta materia.

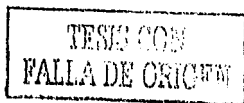
En el Título Cuarto se contiene un capítulo único, consistente en el registro patrimonial de los servidores públicos, señalando las personas obligadas a presentar su declaración patrimonial; los plazos para interponerse; señalándose en su numeral 81, que transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, si no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo, lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III, además de establecer que para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

En el Título Quinto, se contienen las disposiciones aplicables a los servidores públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal, en el que resalta el artículo 91 al establecer que las facultades y obligaciones que esta ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular.

Referente a los preceptos transitorios del ordenamiento legal de mérito, resalta el artículo primero que dispone a la letra: "Esta Ley abroga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, y se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley". Asimismo el artículo cuarto transitorio dispone: "La presente Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

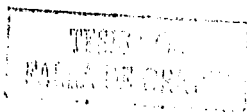
El instrumento legal que nos ocupa, es el que actualmente establece las obligaciones a cargo de los servidores públicos, las autoridades competentes para conocer, imponer y aplicar sanciones en materia de responsabilidades administrativas, así como los procedimientos a seguirse, por actos u omisiones en contravención a los principios que rigen su actuación, legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia.

Aunado a que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se prevé una especie de código de conducta a seguir por parte de las personas al servicio del Estado, contenido en las veinticuatro fracciones integrantes del artículo 47, de dicha Ley, además, de la creación de un nuevo mecanismo de control sobre aquellos, consistente en la declaración de situación patrimonial que tiene por objeto verificar y sobre todo cuidar que no se ocasionen daños al erario de la Nación.



CAPÍTULO 2

Función Pública.



La función pública es concebida por diversos autores como la actividad que realiza el Estado por conducto de los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en el ejercicio de las atribuciones legales que tienen encomendadas, asimismo, se considera como la situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado, y que se configura por el conjunto de deberes, derechos y situaciones laborales que conforme a las normas pertinentes nos permiten ubicar el papel del Estado y sus servidores públicos.

El maestro **Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez**, nos señala con relación a la función pública lo siguiente: "La materia relativa a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores, tradicionalmente ha sido denominada función pública, lo cual es incorrecto, toda vez que lo que este concepto comprende es el ejercicio del poder público, no la situación jurídica de los trabajadores del Estado." Es decir, la función pública es "... la forma en que se manifiesta un ente, la expresión de su existencia, que puede adquirir diferentes matices. Sólo puede ser la manifestación del ente estatal."³⁵

Con el término función se debe identificar la forma en que se manifieste un ente, la expresión de su existencia, que puede adquirir diferentes matices. En particular, el ejercicio del poder del Estado puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la función pública sólo puede ser la manifestación del ente estatal. El concepto función, "... denota acción, actividad, y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se deriva que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares..."³⁶

Contraria a la anterior opinión, tenemos una diversidad de doctrinarios, entre los que se encuentran el maestro **Narciso Sánchez Gómez**, quien refiere con relación al presente tema, lo siguiente: "En un sentido general, la función pública es aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, agentes y auxiliares del Poder Público en el ejercicio de las atribuciones legales que tiene encomendadas un pueblo determinado, llámese nación o Estado soberano. En un sentido estricto, la función pública es la situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado.". El autor sostiene que: "La función pública se refiere al régimen jurídico aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización propia de los Poderes del Estado, de tal manera que la gestión de esta elevada misión está constituida por el funcionamiento, distribución y estructura de las esferas de competencia entre los órganos que integran el gobierno de un país a quienes se encomienda la realización de sus fines que se propone

³⁵ Op. Cit. Págs. 37 y 38.

³⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo* I. 2ª. Ed. Edit. Limusa, México, 2000. Pág. 175.

alcanzar..."³⁷ Concluyendo, la función pública se configura por el conjunto de deberes, derechos y situaciones laborales que conforme a las normas pertinentes nos permiten ubicar el papel del Estado y sus servidores públicos.

De igual forma, y coincidente con la anterior opinión, el autor **Alfonso Nava Negrete** comenta que: "La función Pública, es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en si que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Esta separación conceptual, no desvincula a la función pública con su objeto que es la idea de servicio y que domina la concepción europea de la función pública inspirada en el servicio civil británico. No toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales el Estado que parece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese se ve obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, para incorporarlos a su servicio como sus trabajadores."³⁸

Aunado a estos dos conceptos, el doctrinario **Miguel Galindo Camacho** señala que: "Se llama función pública a la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituido por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. La función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial."³⁹

Por su parte, **Andrés Serra Rojas**, considera que la función pública "... se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado."⁴⁰

2.1. ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

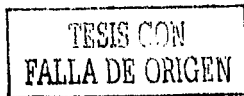
Los servidores públicos al desempeñar un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal, deben registrar su actuación estrictamente a

³⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México. 1998. Pág. 373.

³⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. Porrúa S.A. México. 1985. Tomo IV.

³⁹ GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. 3ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 2000. Tomo I. Pág. 233.

⁴⁰ Op. Cit. Págs. 385 y 386.



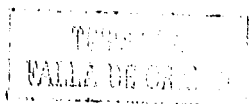
las leyes, reglamentos y demás normatividad que regula su comportamiento, con la finalidad de salvaguardar los principios contenidos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

Su actuación, independientemente de que debe ser en apego a la ley, también debe ser en atención a las disposiciones que sus superiores jerárquicos dicten en ejercicio de sus atribuciones. Lo anterior, a efecto de que la función pública, sea en beneficio de la sociedad, en caso contrario, existen mecanismos preventivos y de control para que la actuación de los servidores públicos sea conforme a ello.

Al respecto, el maestro **Andrés Serra Rojas** nos señala que: "El Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad. Los servidores públicos colaboran en esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, origina obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como justa compensación de sus actividades...". "Los deberes que la función pública impone al trabajador al servicio del Estado, se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público. Según sea la naturaleza de los servicios, los deberes serán generales o especiales a una determinada rama administrativa. Los primeros se refieren a los principales deberes comunes a todos los servidores públicos, y los segundos aluden a los deberes específicos propios de un sector de la administración, como son los del ejército, fuerza aérea, armada, la policía, la guardia nacional, el servicio exterior, el magisterio y otros...". "Los deberes de los funcionarios y de los empleados comprenden los relativos a la actividad personal, que en principio son de índole profesional (como en el derecho privado son los del mandato y de la locación de servicios), y a otras obligaciones que nacen de la vinculación jurídica que se establece entre el Estado y el que ejerce la función o el ejemplo, obligaciones que no existen en el derecho privado, al menos legalmente, como la lealtad al orden constitucional, la residencia, la asiduidad, prohibiciones e incompatibilidades."⁴¹

Aunado a lo anteriormente expuesto, el maestro **Gastón Jeze**, dice que la actuación de los servidores públicos no está regida por un contrato, sino por una serie de obligaciones contenidas en las leyes y reglamentos, que deben ser observadas en el desempeño de sus empleos, sin importar la condición laboral que prevalezca en la prestación de sus servicios, y que "no es, pues, un contrato el que hace ingresar los agentes en la Administración; no es un contrato el que regula los derechos y obligaciones de los individuos empleados en el servicio público. No es tampoco un contrato en el que fija la duración de las funciones y las condiciones para dejar el servicio público. Finalmente la sanción de los derechos y obligaciones de los

⁴¹ Ibidem. Págs. 419 y 420.



agentes del servicio público, no es la de los derechos y obligaciones resultantes de un contrato. Todo ello está regulado por las leyes y reglamentos⁴²

Por su parte, el autor **Rafael I. Martínez Morales**, nos indica que: "Una vez establecido el vínculo jurídico laboral entre el servidor público y el Estado, por medio de los titulares de sus dependencias y entidades, ambos se ven sometidos al régimen legal que enmarca a la función pública; a la que, en virtud de las particularidades que la caracterizan, no le puede ser aplicada la misma normatividad dirigida a los trabajadores en general. Los efectos de esta relación, están constituidos por los derechos y obligaciones señaladas en la propia carta magna y en sus leyes reglamentarias, a los servidores públicos y a los titulares de las dependencias y entidades de los poderes de la unión, que en términos generales se refieren a la calidad e intensidad del trabajo a desempeñar; la contraprestación devengada por el servidor público; las condiciones de seguridad e higiene bajo las que se debe prestar el servicio; el régimen de seguridad social que le es aplicable; así como la jurisdicción a la que deberán sujetarse en caso de conflicto laboral."⁴³

Partiendo de las ideas antes citadas, podemos concluir que, si bien es cierto que los servidores públicos, ya sea que pertenezcan a la Federación, a los Estados, Municipios o al propio Gobierno del Distrito Federal, tienen una retribución, derechos y prestaciones, consagradas básicamente en el artículo 123 Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que, su actuación y conducta está regulada en diversos ordenamientos jurídicos y normativos, a efecto de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y en caso contrario, existen mecanismos que sancionan los actos u omisiones en incumplimiento de lo anterior, previo procedimiento respectivo, en pocas palabras, en el desempeño de su función los servidores públicos están sujetos a un régimen jurídico, el cual comprende derechos, obligaciones, facultades, prohibiciones y responsabilidades.

2.2. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

En el ámbito jurídico, los principios presuponen las bases fundamentales del Derecho, y "no son, ciertamente, verdades absolutas, pero su más pura esencia responde a una general aspiración que se traduce, en la órbita jurídica, en una política de desenvolvimiento y realización de su contenido, que es lo que les da utilidad. Su generalidad y ausencia de concreción explican su formulación y transmisión mediante expresiones no escritas, como ocurre con la ley. Nada impide

⁴² JEZE, Gastón. *Principios Generales del Derecho Administrativo*, 3ª. Ed. Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1930. Págs. 268 y 269

⁴³ Op. Cit. Pág. 370 y 371

que un principio se recoja por el legislador, pero no es esta la tónica general, quizá porque la utilidad de los principios deriva de su generalidad. Sabemos que los principios como tales no están previstos textualmente en las diversas normas jurídicas que conforman nuestro Derecho Positivo Mexicano, más sin embargo, dichos principios tienen el carácter de criterio fundamental y los principios en Derecho, refieren a la justicia y; su condición de fuente informativa del ordenamiento explica que puedan adoptar peculiaridades, que, sin romper su tónica general y abstracta, disciplinan la estructura jurídica de un determinado grupo humano y social."⁴⁴

La legalidad, imparcialidad, honradez, eficiencia y lealtad, son los principios que rigen la conducta de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, y de cualquier otro servidor público, a disposición expresa del artículo 113 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales deben salvaguardarse al desempeñarse un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, y que están protegidos de manera expresa en las veinticuatro fracciones contenidas en el artículo 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estos cinco valores o principios, se consideran fundamentales para el ejercicio de la función pública, ya que el poder no se fundamenta en la fuerza sino en la voluntad soberana del pueblo, para la consecución de los fines propios del Estado, por lo que deben estar regidos por los lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, en razón del interés general, (refiriéndonos a la teoría vigente actual, del contrato social del autor Jean Jacques Rousseau).

No obstante que el mantenimiento de la disciplina pudiera parecer un interés de carácter interno de la administración pública solamente, resulta fundamental que los gobernadores tengan la seguridad, sientan que el ejercicio del poder público es un asunto propio, que incumbe a todos, con lo que se crea una confianza en la autoridad pública, es por ello, que a través de los diferentes periodos del Estado mexicano se puede ver una constante demanda de la población de que la autoridad ajuste su actuación a valores fundamentales, puesto que sólo así se puede tener confianza a la autoridad pública, por lo que tales principios han sufrido diversas modificaciones en cuanto a su terminología.

Tan es así que el maestro **Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez**, nos señala que: "en la iniciativa de reformas al Título IV de la Constitución Federal se plantearon como principios los de legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, y el Congreso Federal eliminó el de economía, y cambió el de honestidad

⁴⁴ MARTÍNEZ ESTERUELAS, Cruz. Diccionario Jurídico Espasa, Edit. Espasa Calpe S.A. Madrid, España, 1999.



por honradez y el de eficacia por eficiencia. Aunque el dictamen emitido por la Cámara de Senadores el 14 de diciembre de 1982 no explica la razón de este cambio, pues solamente se manifiesta a favor de la vigencia de los cinco valores aprobados, debemos reconocer lo atinado de la modificación, ya que el valor –economía– sólo debe imputarse a los resultados, no a la actuación en sí, tal como se precisa en el tercer párrafo del artículo 134 de la propia Constitución. De igual manera se explica el cambio del término –eficacia– por –eficiencia–, ya que la eficacia es un concepto relativo a los resultados de una gestión, no a la forma de su manifestación. Finalmente, el término –honestidad– resulta apropiado respecto del comportamiento de las personas en general, y no en una función particular, para el cual se aplica el de –honradez–.⁴⁵

2.2.1. LEGALIDAD.

El principio de legalidad, resulta por demás importante en la actuación de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, en virtud de que este principio por así decirlo, rige su conducta. De lo anterior, partamos a establecer diversas definiciones del mismo, por un lado, "El concepto de legalidad exige unir esa palabra al calificativo de principio, y ser extendida como la vinculación positiva que tiene la Administración que exige que todos sus actos y disposiciones se ajusten a derecho, que sean conforme a derecho, constituyendo la disconformidad una infracción del ordenamiento jurídico que les priva actual o potencialmente de validez."⁴⁶

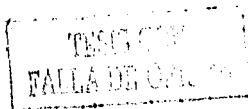
Además se puede argumentar, que la legalidad es un "Principio general del Derecho, reconocido expresamente por la Constitución, que supone el sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho, la sujeción de la Administración al bloque normativo. El principio de legalidad implica en primer lugar la supremacía de la Constitución y de la ley como expresión de la voluntad general frente a todos los poderes públicos. Además el principio de legalidad implica la sujeción de la Administración a sus propias normas..."⁴⁷

"Independientemente del aspecto jurídico que implica este principio, su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el mandato contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales que ordenan el estricto apego al mandato legal como garantía individual, ya que en este caso no se trata de los actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino de que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, queda establecida como interés

⁴⁵ El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Op. Cit. Págs. 98.

⁴⁶ MARTÍNEZ ESTERUELAS, Cruz. Op. Cit.

⁴⁷ *Ibidem*.



general. Por tanto, si la actuación de un servidor público lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción, independientemente de que afecte o no en forma directa la esfera de derechos de algún particular."⁴⁸

Referente a este principio, el reconocido autor **José Trinidad Lanz Cárdenas**, nos señala lo siguiente: "Ética y deontológicamente la conducta de los servidores públicos debe enfocarse, en el desempeño del cargo respectivo y el ejercicio del servicio público, mediante la aplicación correcta de la ley, anteponiendo siempre a sus intereses personales el interés público a que están obligados a proteger o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano que representan. Existe, pues, un nexo jurídico que vincula a los servidores públicos con los gobernados, independientemente de aquel que los constriñe a ajustar sus actos a la Constitución y a la ley, deber que les impone la obligación de realizarlos honestamente con un amplio espíritu de servicio."⁴⁹

Como sabemos las disposiciones jurídicas son emanadas por el Poder Legislativo mexicano, sin embargo existen diversas disposiciones normativas y de control, emitidas por diversas autoridades del Gobierno del Distrito Federal, por citar algunos ejemplos tenemos la Circular Uno, denominada "Normatividad en Materia de Administración de Recursos", expedida por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, Manual de Trámites y Servicios al Público, etcétera, las cuales también deben ser observadas en el desempeño de sus funciones por parte de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, por lo que cualquier acto en contravención a las leyes, reglamentos y demás disposiciones dictadas por autoridades competentes en ejercicio de sus facultades, será violatorio al presente principio y en consecuencia debe ser sancionado.

Esto último se confirma, toda vez que los servidores públicos de cualquier índole deben apegar su actuación al principio antes referido, así como al servicio que les sea encomendado, por lo que es la única forma de que no estén sujetos a responsabilidad administrativa, acorde a ello, nos permitimos citar la siguiente tesis jurisprudencial, publicada en el Tomo XXIX del Semanario Judicial de la Federación, en la página 669, que a la letra dispone lo siguiente:

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS. Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consagradas en el artículo 16 constitucional."

⁴⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Op. Cit. Pág. 99.

⁴⁹ Op. Cit. Pág. 140.

2.2.2. HONRADEZ.

"Este valor ha sido permanentemente exigido a quienes se encuentran en ejercicio del poder público, particularmente respecto del manejo de los recursos del Estado, ya que tradicionalmente se han encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los funcionarios. Sin embargo, su contenido va más allá del aspecto económico, puesto que ella se impone como norma general de la conducta del servidor público, lo cual implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo."⁵⁰

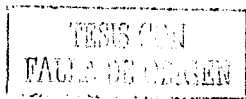
El autor **Manuel Ma. Diez**, citado por el maestro **Luis Humberto Gutiérrez Delgadillo**, en su ideología jurídica, afirma que la honradez "... se refiere al deber de -dignidad-...". "Este deber se llama también integridad e implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión tanto en el ejercicio de la función, como fuera del cargo en sus relaciones sociales...". "En cuanto al ejercicio del cargo, abarca las relaciones del funcionario con sus superiores, con iguales, con sus subalternos y con el público interesado en los asuntos a su cargo."⁵¹

Contraria a la concepción común, la honradez no sólo se aplica para las personas que manejan recursos públicos, sino también implica que aquellos servidores públicos tengan buenas costumbres, entendidas estas, como las normas de convencionalismo social y éticas tradicionalmente aceptadas por una sociedad, como por ejemplo el deber de decoro, de carácter profesional, etcétera.

Por tanto, la honradez es la obligación del servidor público de ser honorable y conducirse de acuerdo a las buenas costumbres, dignidad e integridad, con la finalidad de que no se dañe el prestigio y eficacia de la función pública. Esto se puede dar tanto en el ejercicio de su cargo en cuanto a las relaciones del servidor público con sus superiores, con sus iguales, con sus subalternos y con el público interesado en asuntos a su cargo, así como en los actos ajenos a su cargo, en su vida privada independiente de su empleo.

⁵⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Op. Cit. Pág. 100.

⁵¹ Idem.



2.2.3. LEALTAD.

En el lenguaje común, la Real Academia de la Lengua, considera como lealtad al "cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor. Amor, gratitud."⁵²

"La lealtad es, quizás, la primera condición de una relación humana, leal es el que no traiciona, el que hace honor a un compromiso verbal o existencial. La traición es una de las mayores vilezas que un ser humano pueda cometer."⁵³

Por su parte, **Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez**, nos señala respecto de la lealtad, que esta consiste en: "La calidad de servidor público exige la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la Nación; independientemente de intereses particulares, de partidos o de sectas, se es leal con la institución pública, que tiene a su cargo el ejercicio del Poder del Estado."⁵⁴

La lealtad consiste en la obligación de los servidores públicos de actuar en interés exclusivo de la función pública, con la finalidad de que durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la administración pública, cuide los intereses propios del Estado. Se puede dar la lealtad de forma personal, hacia sus jefes mediatos o inmediatos; hacia la forma de gobierno; y hacia la misma ley y sus instituciones.

2.2.4. IMPARCIALIDAD.

Fuera del Lenguaje jurídico, este concepto se define como la "falta de designo anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder con rectitud."⁵⁵

Este principio, es una "cualidad de que deben gozar los jueces en el ejercicio de su función consistente en su posición trascendente respecto de los sujetos jurídicos afectados por dicho ejercicio; con otras palabras, en su neutralidad respecto de quien

⁵² Gran Larousse Universal. Diccionario de la Lengua, Edit. Plaza & Janes S.A. Barcelona. España. 1981. Tomo XLIV.

⁵³ CAMPILLO SAENZ, José. Introducción a la Ética Profesional, Edit. Porrúa. México. 1996. Pág. 50.

⁵⁴ El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Op. Cit. Pág. 100.

⁵⁵ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Edit. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina. 1981. Tomo VII.

solicita una concreta tutela jurídica y respecto de aquél frente a quien esa tutela se solicita."⁵⁶

"El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales. Nuestra Constitución Política establece este principio en diferentes posiciones, como sus artículos 1, 12, 13, 134, por ejemplo, limitando privilegios de cualquier naturaleza, por lo que, con mayor razón los agentes del Estado deberán observarlo en su actuación."⁵⁷

Acorde a tales definiciones, entendemos por imparcialidad, como la obligación del servidor público de dar un trato de igualdad a todas las personas que tengan relación con él, con motivo de las funciones o atribuciones que ostente, con el objeto de no beneficiar a unos en perjuicio de otros. Este principio, tiene como finalidad evitar que el ejercicio de la función pública sea arbitraria e injusta, por razones de distinciones discriminatorias.

2.2.5. EFICIENCIA.

Se le concibe a este concepto usualmente como la "capacidad de producir el resultado o efecto deseado empleando la menor cantidad posible de energía, esfuerzo, dinero o tiempo."⁵⁸

Tal concepto en materia jurídica, es de igual importancia a los otros principios antes analizados, el cual atiende a la razón de que se deben utilizar correctamente los recursos del Estado, que son los del pueblo, evitando el desperdicio por su indebida aplicación, lo cual perjudicaría al mismo gobierno y al pueblo en general. Por tanto, "... todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcione, pues su desperdicio o desvío redundaría en perjuicio de la función pública."⁵⁹

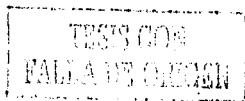
Eficiencia, es pues, la obligación de los servidores públicos a fin de alcanzar las metas, objetivos, y el servicio que les sea encomendado, con el uso más racional

⁵⁶ MARTINEZ ESTERUELAS, Cruz. Op. Cit.

⁵⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Op. Cit. Pág. 100.

⁵⁸ Diccionario del Español Usual en México. Edn. El Colegio de México A.C. México. 1996.

⁵⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Op. Cit. Pág. 101.



posible de los medios que se tengan, es decir, obtener aquellos al menor costo posible, y su finalidad en materia de responsabilidades de los servidores públicos, es que se apliquen adecuadamente los recursos públicos, que regularmente son escasos en nuestro país.

A efecto de diferenciar la eficiencia de la eficacia, mencionamos que la primera como ya se estableció, es que el servidor público al desempeñar su empleo, cargo o comisión lo realice con los medios más racionales posibles y en cuanto a la eficacia lo importante es lograr el propósito sin considerar los recursos empleados para hacer efectivo dicho propósito.

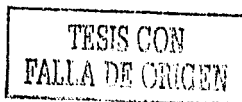
2.3. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El concepto obligación, tiene su origen en el derecho civil, y a través del tiempo es que dicho vocablo ha sido motivo de infinidad de estudios y por consiguiente de definiciones, en la actualidad tal concepto se utiliza en cualquiera de las ramas de nuestro Derecho mexicano.

"La obligación, como relación jurídica, se integra por dos momentos, el *débito* y la *garantía*. El débito es una relación personal por cuya función el deudor queda vinculado respecto al acreedor al cumplimiento de la prestación comprometida. Adscrito a la categoría general del deber jurídico recae sobre el comportamiento de la persona, en cuanto exigencia que reclama cumplimiento (lo que diferencia de la mera facultad y del imperativo estado de necesidad). El débito, es pues, expresión subjetiva del lado pasivo en una relación de deber; se llama deudor al obligado, siendo su realización debida la prestación...". "La garantía (llamada responsabilidad, en expresión o errónea o como pleonazgo), tiene por finalidad asegurar al acreedor el cumplimiento del débito. Por ello el acreedor tiene facultad para dirigirse contra el patrimonio del deudor en caso de infracción del débito, lo que explica que sea la garantía el temor a perder un bien a título de satisfacción ajena, por no realizarse un evento esperado, o por efectuar un evento temido por el sujeto activo."⁶⁰

En materia administrativa, la obligación se construye a observar cada uno de los supuestos que regulan la actuación de los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión, en la Federación, en los Estados, Municipios o en el Distrito Federal, previstos por las leyes, reglamentos, etcétera, sin importar el régimen de su contratación. En el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se prescriben un conjunto de obligaciones que deben acatar los referidos, mismas que constituyen el llamado código ético de conducta en

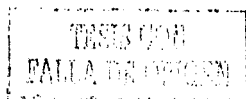
⁶⁰ MARTÍNEZ ESTERUELAS, Cruz. Op. Cit.



el sector público y el incumplimiento de estas obligaciones tiene como consecuencia la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 53 del mismo ordenamiento.

Las obligaciones a que se refiere el artículo 47 de la ley en estudio, son las siguientes: "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 con 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 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 con 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 ordenes que reciba;
- IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

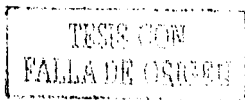


- X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando 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 aquellos 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 sus 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 o 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 interpusita 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 las 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 o veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa 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..."

Existen ciertos servidores públicos que independientemente de las obligaciones señaladas en el párrafo anterior, tienen obligaciones particulares, estos son, por ejemplo, las personas encargadas de investigar, sustanciar y resolver Procedimiento Administrativo Disciplinario en contra de servidores públicos, lo anterior, en virtud de que se prevé en el artículo 57 de la ley en comento, que: "Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección", y de una de una manera más específica, relacionada a los servidores públicos encargados de conocer, investigar y resolver sobre conductas de servidores públicos que impliquen responsabilidad administrativa, el numeral 50, párrafo segundo, de la Ley Federal en cita establece que: "Incurrir en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten." En ese mismo sentido el artículo 59 de la referida ley, establece lo siguiente: "Incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores



públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta ley. La Secretaría informará de ello al titular de la dependencia y aplicará las sanciones correspondientes."

Los preceptos normativos en estudio, establecen una serie de obligaciones a cargo de los servidores públicos, que tienen como única finalidad normar o establecer de cierta manera, mecanismos de control sobre su actuación, a efecto de salvaguardar al desempeñar su empleo, cargo o comisión, los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por lo que la actuación de los referidos está normada y para el caso de que con su actuación se violenten tales disposiciones incumplirían a su vez, los principios que rigen su actuación.

Por tanto, podemos decir que la actuación de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal no debe ser arbitraria, y que en todo momento deben observar sus obligaciones consagradas en la Ley federal en cita, y apegar su actuación estrictamente a lo establecido en las leyes y cualquier otra disposición jurídica o normativa, dado que de actuar de manera arbitraria y en perjuicio de los particulares, podrán acudir estos ante las instancias o autoridades administrativas pertinentes e interponer su queja, a efecto de que ésta última una vez realizado las investigaciones necesarias, proceda a iniciar el procedimiento administrativo disciplinario y sancione a dicho servidor público.

2.4. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

"La voz responsabilidad, proviene de *respondere* que significa -inter alia-; -prometer-, -merecer-, -pagar-, así *responsalis* significa: -el que responde- (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. *Respondere* se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por lo cual alguien asumía una obligación..." "-conforme a la dogmática jurídica, un individuo es responsable, cuando de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado."(sic).⁶¹

El vocablo responsabilidad, se considera como la "obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado. Deuda Moral. Cargo de conciencia por un error. Deber de sufrir las penas establecidas para los delitos o faltas cometidas por dolo o culpa. Capacidad para aceptar las consecuencias de un acto consciente y voluntario. En el orden de los valores entraña el esfuerzo de dar órdenes y el deber

⁶¹ SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. Cit. Edit. Porrúa, México 1998, Pág. 415.

de estar a las consecuencias que pueden representar la culpa en la frustración y la gloria en el éxito venturoso. Su realización cabal, integra fundamental pieza en las relaciones humanas y para establecer la estricta equidad en lo patrimonial y de discernimiento retributivo acorde a la conducta humana especialmente en sus manifestaciones negativas. Esto es, el que causa daño a otro asume la responsabilidad de pagarle los daños y perjuicios o ser sancionado conforme a la gravedad de la falta, daño o delito."⁶²

En este sentido, la palabra responsabilidad presupone un deber, del cual debe responder determinado sujeto de derecho, siendo diferentes una de la otra. "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 quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de la obligación. De ahí que es responsable de un hecho ilícito (delito) aquel individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan."⁶³

La doctrina, la jurisprudencia y la legislación coinciden en cuatro tipos de responsabilidad, en las cuales puede incurrir un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o en ejercicio de sus funciones, estas son: responsabilidad penal, política, civil y administrativa. Atendiendo a la naturaleza del cargo, empleo o comisión y en mérito de la autoridad u órgano público al que pertenezca. Es posible que la responsabilidad del servidor público encuadre simultáneamente en los cuatro tipos de responsabilidad, o en una o en otra y para poder determinar la responsabilidad en que haya incurrido un sujeto, se requiere de un procedimiento acorde a la materia de que se trate.

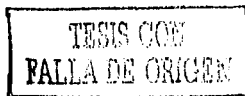
Gabino Fraga, señala con relación a la responsabilidad de los servidores públicos que: "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal."⁶⁴

Por otra parte, **Luis Humberto Gutiérrez Delgadillo** a este respecto dice que: "La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las

⁶² CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Op. Cit.

⁶³ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. Cit. Pag. 415

⁶⁴ Op. Cit. Pag. 169.



obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.⁶⁵

Asimismo, respecto a las responsabilidades de los servidores públicos, **Miguel Galindo Camacho**, señala lo siguiente: "Es evidente que los titulares de los órganos fundamentales del Estado han accedido a sus cargos cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos establecidos en los preceptos constitucionales..." "y en sus leyes reglamentarias correspondientes; los demás servidores públicos que colaboran con ellos en el desempeño de la función pública advienen a sus cargos cumpliendo con todos los requisitos señalados en las leyes respectivas. Es evidente que el Estado elige o designa para el desempeño de la función pública a las personas mejor preparadas para ello, tanto en los aspectos técnicos, científicos y culturales, como en el moral, que es de vital importancia, por el rango de las tareas que tienen encomendadas. Como lo deseado y deseable no siempre es cumplido por los funcionarios y empleados públicos, se han establecido en forma inequívoca, en las leyes correspondientes, sus obligaciones. Por lo tanto, el funcionario o empleado que no cumple con sus obligaciones que la ley le impone en el ejercicio de su función, incurre en responsabilidad, que puede ser administrativa, civil e inclusive de carácter penal."⁶⁶

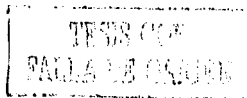
Las clases de responsabilidades, se suscitan por incumplimiento a los ordenamientos legales que establecen las respectivas obligaciones, tal es el caso, de que si un servidor público al desempeñar un empleo cargo o comisión, no acata las obligaciones que consagra nuestra Carta Magna y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será sujeto a la responsabilidad administrativa y política, según sea el caso y el cargo que ostente. Si un servidor público comete un delito, será sujeto a la responsabilidad penal. Si con su conducta u omisión ocasiona daños al erario del Gobierno del Distrito Federal, será responsable civilmente del resarcimiento de dicho daño, y si se incumple a las obligaciones previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo del Distrito Federal, deberá ser sujeto a la responsabilidad laboral ante las instancias o tribunales de la materia.

2.4.1. RESPONSABILIDAD PENAL.

Resulta obvio, que existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación de la materia.

⁶⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª. Ed. Edii. Porrúa, México, 2001. Pág. 22.

⁶⁶ Op. Cit. Págs. 274 y 275.



"Cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrirán será penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza."⁶⁷

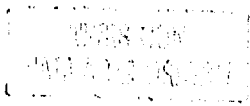
La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público ya sea de la Federación o del Gobierno del Distrito Federal, se substanciará conforme disponga el Código Penal o la ley que tipifique el acto u omisión, a excepción del presidente, de la república, que por disposición constitucional durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común y para el caso de los servidores públicos que ostenten fuero, debe de retirarse dicha investidura en términos de la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público durante su encargo, será exigible según los plazos de prescripción establecidos en la legislación penal, pero nunca serán inferiores a tres años, en términos del numeral 105 del Código Penal para el Distrito Federal. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el funcionario desempeñe algún cargo con fuero constitucional en los términos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, al cometer un acto u omisión que constituya un delito, se deberá estar a lo dispuesto por el Código Penal para el Distrito Federal, en su Título Décimo, específicamente en los artículos 212 al 224, que establecen los delitos en que pueden incurrir los citados y estos son a saber los siguientes:

1. Ejercicio indebido de servicio público.
2. Abuso de autoridad.
3. Coalición de servidores públicos.
4. Uso indebido de funciones.
5. Concusión.
6. Intimidación.
7. Ejercicio abusivo de funciones.
8. Tráfico de influencia.
9. Cohecho.
10. Peculado.
11. Enriquecimiento ilícito.

⁶⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Op. Cit. Pág. 62.



Dentro de las sanciones previstas en el ordenamiento legal en estudio, se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución, e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicos, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar, dependiendo del delito de que se trate.

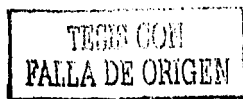
En la comisión de los delitos antes citados, sólo pueden incurrir las personas que ejerzan actividades de servicio o función pública, (sin olvidar que cualquier persona que participe en su comisión también serán sancionados), también a su vez, estos pueden ser sujetos al procedimiento respectivo por la comisión de cualquiera otro de los delitos mencionados en el Código Penal para el Distrito Federal, en cuanto a los delitos llamados del orden común.

Asimismo, en el Título Décimo Primero, Capítulo I, del Código en cita, específicamente en su artículo 225, se prevén los llamados delitos contra la administración de justicia cometidos por servidores públicos, señalándose veintisiete tipos penales en los que se puede incurrir. De tales supuestos jurídicos, se desprende que sólo pueden incurrir en los referidos delitos, determinados servidores públicos, a los que corresponda administrar o impartir justicia, como pueden ser los jueces, cualquier titular de una agencia investigadora del ministerio público, secretarios de acuerdos, entre otros.

Se establecen como sanciones para los servidores públicos que incurran en los delitos en comento, pena de prisión de tres hasta diez años, sanciones económicas de cien hasta cuatrocientos días de multa de acuerdo al delito cometido, y conforme al párrafo último del precepto legal citado, "además de la pena de prisión correspondiente, el agente será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, por el lapso de uno a diez años."

Por último, en el Capítulo II, del Título antes señalado, se establece el delito llamado ejercicio indebido del propio derecho, tipificándolo en los términos siguientes: "Al que para hacer efectivo un derecho o pretendido derecho que deba ejercitar, empleare violencia, se le aplicará prisión de tres meses a un año o de treinta a noventa días de multa. En estos casos sólo se procederá por querrela de la parte ofendida", (artículo 226).

Dicho delito y sus sanciones, se aplicarán a todos los servidores públicos, cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones señaladas, conforme lo dispuesto por el artículo 227 del Código Penal del Distrito Federal.



2.4.2. RESPONSABILIDAD CIVIL.

Es importante señalar, que en el presente estudio nos interesa la responsabilidad civil, pero únicamente a la que se pueden hacer acreedores los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, sin embargo resulta inevitable tener una concepción de la responsabilidad civil como tal, por lo que la misma es concebida en los términos siguientes: "Existen determinados hechos jurídicos que tienen la virtualidad de engendrar o dar lugar al nacimiento de obligaciones. La ley reconoce a tales hechos determinados efectos, constante la presencia de un nexo causal; uno de los efectos más caracterizados estriba en la originación de la obligación de indemnizar -entendida ésta en el sentido más amplio-, en el surgimiento, en suma, de una responsabilidad civil. Las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasicontratos, y de los actos u omisiones ilícitos o en que interviene cualquier género de culpa o negligencia..."⁶⁸

La responsabilidad civil, surge cuando una persona, llamada deudor, tiene la obligación por virtud de una obligación jurídica de dar o hacer algo para con otra persona llamada acreedor. Es decir, la responsabilidad civil es la "Obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas por las que deba responder."⁶⁹

Más específicamente, a la materia de los servidores públicos, el autor **Gabino Fraga**, nos señala que: "La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de las sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación." "La responsabilidad civil tiene de acuerdo con nuestra legislación como principal dominio en que se aplica, el de las faltas cometidas por empleados con manejos de fondos..." "... la intervención de varios funcionarios o empleados en el acto perjudicial hace difícil la imputación de dicha responsabilidad, con más frecuencia se emplea el poder disciplinario para sancionar las faltas de los servidores públicos."⁷⁰

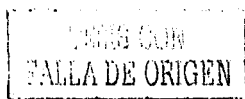
"La responsabilidad civil de las autoridades y funcionarios tiene su base, como es lógico, en las normas de aquel carácter".⁷¹ De ahí que, la responsabilidad civil a cargo de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, tenga su

⁶⁸ MARTINEZ ESTERUELAS, Cruz. Op. Cit.

⁶⁹ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 26ª. Ed. Edit. Porrúa, Mexico, 1998.

⁷⁰ Op. Cit. Págs. 141 y 142.

⁷¹ ENTREÑA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. 9ª. Ed. Edit. Tecnos, Madrid, España, 1999. Pág. 381.



fundamento en los artículos 1910 y 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, que establecen lo siguiente:

"Artículo 1910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

"Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que se le estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos, dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos."

Se concluye de lo anterior, que la responsabilidad civil en los servidores públicos, se da por causar a una persona o al propio Estado, daños o perjuicios valiables pecuniariamente, y que para el caso que los primeros citados hayan ocasionado daños y perjuicios, el Estado debe responder por ello, siendo su obligación de carácter solidario con el servidor público que cometió actos ilícitos y dolosos, y subsidiario en los demás casos, cuando dicho servidor público no tenga o sean insuficientes sus bienes para responder de aquellos.

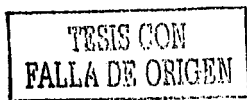
2.4.3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

"La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales."⁷²

En abundancia a lo anterior, el desahogo del juicio político "tiene por objeto investigar los actos, hechos u omisiones productores de daños que, por culpa o negligencia o irregularidades, causen o puedan causar perjuicios pecuniarios, pero sobre todo que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho."⁷³

⁷² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserri. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. México, 1999. Pág. 78.

⁷³ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 506.



Se considera que los anteriores conceptos tienen su origen en lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prescribe al igual que la Constitución (artículo 109 fracción I), lo siguiente: "Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior redunden en el perjuicio de los intereses públicos fundamentales de su buen despacho".

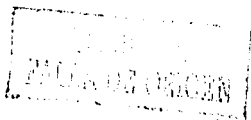
Se puede decir al respecto, que la responsabilidad política es aquella que se le finca a los más altos servidores públicos, mediante un procedimiento bicamaral que se sigue para aplicarle una sanción legal de carácter político, cuando sus actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (artículos 109 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), con independencia de los delitos que se pudieran configurar de acuerdo a la legislación penal común.

La responsabilidad política, se encuentra prevista en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y específicamente el artículo 5° de la precitada ley, señala que son sujetos a juicio político los servidores públicos mencionados en el numeral 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales ya se señalaron con antelación.⁷⁴

En el numeral 7°, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se señalan las causas de procedencia, consistentes en los actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho como son: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Por último, en cuanto a las sanciones que pueden imponerse por incurrir en responsabilidad política, el numeral 8° de la ley de la materia señala que: "Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de

⁷⁴ Vide Supra. Pags. 19 y 20.



empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años."

2.4.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa, tiene lugar cuando un servidor público de la Federación, de los Estados, Municipios o del propio Gobierno del Distrito Federal en el desempeño de sus funciones, incumple o transgrede con actos u omisiones cualquiera de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, incluyendo las que determinan el manejo de recursos económicos, o sea, "... opera con motivo de las faltas cometidas en el desempeño de la función pública."⁷⁵

La responsabilidad disciplinaria como sinónimo de la administrativa es "... aquélla a que están sujetos los funcionarios o empleados públicos por la infracción de las disposiciones administrativas referentes al ejercicio de su actividad, en relación con el servicio que les está encomendado, siempre que los actos realizados no revistan carácter delictivo."⁷⁶

"Esa responsabilidad puede en algunos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta."⁷⁷

"Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto...". conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes."⁷⁸

Tomando en consideración las referentes opiniones podemos concluir que, la responsabilidad administrativa, se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen a la función pública, siendo estos los previstos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁷⁵ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 1997. Págs. 374 y 210.

⁷⁶ DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit.

⁷⁷ FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 141.

⁷⁸ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 405.

Mexicanos y en la Ley reglamentaria de las responsabilidades de los servidores públicos (legalidad, honradez, imparcialidad, eficiencia y lealtad).

2.5. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO.

El procedimiento es la "Sucesión de actos que se realizan con el objeto de alcanzar alguna finalidad jurídica: adoptar una decisión, emitir una resolución, imponer una sanción no penal, etc."⁷⁹

De igual forma el procedimiento como tal es considerado como el "Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos. La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio. El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia."⁸⁰

El autor **Andrés Serra Rojas**, considera que el procedimiento, "... son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso."⁸¹

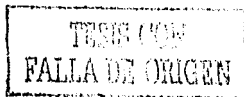
Por tanto, podemos apuntar que el procedimiento como tal, es la sucesión de actos que se realizan para alcanzar alguna finalidad jurídica, como puede ser emitir una resolución, imponer una sanción no penal, (administrativa), tomar una decisión, entre otras, aunado a que existen procedimientos que no implican procesos jurisdiccionales, o sea, el procedimiento es una serie o sucesión de actuaciones que integran el proceso, pero sin comprender otros asuntos procesales como el objeto y la finalidad del proceso de que se trata, como puede ser la legitimación activa o pasiva, por citar una.

A continuación, se hace un estudio amplio sobre la diferencia que existe en derecho sobre la terminología del procedimiento y del proceso.

⁷⁹ MARTÍNEZ ESTERUELAS, Cruz. Op. Cit.

⁸⁰ DE PINA VARA, Rafael, Op. Cit.

⁸¹ Op. Cit. Pág. 285,



2.6. DIFERENCIA ENTRE PROCEDIMIENTO Y PROCESO.

Antes de pasar a ocuparnos del procedimiento administrativo, es conveniente señalar la diferencia substancial entre ambas figuras jurídicas, por aquello del uso indiscriminado y no diferenciado que se les da tanto en la doctrina, como en la legislación y en la práctica.

El vocablo proceso, se debe entender como el "conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente. La palabra proceso es sinónima de juicio."⁸²

En cambio, procedimiento "... frente al término proceso, la voz procedimiento presenta una completa neutralidad doctrinal, sin connotar naturaleza jurisdiccional o de otro tipo -administrativa o legislativa, por ejemplo- y circunscribiéndose a poner de relieve lo externo y visible de una pluralidad encadenada de actos, los trámites. Así pues, hay procedimientos que no implican procesos jurisdiccionales y, por otra parte, cuando se habla de procedimiento en el contexto de una realidad jurisdiccional o procesal se requiere aludir a la serie o sucesión de actuaciones que integran el proceso, pero sin comprender otros asuntos procesales como el objeto y la finalidad del proceso de que se trata, la legitimación activa y pasiva, etc."⁸³

El vocablo proceso, en el ámbito jurídico se considera como: "Instrumento esencial de la jurisdicción o función jurisdiccional del Estado, que consiste en una serie o sucesión de actos tendentes a la aplicación o realización del Derecho en un caso concreto. Con distinta configuración, el conjunto de actos que compone el proceso ha de preparar la sentencia y requiere, por tanto, conocimiento de unos hechos y aplicación de unas normas jurídicas. Desde otro punto de vista, el proceso contiene, de ordinario, actos de alegaciones sobre hechos y sobre el derecho aplicable y actos de prueba, que hacen posible una resolución judicial y se practican con vistas a ella."⁸⁴

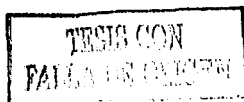
Cipriano Gómez Lara, destaca las diferencias conceptuales y prácticas que existen entre proceso y procedimiento, cuando señala que el: "... Proceso es un conjunto de procedimientos, entendidos estos como un conjunto de formas o manera de actuar y que el Procedimiento se refiere a la forma de actuar".⁸⁵

⁸² DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit.

⁸³ MARTÍNEZ ESTERUELAS. Cruz. Op. Cit.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 8ª. Ed. Edit. Harla. México. 1995. Pág. 291.



Asimismo, el Doctor **Miguel Acosta Romero**, distingue estas dos figuras jurídicas en los siguientes términos: Proceso "... es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas (procesales), que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver la controversia preestablecida, mediante una sentencia", y por procedimiento señala que es "... un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas (procedimentales) para producir un acto". Dicho autor, señala la diferencia substancial en los siguientes términos: "En el proceso se busca como finalidad la solución de un conflicto jurídico, mientras en el procedimiento la realización de cierto acto."⁸⁶

El procedimiento, es la "Sucesión de actos que se realizan con el objeto de alcanzar alguna finalidad jurídica; adoptar una decisión, emitir una resolución, imponer una sanción no penal, etc. Frente al término proceso, la voz procedimiento presenta una completa neutralidad doctrinal, sin connotar naturaleza jurisdiccional o de otro tipo –administrativa o legislativa, por ejemplo- y circunscribiéndose a poner de relieve lo externo y visible de una pluralidad encadenada de actos, los trámites. Así pues, hay procedimientos que no implican procesos jurisdiccionales y, por otra parte, cuando se hable de procedimiento en el contexto de una realidad jurisdiccional o procesal se quiere aludir a la serie o sucesión de actuaciones que integran el proceso, pero sin comprender otros asuntos procesales como el objeto y la finalidad del proceso de que se trata, la legitimación activa o pasiva, etc."⁸⁷

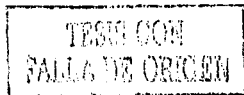
"En términos generales se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada. El procedimiento, por el contrario, son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso. Es conveniente señalar que esta terminología procede de la teoría procesal civil y se extiende al campo del derecho administrativo."⁸⁸

Recapitulando las consultas antes anotadas, podemos concluir que mientras en todo proceso invariablemente existe una relación jurídica entre el órgano jurisdiccional, las partes (actora y demandada) y terceros, en el procedimiento (que se da fuera de aquél), la relación jurídica sólo se establece entre la administración pública y el administrado, o entre el ente público y sus miembros.

⁸⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, 2ª. Ed. Edit. Porrúa, México, 1998, Pág. 442.

⁸⁷ MARTÍNEZ ESTERUELAS. Op. Cit.

⁸⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 285.



2.7. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En el Derecho Administrativo encontramos una amplia gama de procedimientos administrativos, mismos que se encuentran regulados y previstos por diversos cuerpos normativos, como en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y en materia de responsabilidad administrativa y política existen procedimientos específicos, previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por citar algunos, bajo los cuales se hace efectiva parte de las funciones de la administración pública.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, tiene como finalidad el homogenizar, sistematizar y uniformar los procedimientos administrativos, por tanto reviste singular importancia sobre el tema, y en su artículo 2º, fracción XXII nos define al procedimiento administrativo como 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". Y de tal concepto, y a efecto de tener una noción más amplia del mismo, el precepto legal en cita, en su fracción I dispone que se entenderá por acto administrativo a la: "Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general;"

Para el autor **Niceto Alcalá Zamora y Castillo**, citado por **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 previos que procedan 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", y "es el cause formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin."⁸⁹

Humberto Delgadillo Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, manifiestan que el procedimiento administrativo "... 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."⁹⁰

⁸⁹ Ibidem. Págs. 275 y 276.

⁹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, 4ª. Ed. Edit. Porrúa, México, 2000. Pág. 216.

Jorge Olivera Toro, señala que se debe entender al procedimiento administrativo "como la serie de actos, tramitados según determinado orden y forma y que se encuentran en última relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa".⁹¹

Por su parte, Adolfo Merkl establece lo siguiente: "En el fondo, toda administración es procedimiento administrativo, y los actos administrativos se nos presentan como meros productos del procedimiento administrativo. Pero en sentido más riguroso y técnico se habla de procedimiento jurídico solamente cuando el camino que conduce a un acto estatal no se halla a la libre elección del órgano competente para el acto, sino que está previsto jurídicamente, cuando, por tanto, el camino que se recorre para llegar al acto constituye aplicación de una norma jurídica que determina, en mayor o menor grado, no solamente la meta, sino también el camino mismo y que por el objeto de su normación se nos ofrece como una norma procesal...".⁹²

"El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y el procedimiento judicial."⁹³

"La actividad jurídica no suele ser una actividad simple, y para la consecución de un fin no basta normalmente la realización de un acto simple, sino que son necesarios una serie de actos que, unidos entre sí, conducen al fin pretendido. A esta unión de actos se les denomina procedimiento, que Carnelutti ha definido como "el tipo de combinación de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados causalmente entre sí". Pues bien, el procedimiento administrativo será, por tanto, el procedimiento de realización de la función administrativa."⁹⁴

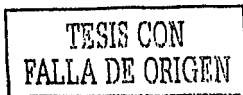
De los anteriores conceptos, una vez analizados y estudiados, estamos en posibilidad de crear la definición siguiente de procedimiento administrativo: Es una forma de expresión de la función administrativa, constituida por la serie de actos o actuaciones y formalidades, unidas entre sí, previstas en las leyes administrativas,

⁹¹ Op. Cit. Págs. 209 y 210.

⁹² MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Nacional. México. 1980. Pág. 279.

⁹³ FRAGA, Gabino. Op. Cit. Págs. 254 y 255.

⁹⁴ MARTINEZ ESTERUELAS. Cruz. Op. Cit.



que constituyen los requisitos precedentes a la formación de un acto administrativo, los cuales resultan necesarios para su perfeccionamiento y validez.

2.8. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

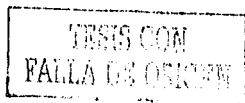
Como es sabido, la función pública gubernamental se realiza a través de las actividades, que en uso de las facultades establecidas en las leyes, despliegan los individuos titulares de un empleo, cargo o comisión en la administración pública, y a los cuales se les denomina servidores públicos. Asimismo, como parte de las funciones públicas asignadas a la administración, nos encontramos con aquella que tiene que ver con la vigilancia y control de las conductas de los servidores en el desempeño de sus cargos, es decir, el ejercicio de una facultad para prevenir, corregir o sancionar a sus propios integrantes. Esta función al igual que otras que realiza la administración, son del orden público e interés general, de ahí que se conozca a esta facultad sancionadora también como facultad disciplinaria.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título IV, (artículos 108 al 114), con relación al procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas, no establece directrices de tipo procedimental, que permitan perfilar elementos conceptuales propios de esta figura, sólo se limita a enunciar a los sujetos responsables, los supuestos genéricos de responsabilidad, las modalidades de sanciones y los montos máximos del resarcimiento económico, remitiendo el resto de la reglamentación a la ley o leyes secundarias administrativas.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sólo refiere de manera tangencial en su artículo 49, la expresión "procedimiento disciplinario" y en el artículo 77 bis, el cual regula los casos en que procede la reparación económica del daño ocasionado al administrado, alude en forma completa al "procedimiento administrativo disciplinario".

La falta de congruencia en esta ley, (ya que es común encontrar numerales regulando indistintamente aspectos procedimentales con los sustantivos), dificulta la conceptualización del procedimiento administrativo disciplinario.

Lo que sí resulta evidente, es que el procedimiento administrativo disciplinario constituye una especie dentro del género del procedimiento administrativo, y cuya finalidad se circunscribe a la creación del que podemos llamar acto administrativo disciplinario.



El maestro **José Ovalle Favela**, refiere en relación al procedimiento administrativo disciplinario, que "la facultad disciplinaria, que se confiere a la administración pública para imponer, por sí misma, sanciones administrativas (apercibimiento, amonestación, suspensión, sanción económica e inhabilitación temporal) a los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones...". "Esta facultad sancionadora, al igual que la facultad disciplinaria, se ejerce por medio de la autotutela, pues en el conflicto entre la administración pública y el servidor público, la primera impone su propia determinación, si bien antes de hacerlo debe seguir un procedimiento en el que otorgue al servidor público (facultad disciplinaria), la oportunidad de aportar pruebas y alegar en su defensa. No obstante este procedimiento, la decisión va a provenir de una de las partes en conflicto."⁹⁵

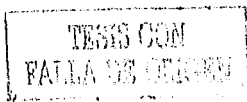
El autor **Francisco Bueno Arus**, citado por **Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez**, señala que "... el procedimiento sancionador es el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa."⁹⁶

En este mismo sentido, es pertinente señalar que de conformidad al artículo 64 fracción primera, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento administrativo disciplinario inicia con la citación "del presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen...". Sin embargo, en la práctica se inicia dicho procedimiento desde que la autoridad disciplinaria tiene conocimiento de actos u omisiones que puedan implicar responsabilidad administrativa a cargo de determinado servidor público, además la práctica de investigaciones y diligencias efectuadas con la finalidad de allegarse elementos suficientes, así como el desahogo de los recursos de revocación o de nulidad que se interpongan por servidores públicos sancionados, se contemplan dentro del referido procedimiento administrativo disciplinario.

Visto lo anterior, y acotando que la doctrina no proporciona criterios uniformes, respecto al nombre del procedimiento a través del cual se imponen sanciones administrativas, así como las etapas en que se desenvuelve el mismo y que por su parte la legislación tampoco vierte elementos precisos al respecto; en esta investigación se permite llamarle procedimiento administrativo disciplinario y de la misma manera se ha dividido en tres grandes etapas:

⁹⁵ OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso, 4ª. Ed. Edit. Oxford University Press, S.A. de C.V. México, 1996. Pág. 13.

⁹⁶ El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Op. Cit. Pág. 167.



Primera etapa: Investigación e Instrucción.

Esta comprende el conjunto de actividades de investigación, recopilación de información y demás elementos que permitan a la autoridad incoactora determinar la existencia o inexistencia de irregularidades administrativas; en el caso de que determine que existen elementos suficientes para presumir actos u omisiones contrarios a los principios que rigen la administración pública, procederá a instruir el procedimiento correspondiente y con lo cual se estará en condiciones de pasar a la segunda etapa.

En esta primera etapa, que es previa al procedimiento administrativo disciplinario en estricto sentido, y atendiendo a los procedimientos seguidos por las autoridades competentes, se pueden emitir los siguientes acuerdos:

A) De radicación o inicio, se dicta posterior a la ratificación de la queja o denuncia, en el que se ordena la realización de las investigaciones necesarias y suficientes para el asunto de mérito. Este auto debe contener los preceptos jurídicos que delimitan la competencia de la autoridad, para conocer, investigar y resolver sobre el mismo, la orden de que se registre el asunto en el libro de gobierno, asignándosele el número de procedimiento administrativo que le corresponda.

B) De improcedencia, se dicta cuando los elementos y constancias recabadas se estiman insuficientes para imputar responsabilidad administrativa alguna al servidor público involucrado, o en su caso, no se acredite la irregularidad del acto imputado.

C) De incompetencia, se instruye cuando el asunto que se conoce, ya sea por la materia o los sujetos señalados como responsables, no corresponde al ámbito de competencia de la autoridad que conoce sobre el asunto. En todo caso, se remite a aquella autoridad que se estime sea la competente.

D) De inicio de procedimiento administrativo disciplinario, es cuando formalmente la autoridad disciplinaria determina radicar el asunto bajo su ámbito de competencia, por considerar que existen elementos suficientes que acreditan la ejecución de actos ilícitos o irregulares, derivados del incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, imputando tales conductas a quienes resulten responsables.

En el presente proveído, se ordena se cite a audiencia de ley a los presuntos responsables, indicándoseles el lugar, fecha y hora respectivos, en el que se les

haga sabedores de su derecho de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, y de que se les ponga a la vista el expediente que se haya integrado.

Segunda etapa: El procedimiento en strictu sensu

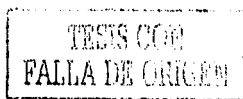
Se comprende por el conjunto de actividades procedimentales que desarrollan la autoridad incoactora y el presunto responsable, los cuales se contienen en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez que la autoridad disciplinaria dicta el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo disciplinario, emite el instrumento a través del cual se le hace saber al servidor público en forma concreta, detallada y con toda claridad de las irregularidades que se le imputan, así como el encuadramiento de la conducta en las hipótesis previstas en el artículo 47 de la ley de la materia, incluyendo la normatividad infringida. Si las imputaciones se hacen de manera genérica e imprecisa, se le estará dejando al servidor público en estado de indefensión. También la notificación deberá contener la referencia expresa del día, hora y lugar en la que se celebrará la audiencia, incluyendo la alusión al derecho que tiene de defensa, a ofrecer pruebas, alegar lo que convenga a sus intereses y a comparecer personalmente o por conducto de un defensor debidamente acreditado.

Los siguientes criterios emitidos por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente conocido como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nos permiten apreciar la importancia de cuidar los aspectos formales de la citación en comento:

"PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA. De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

"Revisión No. 387/85.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra. Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara." "R.T.F.F. 3ª. Época. Año I, No. 6, Junio 1988, Pág. 47."



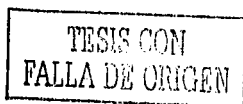
"SERVIDORES PÚBLICOS.- EXISTE VIOLACIÓN PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.- En acatamiento al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que se incurrió."

"Juicio No. 5064/87 y 5071/87 acum.- Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos. Magistrada Instructora: Margarita Aguirre de Arriaga. Secretario: Lic. Félix M. Garza Garza." "R.T.F.F. 3a. Época, Año I, No. 6, Junio 1988, Pág. 47."

"PROCEDIMIENTO.- LAS FORMALIDADES QUE LO CONSTITUYEN NO SON RENUNCIABLES A VOLUNTAD DEL AFECTADO.- De conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones administrativas, se debe seguir a una audiencia, haciéndole saber su responsabilidad, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y estas formalidades en el procedimiento sancionatorio deben cumplirse estrictamente por parte de la autoridad, ya que se establecen por la ley, a fin de dar al afectado la posibilidad de defenderse, sin que tales formalidades sean renunciables a voluntad del mismo; por lo tanto, si el presunto responsable renuncia ante la autoridad administrativa al término que señala el artículo 64, fracción I de la Ley de la materia, dicha autoridad deberá hacer caso omiso a tal manifestación y cumplir con el término de ley, ya que de lo contrario se viola en perjuicio del sancionado el artículo 14 constitucional."

"Juicio No. 255/93/6374/93. Sentencia de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Celia López Reynoso.- Secretaria: Lic. Xóchitl Adriana Castellanos Váidez." "R.T.F.F. No. 87 3ª. Época, Año VIII, Marzo 1995, Pág. 45."

Con el fin de que el servidor público cuente con el tiempo suficiente para preparar su defensa, el párrafo tercero de la fracción primera, del artículo 64 de la Ley, prevé que: "Entre la fecha de la citación y la de audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles". Haciendo una interpretación favorable al servidor público y tomando en cuenta que la misma no produce ninguna afectación al interés público, lo anterior se traduce en que por fecha de la citación debe considerarse el día que se le notifica al servidor, ya que si se atiende al sentido literal de la expresión "fecha de la citación", es decir aquel día en que se despache el oficio correspondiente, seguramente, y por cuestiones totalmente

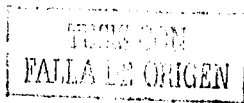


ajenas al servidor, se le estará afectando adversamente en el tiempo, las posibilidades de preparar debidamente su defensa, razón suficiente para que la autoridad prevenga el cumplimiento del término de referencia.

El artículo 64 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé la asistencia en la audiencia (y las demás diligencias que se desahoguen), de un representante de la dependencia en la cual presta o haya prestado el cargo o empleo el servidor público presunto responsable. De esta disposición, relacionándola con lo establecido en los artículos 66 y 67 de la precitada ley, resulta evidente que la autoridad incoactora está obligada a hacer del conocimiento de la dependencia de la celebración de la audiencia y ponerle a la vista las actuaciones que obren e integren el expediente. El objeto de la participación de la dependencia no se menciona en la ley, sin embargo es lógico concluir que ésta sólo se justifica a la defensa de los intereses de la dependencia o a proporcionar elementos que permitan a la autoridad incoactora llegar a la verdad histórica acontecida, ya que en caso contrario equivaldría a permitir que el representante de la dependencia, haga las veces de defensor del servidor señalado como responsable, intervención que desde luego la ley no permite.

Ahora si, ya en el desahogo de la audiencia de ley, el artículo 64 regula a la figura de "audiencia", no obstante que el desahogo por parte de la autoridad, constituye la parte más trascendente, tanto por lo que hace al interés jurídico del presunto infractor, como por parte de quien representa el interés público sancionador. En forma deficiente tal precepto jurídico, contiene y regula una complejidad de figuras e hipótesis normativas (audiencia, pruebas, plazos de citación, facultades, autoridades ejecutoras, plazos para resolver, nuevas investigaciones, suspensión temporal precautoria, efectos restitutivos, etcétera), de manera que resulta un tanto infructuoso realizar un análisis específico. Sin embargo, podemos considerar, dadas las características particulares del procedimiento administrativo disciplinario, que la finalidad que se pretende con el desahogo de la "audiencia" no es otro que la propia satisfacción de la garantía de audiencia, prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El desahogo de la audiencia a que hace referencia el artículo 64, tiene algunas implicaciones prácticas que nos detendremos a analizar en este espacio. A diferencia de otros ordenamientos en los cuales se ocupan detalladamente de regular, en qué consiste cada una de las diversas audiencias, estableciendo la secuencia que hay entre la conclusión de una y el inicio de otra, e incluso las diferentes etapas de que se compone cada una de ellas, esta secuencia y concatenación lógica no se observa en el procedimiento administrativo disciplinario, por lo que las autoridades encargadas del procedimiento deben de estar muy atentas en las diligencias y actuaciones a la observancia de las elementales garantías constitucionales y en atención a la lógica jurídica.



Dentro de las fases de la audiencia, tomando en consideración las diversas implicaciones y actividades que se desahogan en la misma, podemos decir que se subdivide en cuatro etapas.

I.- Contestación, ofrecimiento y admisión de pruebas.

De la redacción contenida en la fracción I del precitado artículo 64, se infiere que habrá un audiencia para que el presunto responsable, tenga la oportunidad de contestar todas y cada una de las responsabilidades que se le han imputado, afirmando o negando la existencia de los actos o hechos señalados en el citatorio de audiencia de ley, expresando los que ignore cuando no sean propios y en su caso agregando las explicaciones que estime convenientes; en cuanto a la confesión vertida sobre los actos u omisiones imputados, se debe proceder de conformidad al numeral 76 de la ley de la materia, es decir proceder de inmediato a dictar resolución e imponer al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, y en caso de indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, quedando a consideración de quien resuelve disponer o no de la suspensión, separación o inhabilitación.

Una vez acontecido lo anterior, el servidor público involucrado, puede hacer valer su derecho a ofrecer pruebas, por lo que la autoridad deberá en acto seguido acordar la admisión o no de las mismas, debiendo fundamentar y motivar debidamente para el caso de la no admisión de alguna probanza, para que en ese mismo acto el oferente manifieste lo que a su derecho convenga. Es pertinente aclarar que la fracción en estudio establece el derecho del presunto responsable a ofrecer pruebas, sin embargo, es omisa en relación a las actuaciones que deben correr a cargo de la autoridad disciplinaria, para garantizar y hacer posible la ejecución de este derecho.

II.- Desahogo de pruebas.

Por su parte la fracción II, del referido artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contiene la aislada expresión "Desahogadas las pruebas...", sin embargo antes de desahogar las pruebas es necesario para la autoridad o el presunto responsable, según corresponda el tipo de prueba admitida, que se realicen los actos o diligencias que posibiliten su desahogo. A la autoridad encargada del procedimiento, le corresponde requerir a las áreas de la administración competentes, la exhibición de las documentales que no hayan podido ser presentadas por el oferente, o en el caso de una testimonial la autoridad requerirá al mismo para la presentación de los sujetos a cargo el día y hora que al efecto se señale.

El desahogo de las pruebas constituye la última parte del procedimiento probatorio y consiste en el perfeccionamiento, desarrollo y descargo de las pruebas. Se aclara que con relación a las pruebas documentales, la presuncional en su doble aspecto y la instrumental de actuaciones, por su propia y especial naturaleza no hay necesidad de realizar otros trámites, sin embargo para el desahogo de la testimonial o la pericial, entre otras, se requiere de la observancia de un procedimiento específico.

III.- Alegatos.

Continuando con el análisis del procedimiento en comento, en el artículo 64 citado con antelación, el presunto responsable tiene el derecho de presentar alegatos o tal y como lo dice la parte conducente de la fracción I: " y alegar en la misma lo que a su derecho convenga...".

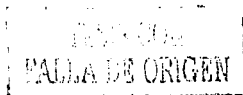
El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano define a los alegatos como "la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso."⁹⁷

En conclusión y no obstante que la ley de la materia no regula el momento dentro del procedimiento en el que el presunto responsable puede ejercer este derecho es lógico y funcional que los alegatos se presenten una vez desahogadas las pruebas, por lo que resulta necesario que se de tal supuesto para una debida defensa por parte del presunto.

IV.- Resolución y notificación.

Una vez concluido el periodo para la presentación de alegatos, la autoridad procederá a analizar todas y cada una de las constancias y actuaciones que obren en el expediente, relacionándolos con la o las imputaciones que se hubiesen señalado en el citatorio de audiencia de ley; de tal ejercicio y tomando en consideración las diferentes hipótesis previstas en la fracción III del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad puede arribar a concluir que no cuenta con elementos suficientes para pronunciarse sobre la existencia o no de la responsabilidad imputada, que se adviertan elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o que, se adviertan elementos que impliquen responsabilidad

⁹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. Porrúa - UNAM. México. 2000. Tomo A-C.



administrativa a cargo de otras personas ajenas al procedimiento de origen, para lo cual podrá citar a otra u otras audiencias, así como la practica de nuevas investigaciones que estime pertinentes.

Si en la especie no acontece lo anterior, la autoridad incoactora deberá pronunciar resolución, (sin que tampoco la ley de la materia prevea los requisitos formales que debe cumplir la misma), "... 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...", en términos de lo dispuesto por el artículo 64 fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

Se hace injerencia, que aunque la ley no establece los requisitos que debe contener la resolución, es imprescindible que ésta se emita debidamente fundada y motivada, y que comentando de pasada, se integra por el preámbulo, los antecedentes o Resultandos, los Considerandos y los puntos Resolutivos.

Tercera etapa: Vías de Impugnación.

La resolución emitida por la autoridad disciplinaria, con motivo de la conclusión del procedimiento previsto en el numeral 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en strictu sensu, puede combatirse por el servidor público cuando aquella sea sancionatoria y le cause agravios y se estime que se emitió ilegalmente. Si la resolución es absolutoria, el asunto queda firme y se cierra el expediente, al no establecer la ley medio de impugnación por parte de terceros o del superior jerárquico para su recurrencia. Caso contrario, cuando la resolución fija alguna o algunas de las sanciones previstas en el artículo 53 de la referida ley, el servidor público del Gobierno del Distrito Federal sancionado, podrá escoger entre interponer el recurso de revocación ante la misma autoridad que emitió la resolución o promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 73 de la precitada ley).

Es necesario mencionar, que las resoluciones sancionatorias en materia de responsabilidad administrativa, emitidas por autoridades competentes del Gobierno del Distrito Federal, pueden ser recurridas o impugnadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de conformidad al artículo 23 de Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de diciembre de 1995, que dispone a la letra que las salas del tribunal son competentes para conocer: Fracción I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito

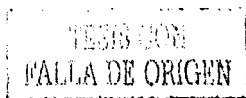


Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales; Fracción II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de la administración pública paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades; Fracción III.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la administración pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal; Fracción XI.- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. De ahí, que la autoridad competente para conocer del juicio de nulidad, en materia de sanciones administrativas en el ámbito del Distrito Federal, sean las Salas del Tribunal antes citado, por disposición expresa de la ley que rige al mismo.

Asimismo, una vez agotados los supuestos antes citados, se podrá interponer el juicio de amparo ante el tribunal competente y acorde a los requisitos y formalidades señalados en la Ley de Amparo, si es que el servidor público sancionado considera que con dicho acto de Autoridad se transgredieron en perjuicio suyo, cualquiera de las garantías individuales previstas en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.8.1. CAUSAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Una vez analizado el procedimiento administrativo disciplinario, podemos decir que las causas que le dan origen, son a saber dos: La primera, se suscita cuando el servidor público que desempeña un empleo, cargo o comisión en el Gobierno del Distrito Federal, incumple por acción u omisión alguna o algunas de las hipótesis normativas, contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La segunda, se constriñe a que dándose el anterior supuesto, la autoridad competente para 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, se le hace de su conocimiento por cualquier medio, queja o denuncia, pudiendo ser también de oficio, y por ende inicie el procedimiento de mérito en contra del servidor público presunto responsable, para determinar, en su caso, las sanciones que correspondan en los términos de la ley de la materia.



2.8.2. SUJETOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Las personas o sujetos que intervienen en el Procedimiento Administrativo Disciplinario se dividen en dos grupos, el primero lo constituyen los servidores públicos en general, cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 108 Constitucional y 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Es decir, los sujetos a quienes se promueve responsabilidad administrativa, pudiendo ser éstos cualquier persona física que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o del Distrito Federal, en el poder judicial y legislativo local, sin importar su forma de contratación o el cargo que desempeñen.

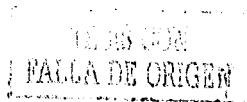
Estos sujetos, como autores de un hecho ilícito en contravención a los diferentes ordenamientos administrativos, se encuentran en una relación especial de sujeción en el ejercicio del poder público, y como manifiesta el autor **Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez**, están además "sujetos a una relación jerárquica y obligados a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia."⁹⁸

El maestro **Rafael I. Martínez Morales**, nos detalla de quienes se trata, en los siguientes términos: "Para los efectos jurídicos de responsabilidades en la función pública, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los integrantes de los poderes judicial federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier tipo en la administración pública federal o en el Distrito federal, los cuales serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus facultades. Quedan comprendidos en este supuesto los funcionarios y empleados de los entes públicos ahora calificados como autónomos."⁹⁹

El segundo grupo se integra por los servidores públicos encargados de conocer, investigar y resolver sobre la responsabilidad administrativa de los primeros señalados, desahogar el Procedimiento Administrativo Disciplinario, por virtud de las facultades expresamente conferidas en las leyes y demás ordenamientos jurídicos. Cabe hacer mención, que en el capítulo tercero del presente estudio se profundiza y se amplía sobre éstos.

⁹⁸ El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Op. Cit. Pags. 115 y 116.

⁹⁹ Op. Cit. Pag. 406.



2.8.2.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente: "... se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a 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 funciones..."

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 2º dispone al respecto que: "Son sujetos a 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 su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B", del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no utiliza los vocablos "servidor público", sino "trabajador al servicio del Estado", y en su artículo 3º de dicha Ley Federal, lo define de la siguiente manera: "Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales", y es necesario aclarar que en su numeral 4º, divide a dichos trabajadores en dos categorías, siendo estos los de confianza y los de base.

El artículo 212 del Código Penal para el Distrito Federal, en su numeral 212, párrafo tercero señala lo siguiente: "...es servidor público toda persona que desempeñe, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos públicos federales..."

Por otra parte, **Rafael I. Martínez Morales**, nos proporciona el siguiente pasaje en torno a la figura de servidor público: "Persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (Federal o del Distrito), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados. De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso de lo de funcionario y empleado, pues

no sólo se refiere a estos sino que, también, a cualquier persona a la que el estado le haya conferido un cargo o comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían a aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar a algunos".¹⁰⁰

El autor **Carlos A. Morales Paulín**, apunta que doctrinalmente el servidor público "es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado."¹⁰¹

Asimismo, **Luis Humberto Delgadillo**, expone una definición más genérica, dado que establece que servidor público es "... toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral...".¹⁰²

Narciso Sánchez Gómez, dice que: "En efecto, servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales." Concluye diciendo al respecto que: "... el servidor público es el individuo que adquiere un encargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo." Y que la expresión de servidor público, es el nombre genérico que se utiliza hoy en día en la vida práctica, para referirnos a cualquier persona física, que desempeña un empleo, cargo o comisión en la administración pública Federal, Estatal o Municipal, o en los Poderes Judicial o Legislativo de dichas entidades públicas desde la más alta jerarquía o relevancia funcional, hasta los de menor categoría que hacen las veces de simples auxiliares o colaboradores de quienes detentan un mando, autoridad o superioridad de cualquier función pública.¹⁰³

De los anteriores conceptos, tanto legales como doctrinales se puede concluir que, servidor público es toda persona física que realiza trabajos intelectuales o físicos, en el desempeño de un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal, local, estatal o municipal, o dentro de los Poderes Legislativo y Judicial de los Estados o del propio Gobierno del Distrito Federal, teniendo obligaciones y derechos específicos, sin olvidar que en el presente tema que se expone, sólo nos interesa los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo, o comisión en el Gobierno del Distrito Federal.

¹⁰⁰ Ibidem. Pág. 365.

¹⁰¹ MORALES PAULÍN, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Edit. Porrúa. México, 1995. Pág. 87.

¹⁰² *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*. Op. Cit. Pág. 57.

¹⁰³ Op. Cit. Págs. 375 y 376.



2.9. SANCIONES.

Las sanciones a que se puede hacer acreedor un servidor público del Gobierno del Distrito Federal en el desempeño de sus funciones, pueden ser al igual que la responsabilidad, de cuatro tipos, administrativa, civil, penal y política, dependiendo del hecho ilícito cometido y de la ley que lo sanciona, así como del cargo desempeñado.

En el ámbito jurídico, la sanción puede definirse como la "consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrase condicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene carácter secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo incumplimiento representa el supuesto jurídico de la sanción, deriva a su vez de otro supuesto, al que lógicamente corresponde el calificativo de primario. Si las obligaciones que éste condiciona son cumplidas, el secundario no se realiza y, consecuentemente, la sanción no puede imponerse."¹⁰⁴

La finalidad que se persigue con la imposición de sanciones, la podemos encuadrar en las siguientes hipótesis: " a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor para cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso. b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que dispone la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación de daño o indemnización. b) Finalmente cuando el daño causado sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad."¹⁰⁵

Por otra parte, la sanción disciplinaria reviste el carácter de administrativa, "puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia lo cual no cambia su original carácter administrativo. Es conveniente aclarar que dentro de las sanciones administrativas, la doctrina diferencia las disciplinarias de las de policía, a partir del estado de sujeción que presente el infractor, ya que cuando se trata del estado especial de sujeción del servidor público las sanciones tienen características particulares que tienden a preservar el correcto

¹⁰⁴ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 52ª. Ed. Edit. Porrúa, México, 2001. Pág. 295.

¹⁰⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Op. Cit. Págs. 125 y 126.



ejercicio de la función pública, a diferencia del estado general de sujeción que todo individuo tiene como integrante de la comunidad por lo que la violación a un mandato general lo hace acreedor a una sanción política.¹⁰⁶

En esta tesitura, en el caso específico de los servidores públicos, podemos decir que independientemente de las obligaciones con que cuentan en su carácter de particulares, además están expuestos a la imposición de las llamadas sanciones disciplinarias, "... que sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidores públicos, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimiento y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta dispensable la existencia de una relación de subordinación entre el sujeto pasivo y el órgano que la aplica, así como la prevención de valores fundamentales que preservan en el ejercicio de la función pública."¹⁰⁷

Las sanciones administrativas a las que se puede ser acreedor un servidor público del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por incumplimiento de sus obligaciones, son las siguientes:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

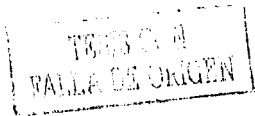
2.9.1. APERCIBIMIENTO PRIVADO O PÚBLICO.

De conformidad al artículo 43 del Código Penal para el Distrito Federal, el apercibimiento consiste "en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente."

En materia administrativa, la fracción I, del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala como sanción administrativa el apercibimiento, que es la "corrección disciplinaria consistente en la amonestación

¹⁰⁶ Ibidem. Págs. 126 y 127.

¹⁰⁷ Ibidem. Págs. 126 y 129.



que la autoridad competente dirige a un funcionario intimándole a evitar la repetición de una falta.¹⁰⁸

"El apercibimiento, se considera como la prevención que dirige el órgano competente al servidor público para que se abstenga de cometer con sus actos u omisiones una conducta irregular, so pena de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor."¹⁰⁹

Dicha sanción, es considerada como "una corrección disciplinaria, verbal o escrita, en que la autoridad o superior señala una actitud indebida, excita a proceder en forma y previene, más o menos expresamente, que la insistencia en la falta o repetición acarreará una sanción mayor."¹¹⁰

El maestro **Ernesto Gutiérrez y González**, respecto del tema refiere que el apercibimiento "es la sanción disciplinaria más leve o menos severa, y que consiste en llamarle la atención al burócrata incumplido, haciéndole saber que si vuelve a incurrir en incumplimiento, se le impondrá una sanción trascendente."¹¹¹

Se puede señalar que el apercibimiento, es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de hacer determinada cosa, en el entendido de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor, pudiendo revestir ésta carácter público y privado, situaciones que se detallan más adelante.

2.9.2. AMONESTACIÓN PRIVADA O PÚBLICA.

El vocablo Amonestación en sus raíces latinas significa: "*moneo, admonero*, amonestar, advertir recordar algo a una persona." Asimismo, dicho concepto "... se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista se aplica como corrección disciplinaria ya sea como simple advertencia (y en este sentido se confunde con el apercibimiento para que se guarda el debido orden y compostura en las actuaciones judiciales), o bien como una reprensión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también en una segunda perspectiva se emplea como

¹⁰⁸ DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit.

¹⁰⁹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat. Op. Cit. Pág. 152.

¹¹⁰ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Op. Cit.

¹¹¹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Edit. Porrúa S.A. México. 1993. Pág. 657.

una exhortación, para que no se repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al comunicarse al inculpado una sentencia penal condenatoria."¹¹²

Amonestación, sanción de las consideradas como leves, y eminentemente preventiva, es concebida como la exhortación y conminación hecha por parte del superior jerárquico hacia el servidor público sancionado, para que éste no reitere una conducta ilícita, consagrada en la fracción II, del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo ser esta privada o pública.

"La amonestación es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve."¹¹³

"Las modalidades de pública o privada, tanto en el apercibimiento como en la amonestación, se refieren a las circunstancias de dejar constancia o no en el expediente laboral que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, en el sentido de que el servidor público fue sancionado; así como en el hecho de hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que incluya a éste en el registro de servidores públicos sancionados."¹¹⁴

Se considera que lo anterior, no es del todo factible, ni mucho menos cierto, toda vez que tanto el apercibimiento como la amonestación en la ley de la materia, no se define que se debe entender por pública, así como por privada, sin embargo en la práctica cuando reviste el carácter de pública la autoridad encargada de aplicar la sanción (superior jerárquico), la ejecuta haciéndolo del conocimiento de la gente a través del cualquier medio, (publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, citar al sancionado junto con sus compañeros de trabajo o de que se establezcan circulares en la dependencia, órgano desconcentrado o entidad donde el servidor público preste sus servicios, entre otras), y privada cuando únicamente se realiza por parte del superior jerárquico hacia el sancionado, (que puede ser de manera verbal, o por vía oficio, por citar algunos), lo anterior, sin perjuicio de que se inserte en el expediente personal del servidor público la resolución sancionatoria, así como el instrumento levantado con motivo de la sanción, y de que se notifique a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, para que inserte su nombre en el registro de servidores públicos sancionados.

¹¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit.

¹¹³ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat. Op. Cit. Pág. 152.

¹¹⁴ Idem.

Se concluye que, la amonestación es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público y consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

Es importante mencionar que en ocasiones el apercibimiento se confunde con la amonestación, (por ello en este punto nos permitimos invocar sus diferencias). Ambas figuras han sido consideradas como correcciones disciplinarias en materia de procedimientos, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de faltas administrativas, para que se abstengan de las conductas contrarias a los principios que rigen su conducta. Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido utilizados como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente, "ya que en el caso de la amonestación, en su origen se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación, tal como se menciona en la Enciclopedia Ormeba, según la cual "... se practica disciplinariamente el apercibimiento como medida consecutiva a la amonestación simple, para los casos en que el funcionario sea reincidente en una falta o incorrección que no llegue a constituir un delito."¹¹⁵

2.9.3. SUSPENSIÓN.

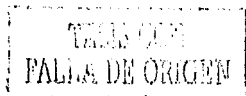
Es una sanción administrativa, que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por tiempo determinado, privándolo además de las retribuciones a que tiene derecho.

También es considerada como "la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión."¹¹⁶

Es necesario señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula dos tipos diferentes de suspensión: La que tiene el carácter de sanción y está prescrita en el artículo 53, fracción III; y la que prescribe el artículo 64, fracción IV, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter precautoria que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculcado, se dispone de manera cautelar cuando la autoridad que conoce del procedimiento administrativo disciplinario lo considere conducente para las investigaciones.

¹¹⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Op. Cit. Pág. 133.

¹¹⁶ *Ibidem*. Pág. 153.



A este respecto, el autor **Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez**, nos establece que "aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podemos considerar como sanción la suspensión lisa y llana, de tres días a tres meses, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones".¹¹⁷

Al imponerse la sanción de suspensión, es importante que la autoridad competente para imponer la misma, debe observar el período no menor de tres días ni mayor de tres meses, en atención a lo dispuesto por la fracción I, del numeral 56 de la Ley federal en cita.

2.9.4. DESTITUCIÓN DEL PUESTO.

Se considera como destitución a la "Separación del cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento preestablecido."¹¹⁸

"La destitución, es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado."¹¹⁹

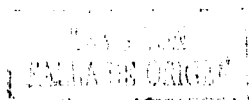
Esta sanción administrativa, por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley, prevista en la fracción IV, del numeral 53 de la ley de la materia, podemos considerarlas como de las más graves, en virtud de que trascienden en la esfera laboral de los empleados o servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

Al ser considerada como una sanción de las llamadas graves, es necesario que la autoridad disciplinaria al momento de imponer esta sanción administrativa observe detenidamente los requisitos previstos por el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fundando y motivando debidamente su conclusión, a efecto de que su determinación no sea afectada de nulidad y por ende no se declare nula de pleno derecho, por lo que en caso contrario la destitución será considerada como despido injustificado y la autoridad deberá pagar todos y cada uno de sus salarios a partir de que se aplicó tal sanción, al respecto nos permitimos citar los siguientes criterios jurisprudenciales:

¹¹⁷ El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Op. Cit. Pág. 135.

¹¹⁸ DE PINA VARA. Rafael. Op. Cit.

¹¹⁹ ORTIZ SOLTERO. Sergio Monserrit. Op. Cit. Pág. 154.



"DESPIDO INJUSTIFICADO DEL SERVIDOR PÚBLICO. ES AQUEL QUE SE REALIZA EN CUMPLIMIENTO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, SI TAL RESOLUCIÓN ES DECLARADA NULA POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Cuando en cumplimiento de una resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en un procedimiento de responsabilidades, una dependencia o entidad pública destituye a un servidor público y éste obtiene en juicio promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación la declaración de nulidad de aquella resolución es evidente que esto hace que su separación laboral deba considerarse como despido injustificado, pues la causa en que se sustentó la rescisión laboral ha quedado sin efectos a virtud de la declaración de nulidad mencionada."

"Amparo directo 290/96. Arturo Chena Yarce y otros. 12 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José María Machorro Castillo. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito." "Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV, Agosto de 1996. Tesis: VI.2º. 38 L. Página: 662."

"SERVIDOR PÚBLICO, LA INDEMNIZACIÓN DEL, POR DESPIDO INJUSTIFICADO CORRESPONDE PAGARLA A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD EN QUE HAYA PRESTADO SUS SERVICIOS.- De lo establecido por el actual artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y dos, se deduce que el servidor público que sea destituido con motivo de una resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo declarada nula por el Tribunal Fiscal de la Federación debe ser restituido en el goce de sus derechos a través del pago de la indemnización correspondiente por la dependencia o entidad en que preste o haya prestado sus servicios; en tal virtud, si en el juicio laboral el servidor público que fue separado de su cargo en cumplimiento a una resolución de la especie citada, demandó la reinstalación por despido injustificado y las prestaciones derivadas del mismo, tanto de la dependencia en que prestó sus servicios como de la autoridad administrativa que ordenó su destitución, es procedente, en caso de que dicha resolución haya sido declarada nula, condenar al pago de las prestaciones reclamadas únicamente a la entidad en que prestó sus servicios el actor."

"Amparo directo 290/96. Arturo Chena Yarce y otros. 12 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José María Machorro Castillo." "Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV, Agosto de 1996. Tesis: VI.2º. 39 L. Página: 735."

2.9.5. SANCIÓN ECONÓMICA.

El artículo 53 fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone como sanción administrativa la de carácter económico, entendiendo a ésta como la multa que la autoridad administrativa impone al servidor



público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal, o en su caso, del lucro obtenido.

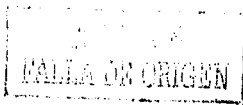
En términos del artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos "... deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

Conforme a este mandato constitucional, es que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se dispone que cuando la autoridad disciplinaria imponga esta sanción, al haberse acreditado en sus investigaciones y en el procedimiento que se ocasionó daño a la Hacienda Pública, o en su caso, se obtuvo lucro indebido, "... se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados...", de conformidad al numeral 55 de la Ley Federal en comento.

Además al momento de imponerse esta sanción, la autoridad encargada de imponerla, a efecto de su pago, deberá dividir la sanción económica impuesta entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su pago de la sanción. Entendiéndose como salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, acorde a las fracciones I y II del citado precepto jurídico.

Asimismo, las sanciones económicas que se impongan, constituirán créditos fiscales a favor del erario, y se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetará en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia, en términos del párrafo tercero del numeral 75 de la ley de la materia. Es pertinente mencionar, que para el caso de esta sanción impuesta a servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, las disposiciones fiscales aplicables será el Código Fiscal para el Distrito Federal.

Acorde a lo anterior, se considera a esta sanción como "la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos. La sanción económica 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 a cubrir estos conceptos." "... 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."¹²⁰

Otro aspecto que es importante destacar, es cuando un servidor público con su conducta u omisión ocasiona un daño o perjuicio al erario, o consigue un lucro, la autoridad incoactora del procedimiento administrativo disciplinario, como ya se mencionó, debe imponer dos tantos de tales conceptos, sin que en su decisión puedan influir los requisitos previstos en el artículo 54 de la ley en cita, en tal virtud nos permitimos transcribir el siguiente criterio jurisprudencial:

"SERVIDOR PÚBLICO, INFRACCIÓN COMETIDA POR EL, QUE CAUSE UN DAÑO O PERJUICIO AL FISCO FEDERAL, NO ES NECESARIO OBSERVAR LOS REQUISITOS QUE PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES SEÑALA EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- De una interpretación armónica de los artículos 53, fracción V, 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concluye que, no obstante que el artículo 54 de la ley en cita establece diversos elementos que, por regla general, la autoridad sancionadora debe tomar en cuenta al motivar la imposición de la sanción administrativa que corresponda a la infracción incurrida por un servidor público, dichos elementos no deben tomarse en cuenta cuando la falta administrativa haya causado un daño o perjuicio al fisco federal, ya que, en este caso, el monto de la sanción debe ser de dos tantos del daño o perjuicio causado, por imperativo del artículo 55 del mencionado ordenamiento legal que establece una excepción a la regla primeramente citada."

"Amparo directo 551/95. Bernabé Aguirre Becerril. 15 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Víctor Manuel Bravo Melgoza." "Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Agosto de 1995. Tesis: I. 1º. A. 5 A. Página: 622."

2.9.6. INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO.

"La inhabilitación como tal puede entenderse como pena restrictiva de derechos, es decir, imposibilidad de ejercer u obtener cargos públicos o de ejercitar derechos civiles o políticos, considerándose ésta, bajo dos vertientes perfectamente diferenciadas: inhabilitación absoluta o especial."¹²¹

¹²⁰ Ibidem. Pág. 157.

¹²¹ MARTÍNEZ ESTERUELAS, Cruz. Op. Cit.



También podemos decir que esta sanción administrativa considerada como grave, "consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno."¹²²

Respecto a la presente sanción administrativa, nos permitimos citar el siguiente criterio de jurisprudencia:

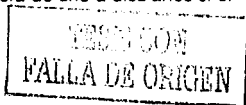
"INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y COMO PENA. La inhabilitación, entendida como la sanción por virtud de la cual se declara al sancionado como no apto o incapaz de ejercer ciertos derechos, puede ser configurada como una sanción penal, cuando su imposición derive de la comisión de un delito en términos del artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, o como una sanción administrativa para el servidor público que ha faltado a los principios y reglas que presiden la función pública, conforme al artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo supuesto sólo se restringe temporalmente su capacidad para ocupar cargos públicos sin lesionar sus demás derechos civiles, políticos o de familia."

"Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz." "Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, 9ª. Época. Abril de 1996. Tesis: P. LXII.96. Página: 120." "El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LXI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis."

Es decir, la inhabilitación como sanción disciplinaria o correctiva es por tiempo determinado, para poder desempeñar un empleo, cargo o comisión en la administración pública, ya sea federal, estatal, municipal o en el propio Gobierno del Distrito Federal, sin que perjudique en sentido alguno sus derechos civiles, políticos o familiares.

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista de inicio, en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa. Acorde a lo anterior, la inhabilitación prevista en el numeral 113 de nuestra carta magna, se encuentra reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en términos del artículo 53, cuando esta sanción administrativa se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y prejuicios, será de uno a diez años si el

¹²² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserri. Op. Cit. Pág. 157.

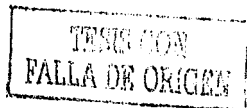


**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

monto no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede dicho límite, pudiéndose aplicar este último plazo de inhabilitación por conductas graves de los servidores públicos.

Aunado a lo anterior, para el caso de una persona que haya sido inhabilitada por un periodo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en la función pública, transcurrido el plazo de dicha sanción, el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar deberá dar aviso a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, en forma razonada o justificada, de tal circunstancia, y para el caso de contravención a esto último, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley de la materia, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado, de conformidad a los párrafos penúltimo y último, del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, de manera específica el párrafo penúltimo del numeral 80 de la ley de la materia, dispone que el servidor público que en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de dicha ley, será suspendido, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años. Aunado a lo anterior, se inhabilitará por un año al servidor público que sin causa justificada omita presentar su declaración dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión de su encargo, según prevé el último párrafo del artículo 81 del citado instrumento legal.



CAPÍTULO 3

IMPOSICIÓN Y APLICACIÓN DE SANCIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, EN CONTRA DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.1. AUTORIDADES Y DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE DELIMITAN LA COMPETENCIA, PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, está integrado por diversas leyes, es decir, son diversos ordenamientos legales vigentes los que regulan de alguna forma la responsabilidad administrativa en que pueda incurrir un servidor público de esta administración ejecutiva, judicial y legislativa local. Esto hace más complejo el sistema vigente de responsabilidades administrativas, puesto que en esencia existe sólo una ley que se puede aplicar para determinar dicha responsabilidad a un servidor público, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En ese sentido, es que en diversos ordenamientos jurídicos como en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, y la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, por citar algunos, tienen un título específico (Quinto y Sexto, respectivamente), dedicado a las infracciones y sanciones a cargo de los servidores públicos del Distrito Federal que incumplan dichas leyes, pero que remiten a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto al procedimiento administrativo disciplinario, previo a la imposición y aplicación de las sanciones a que se hayan hecho acreedores.

También en el marco jurídico del Gobierno del Distrito Federal, existen diversas normas jurídicas que establecen a las autoridades competentes para conocer, investigar y resolver sobre los actos u omisiones de los servidores públicos del Distrito Federal, en contravención a las diversas leyes que regulan su actuación, así como de las autoridades facultadas para la aplicación de las referidas sanciones a las que se hagan acreedores.

Dicho marco normativo, a lo largo de la historia de nuestro país, se ha reformado constantemente en materia de responsabilidades de los servidores públicos, y que en un inicio se abocaba a las responsabilidades de carácter político, civil y penal, y que fue a través de las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos", mediante reforma de 28 de diciembre de 1982, así como por virtud de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del 31 del mismo mes y año, que se da origen al sistema de responsabilidades administrativas de las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, incluyendo la del Gobierno del Distrito Federal.



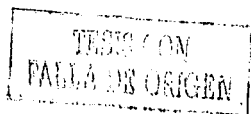
En virtud de esa reforma constitucional y la expedición de la ley de la materia, es que se han creado diversas leyes y reglamentos que establecen a las autoridades competentes para conocer, investigar y sancionar a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como se han establecido las autoridades facultadas para la aplicación de dichas sanciones. Dentro de las autoridades antes mencionadas, encontramos que se creó la Contraloría General de la Federación, actualmente denominada Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito federal y en el ámbito del Distrito Federal, se creó la llamada Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, Órganos de Control Interno y diversas unidades administrativas encargadas del referido sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

3.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la responsabilidad de los servidores públicos, detallando tanto los servidores públicos sujetos a ella, así como el procedimiento a seguirse en el llamado juicio político, así como los sujetos y procedimientos para la declaración de procedencia en el caso de la comisión de delitos penales, entre otras situaciones.

Específicamente, la responsabilidad administrativa se encuentra mencionada en el artículo 113 de nuestra carta magna, sin embargo, tal disposición jurídica es limitativa al disponer únicamente la obligación de expedir leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en las que se deben determinar las obligaciones a efecto de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, así como se menciona que en dichas leyes se deben establecer "... 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..."

Como podemos apreciar en el artículo 113 en cita, no se aporta elemento alguno que nos refiera tanto las normas a seguirse en la imposición y aplicación de sanciones en materia de responsabilidad administrativa, ni mucho menos nos señala las autoridades competentes, ni algún otro dispositivo relativo a la competencia, para conocer, sustanciar y resolver procedimiento administrativo disciplinario, limitándose únicamente a señalar a la responsabilidad administrativa, y señalando ciertas reglas



y principios a seguirse en la materia, como es el caso que los montos por sanción económica no podrán exceder de tres tantos del daño o lucro obtenido.

No debe pasar desapercibido, que si bien es cierto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se aportan mayores elementos en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, es gracias a lo previsto en el mencionado artículo 113, que se crea dicha responsabilidad hacia los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier índole en la administración pública, estableciendo como obligación la expedición de las leyes de responsabilidades a cargo de los Estados.

3.1.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

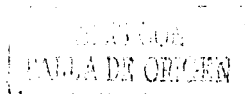
En términos del artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las autoridades competentes para aplicar dicha ley, a nivel federal son:

1. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
2. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
3. Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
5. El Tribunal Fiscal de la Federación; (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa)
6. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva, y

En el ámbito del Distrito Federal, son a saber:

1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
2. El Órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal;
3. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; y
4. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Cabe hacer mención, que la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal no se encuentra textualmente prevista en el artículo 3° de la ley en comento, como autoridad competente para la aplicación de dicha ley, sin embargo el numeral 91 párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades preceptúa que: "Las facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría (refiriéndose a la de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito



Federal a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal". De ahí que también dicha dependencia del ejecutivo local tenga facultades legales para conocer en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal.

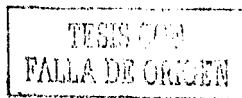
Además, dentro de "los demás órganos que determinen las leyes", en el Distrito Federal se tienen a los Órganos de Control Interno, y a diversas unidades administrativas de apoyo técnico operativo adscritas a la Contraloría General, como más adelante se detalla.

Respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en esencia le corresponde desempeñar la función pública legislativa, pero también es el órgano competente para conocer y desahogar el llamado juicio político, así como la declaración de procedencia en contra de determinados servidores públicos, pero además, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, está legalmente facultada para aplicar dicha ley a sus servidores públicos en materia de responsabilidad administrativa, tan es así que el artículo 51 de la misma ley, establece que dicha asamblea "establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia."

Sin embargo, tanto las Cámaras de Senadores del Congreso de la Unión como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal "carecen de los órganos y sistemas creados ex-profeso para identificar, investigar y determinar dichas responsabilidades."¹²³ Situación que conlleva a que dicha Asamblea, actualmente se abstenga de intervenir en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, y únicamente se limite a denunciar o presentar sus quejas en esta materia ante las autoridades que actualmente cuentan con los recursos humanos, técnicos y financieros para el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario que corresponda, como es el caso de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por la fracción VI, del artículo 201 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 29 de enero de 1996, es facultad del Consejo de la Judicatura: "Conocer y resolver unitariamente de las quejas que no sean de carácter jurisdiccional, presentadas en contra de actos u omisiones de los miembros del Consejo de la Judicatura, magistrados, jueces y demás servidores públicos, haciendo la substanciación correspondiente y, en su caso, imponiendo la medida disciplinaria

¹²³ Ibidem. Pág. 134.



aplicable. Asimismo conocer y resolver colegiadamente y en comisión de dos consejeros los procedimientos oficiosos que se tramiten en contra de los actos u omisiones a los que se refiere el párrafo anterior."

En tal tesitura, corresponde a dicho Consejo conocer, substanciar y resolver en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el poder judicial del Distrito Federal, estableciéndose por analogía, que al imponerse sanciones disciplinarias se debe apegar a las disposiciones contenidas en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referente a responsabilidades administrativas, específicamente cuando se haga de su conocimiento actos u omisiones que incumplan las hipótesis normativas contenidas en el artículo 47 de la ley federal en cita.

Independientemente de lo anterior, la responsabilidad administrativa se refiere en gran medida, por definición, a los actos irregulares cometidos por los servidores públicos adscritos al poder ejecutivo, local o federal, porque aún cuando también pueden ser responsables los servidores públicos adscritos al poder legislativo y al poder judicial, local o federal, es innegable que los actos de administración y prestación de servicios son realizados por los empleados y funcionarios de aquella potestad pública, cuyo personal es mayor en número al de los poderes restantes.

Ahora bien, en términos de la fracción IV del artículo 3º, de la Ley federal de mérito, también corresponde al órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal aplicar la referida ley, entendiéndose por dicha autoridad al titular, propiamente, de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

En concordancia de lo anterior, el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que: "El jefe de gobierno será el titular de la administración pública del Distrito Federal; a él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables...".

En caso concreto, la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Distrito Federal le corresponde a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y a los Organos de Control Interno de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, como más adelante se estudiará.

Como podemos apreciar, existen en la Administración Pública del Distrito Federal tres autoridades competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, una de ellas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que no cuenta con los medios necesarios y suficientes para ello, limitándose únicamente a ejercer el poder público legislativo, conocer y desahogar el procedimiento de juicio político y de declaración de procedencia. La segunda autoridad es el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, quien únicamente conocerá por irregularidades administrativas de servidores públicos del poder judicial, como son los señalados en el artículo 2° de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal: Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; Jueces de lo Civil; Jueces de lo Penal; Jueces de lo Familiar; Jueces del Arrendamiento Inmobiliario; Jueces de lo Concursal; Jueces de Inmatriculación Judicial; Jueces de Paz; Jurado Popular; Presidentes de Debates, y Árbitros, así como los miembros del Consejo de la Judicatura y demás servidores públicos del referido poder judicial.

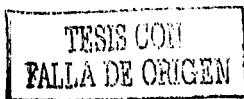
Por último, la autoridad del ejecutivo local, también es autoridad para la materia de responsabilidades administrativas, sin embargo al tener la facultad delegatoria de atribuciones, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos corresponde a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y a los Órganos de Control Interno, de las diversas dependencias, entidades y órganos desconcentrados que integran a la Administración Pública del Distrito Federal.

3.1.3. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de fecha 29 de diciembre de 1998, la cual entró en vigencia a partir del 1° de enero de 1999, (Primero Transitorio), y abrogó la anterior Ley orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1994. (Segundo Transitorio).

Como anteriormente se mencionó, al órgano ejecutivo del Distrito Federal corresponde aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en términos del artículo 5° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, originalmente le corresponden todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos del Distrito Federal y de la ley de la materia, al Jefe de Gobierno, sin embargo éste puede delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante ciertos instrumentos jurídicos.

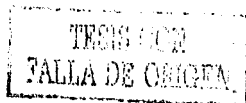
De ahí que en el numeral 15 fracción XIII de la ley en cita, el Jefe de Gobierno se auxilie en el ejercicio de sus atribuciones de la Contraloría General del Distrito



Federal, y a esta última dependencia en términos del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal independiente de que le 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, también le corresponde conforme a la fracción XXVI del mismo precepto: "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", así como "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." (Fracción XXVII).

En tal tesitura podemos decir, que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en correlación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal le corresponde lo relativo a la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal, y éste a su vez, en términos del primer instrumento jurídico citado, dicha facultad es delegada a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, independientemente de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 91, le otorgue facultades a dicha dependencia en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Es pertinente comentar, que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos que compete a la referida Contraloría General, se limita en cuanto a los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, en consecuencia se excluyen los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o de cualquier Estado o Municipio. Como ejemplo podemos referir, que si bien es cierto existen diversas dependencias del Ejecutivo Federal en el Distrito Federal, como pueden ser servidores públicos de la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, etcétera, se deberá declarar incompetente para conocer de los actos u omisiones que vayan en contravención de los principios que rigen su actuación, toda vez que el ámbito federal cuenta con su propia dependencia para conocer de la materia, que es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y sus respectivas Contralorías Internas.



3.1.4. REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de fecha 11 de agosto de 1999, abrogando al Reglamento anterior publicado el 15 de septiembre de 1995 y a sus reformas.

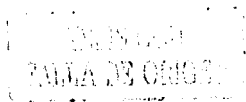
Es pertinente hacer mención, que este Reglamento ha sufrido diversas modificaciones en los últimos años, tan es así que con fecha 28 de diciembre de 2000, se publicó en el órgano de difusión del Distrito Federal, un nuevo Reglamento (actualmente vigente), mismo que fue modificado mediante decreto de fecha 31 de enero de 2001.

En las modificaciones realizadas al nuevo Reglamento Interior, no se afectó en sentido alguno a las autoridades y facultades en materia de responsabilidad administrativa de servidores públicos del Distrito Federal, únicamente se reformó en materia de estructura orgánica y facultades de los órganos desconcentrados y diversas dependencias de esta administración local.

Ahora bien, como ya mencionamos desde el punto de vista formal la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal es la dependencia competente para conocer e investigar los actos u omisiones de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y esta Dependencia a su vez, cuenta con diversas unidades administrativas de apoyo técnico operativo (artículo 28 del Reglamento Interior), que coadyuvan al despacho de los asuntos que le son conferidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Las mencionadas unidades administrativas de apoyo técnico operativo que integran a la Contraloría General, se mencionan en la fracción XIV, del artículo 7° del Reglamento en estudio y son las siguientes:

1. Dirección General de Auditoría;
2. Dirección General de Legalidad y Responsabilidades; que se divide a su vez en las siguientes:
 - a. Dirección de Responsabilidades y Sanciones;
 - b. Dirección de Cuenta Pública;
 - c. Dirección de Auditoría de Legalidad y Recursos de Inconformidad;



- d. Dirección de Atención Ciudadana;
 - e. Dirección de Juicios Contenciosos y de Amparos; y
 - f. Dirección de Normatividad y Situación Patrimonial.
3. Dirección General de Evaluación y Diagnóstico;
 4. Dirección General de Comisarios; y
 5. Dirección Ejecutiva de Coordinación de Contralorías Internas.

Específicamente las facultades en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, a cargo de las unidades administrativas mencionadas, se encuentran previstas en el Título Segundo, Capítulo VIII, Sección XIII, del citado Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, y son a saber las siguientes:

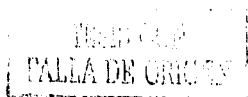
A la Dirección General de Auditoría, en materia de responsabilidad administrativa, únicamente le corresponde: "Solicitar se finque responsabilidades ante la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, proporcionando los elementos y constancias que se hubiesen generado en la práctica de la auditoría o revisión, y con motivo de las observaciones generadas, y en su caso, por la falta de atención y solventación de la observación generada." (Fracción V, del artículo 102 del Reglamento en comento.).

En cuanto a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, que sin lugar a dudas es la unidad administrativa de apoyo técnico operativo más importante en la materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Distrito Federal, en términos del numeral 103 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, le corresponde: "Fracción XVIII. Conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos adscritos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que tenga conocimiento por cualquier medio, para determinar, en su caso, las sanciones que correspondan en los términos de la ley de la materia; Fracción XIX. Acordar 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, o a petición de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, en los casos que proceda; y Fracción XX. Substanciar y resolver los recursos de revocación que se interpongan en contra de resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;".

A la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, conforme al numeral 104, le corresponde: "Fracción I.

Conocer e investigar actos u omisiones de servidores públicos que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de los que tenga conocimiento con motivo de quejas o denuncias de los particulares o de servidores públicos, así como desahogar y resolver los procedimientos disciplinarios que de ellos se deriven, y determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; Fracción II. Conocer e investigar actos u omisiones de servidores públicos que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que se desprendan de las investigaciones que realice la Dirección de Atención Ciudadana, de auditorías o revisiones practicadas por los órganos de control interno, por la Dirección General de Auditoría, por la Dirección de Auditoría de Legalidad y Recursos de Inconformidad, así como desahogar y resolver los procedimientos disciplinarios que de ellos se deriven, y determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; Fracción III. Conocer e investigar, actos u omisiones de servidores públicos que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que se desprendan de la aplicación de recursos federales en términos de los convenios celebrados con autoridades federales, o de los que tenga conocimiento por cualquier otro medio, y las demás que le asigne la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, así como desahogar y resolver los procedimientos disciplinarios que de ellos se deriven, y determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; Fracción IV. Substanciar y resolver los recursos de revocación que se promuevan en contra de resoluciones emitidas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; Fracción V. 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;".

Por otra parte, en términos del artículo 105 del ordenamiento jurídico en estudio, le corresponde a la Dirección de Cuenta Pública: "Fracción I. Conocer e investigar actos u omisiones de servidores públicos que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que se desprendan del fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones realizadas por las Contadurías Mayores de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y de la Asamblea Legislativa, así como desahogar y resolver los procedimientos disciplinarios que de ellos se deriven, y determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; Fracción II. Substanciar y resolver los recursos de revocación que se promuevan en contra de resoluciones emitidas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; Fracción III. Acordar 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, o a petición de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, en los casos que proceda:".

La Dirección de Auditoría de Legalidad y Recursos de Inconformidad, el artículo 106 dispone que le compete en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Distrito Federal, las siguientes atribuciones: "Fracción XIII. Intervenir en las actas de entrega-recepción de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública que carezcan de órganos de control interno, a fin de verificar que se cumpla con la normatividad aplicable, y en caso de incumplimiento, determinar la responsabilidad administrativa y sanción que corresponda; Fracción XVI. Substanciar y resolver en el ámbito de su competencia, los procedimientos disciplinarios por actos u omisiones de servidores públicos que constituyan inobservancia a las disposiciones contenidas en las Leyes del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, de Adquisiciones para el Distrito Federal y de Obras Públicas del Distrito Federal; determinar las sanciones administrativas que en su caso procedan, así como tramitar y resolver el recurso de revocación que se interponga en contra de dichas resoluciones; Fracción XVIII. 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;".

A la Dirección de Atención de Atención Ciudadana, conforme al numeral 107 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en materia de responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal, le corresponde: "Fracción I. Captar, recibir y resolver sobre la procedencia de las quejas y denuncias por actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; Fracción II. Realizar las investigaciones que resulten necesarias para la debida integración de los expedientes relacionados con las quejas y denuncias presentadas por particulares o servidores públicos; Fracción VIII. Promover el fincamiento de responsabilidades ante la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, proporcionando los elementos y constancias que se hubiesen generado en la labor de investigación de las quejas o denuncias captadas:"

En términos del artículo 109 de dicho Reglamento, corresponde a la Dirección de Juicios Contenciosos y de Amparos: "Fracción V. Sustanciar y resolver los recursos de revocación que se promuevan en contra de resoluciones emitidas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, en terminos de las disposiciones aplicables;"

Corresponde a la Dirección de Normatividad y Situación Patrimonial, conforme al artículo 109; "Fracción X. Substanciar y resolver los procedimientos disciplinarios

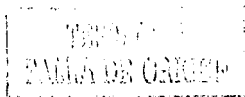


que correspondan en los casos de omisión o presentación fuera de los plazos establecidos en la ley de la materia, de la declaración de situación o modificación patrimonial, o cuando ésta contenga información falsa, y determinar las sanciones administrativas que en su caso procedan, así como resolver el recurso de revocación que se interponga en contra de dichas resoluciones; Fracción XI. 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;"

Los Órganos de Control Interno de las dependencias, unidades administrativas, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 113 del referido Reglamento Interior, le corresponden en el ámbito de su competencia: "Fracción 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; Fracción 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; Fracción 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;"

De lo anteriormente expuesto, se deduce que la facultad del ejercicio del derecho disciplinario, por mandamiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos así como la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior, le corresponde al titular del Gobierno del Distrito Federal, así como a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y a los Órganos de Control Interno.

Por otra parte, se podría pensar que en dichas unidades administrativas existen duplicidad de funciones, es decir tanto a una como a otra se les otorga por mandamiento legal similares facultades, sin embargo ello no es así, toda vez que a los Órganos de Control Interno de las dependencias, entidades y órganos desconcentrados les corresponde en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos que se encuentren dentro de la esfera de la dependencia, entidades u órganos de que se trate, como por ejemplo podemos citar a los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Delegación del Gobierno del Distrito Federal en Cuauhtémoc, la autoridad competente para



conocer substanciar y resolver sobre la responsabilidad administrativa de que se trate será la Contraloría Interna o Órgano de Control Interno de la misma Delegación en cita.

De manera más específica, tanto a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades como a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, les corresponderá en materia de derecho disciplinario en contra de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, que no tengan asignados un Órgano de Control Interno específico o creado, como es el caso de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que hace a las demás unidades administrativas, como pudimos apreciar, les corresponde actuar en contra de determinados servidores públicos, es decir a la Dirección de Auditoría de Legalidad y Recursos de Inconformidad sólo tiene facultades para actuar en contra de aquellos que por virtud de sus facultades adquirieran bienes o servicios o en su caso contraten obra pública en representación del Gobierno del Distrito Federal, y a los que les corresponda la observancia de las leyes del régimen patrimonial y del servicio público, así como aquellos servidores públicos incumplan las disposiciones relativas en materia de actas de entrega y recepción de los recursos que tienen asignados. A la Dirección de Normatividad y Situación Patrimonial sólo conocerá, investigará y desahogará procedimientos administrativos disciplinarios en contra de los servidores públicos que por disposición legal tengan la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, y que en éstas se detecten irregularidades, o en su caso, por la omisión en la presentación de las mismas. En ese mismo sentido, tenemos a la Dirección de Cuenta Pública que desahogará dicho procedimiento en contra de servidores públicos que incumplan sus obligaciones y que sean denunciados directamente por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por último, referente a la Dirección de Atención Ciudadana, sólo le corresponde la investigación e integración de las quejas o denuncias que le son presentadas, a efectos de turnarlas a los Órganos de Control Interno y a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, para que éstas últimas desahoguen propiamente el procedimiento disciplinario correspondiente. Y en cuanto a la Dirección de Juicios Contenciosos y amparos, coadyuvará a las otras unidades administrativas de la misma Contraloría General para conocer y substanciar los recursos de revocación interpuestos en contra de las resoluciones sancionatorias desfavorables a servidores públicos, emitidas como por ejemplo por la Dirección de Normatividad y Situación Patrimonial.

Se hace mención, que la Dirección General de Evaluación y Diagnóstico; la Dirección General de Comisarios; y la Dirección Ejecutiva de Coordinación de

Contralorías Internas, carecen de facultades en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

3.2. IMPOSICIÓN Y APLICACIÓN, CONCEPTOS Y DIFERENCIAS.

En diversos preceptos jurídicos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se mencionan los conceptos de imponer, aplicar, imposición, aplicación y ejecución, todas estas concepciones relacionándolas con las sanciones administrativas derivadas del procedimiento administrativo disciplinario. De ahí que consideremos que tales conceptos no son similares entre sí, sino que implican necesariamente una concepción diferente.

Podemos decir, que el concepto de imposición se relaciona directamente con el procedimiento administrativo disciplinario que efectúa tanto la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal como los Órganos de Control Interno, previo a establecer una o varias sanciones a determinados servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, es decir, una vez desahogado el procedimiento respectivo por la autoridad competente, estará en posibilidad de imponer algunas de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Concluido dicho procedimiento, aparece la figura de la aplicación de tales sanciones, que regularmente, son diferentes las autoridades a las que la impusieron, como puede ser el superior jerárquico, y la Contraloría General y las Contralorías Internas en casos específicos. La aplicación de las sanciones, podemos decir, que es el acto subsecuente a la imposición y, que por regla general la aplica una autoridad diferente a la que investigó y desahogó las irregularidades detectadas.

Se puede dar el supuesto que la autoridad que impuso la sanción, también sea la competente para aplicarla, sin embargo, no siempre la autoridad que la impone es la misma que la aplica. Tal es el caso de que los órganos facultados para imponer sanciones, en el caso de determinar sancionar a un servidor público del Gobierno del Distrito Federal con una amonestación, apercibimiento, suspensión o la misma destitución; debe turnar el documento que así lo dispone (resolución sancionatoria), a la autoridad que por disposición legal le corresponde aplicar tales sanciones y que regularmente es el superior jerárquico o titular de las dependencias, entidades u órganos desconcentrados de esta administración pública local.

Por tanto, no se comparte en este sentido la opinión del maestro **Luis Humberto Gutiérrez Delegadillo**, dado que este autor confunde la aplicación con la imposición, al manifestar que "La imposición de sanciones disciplinarias es una facultad inherente al superior jerárquico, toda vez que el ejercicio de las funciones requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento."¹²⁴

En los términos del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes, serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que le es característica, confirmando que la figura de imposición es diferente a la aplicación de las sanciones, al interpretar literalmente las palabras "ejecución de sanciones", se refiere a la aplicación propiamente.

Tomando en consideración que el concepto aplicación es sinónimo de ejecución de las sanciones impuestas, y que de conformidad al último precepto legal citado, se establecen los requisitos para proceder a la aplicación o ejecución de sanciones, esto último corresponde "al derecho ejecutivo penal que se ocupa del cumplimiento efectivo de las mismas".¹²⁵

De lo anterior, se desprende que en el procedimiento administrativo disciplinario, la ejecución o aplicación de las sanciones impuestas por la autoridad competente, no corresponde a los sancionados observar su cumplimiento, sino que, deberá de ser otra autoridad a la que corresponda la obligación de hacer efectiva esta última, observando las reglas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es importante señalar, que la última etapa del procedimiento disciplinario en sentido estricto, se inicia con la notificación de la resolución, en la que se puede sancionar o absolver de responsabilidad administrativa a un servidor público del Distrito Federal, sin embargo tal resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que para que el acto pueda surtir sus efectos y se puedan aplicar las sanciones administrativas, requiere además de ser válido, ser eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al servidor público involucrado y de las autoridades competentes para su aplicación, a través de la notificación.

¹²⁴ **El Derecho Disciplinario de la Función Pública**, Op. Cit. Pág. 157.

¹²⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Tomo D-II.



3.2.1. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN Y APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Es importante hacer mención, que el procedimiento para la imposición de sanciones administrativas es totalmente diferente al procedimiento a seguirse para la aplicación de las mismas, así como las autoridades son diversas para cada uno de los anteriores supuestos.

Como se mencionó en el Capítulo 2 de la presente investigación, en el procedimiento administrativo disciplinario las autoridades competentes para la imposición de sanciones tienen una absoluta libertad para estimar la idoneidad de las pruebas, para apreciarlas y valorarlas, y para fijar las sanciones que a cada caso correspondan y que en base a ello adecuan e individualizan la sanción respectiva, según la falta administrativa cometida. Dicho procedimiento se prevé en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y consta de varias etapas como anteriormente se mencionó.

No debe pasar desapercibido que el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prescribe algunos criterios que deberán ser tomados en cuenta por las autoridades para fijar la sanción al caso específico, y estos son a saber:

- 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.

El hecho de que la ley establezca estos elementos para normar el criterio de la autoridad, ello no implica que limite o restrinja el ejercicio de las facultades discrecionales que tiene para resolver el procedimiento administrativo; en todo caso deberán ser tomados en cuenta para resolver con justicia el asunto.

Sin embargo, en la práctica encontramos que faltas de similar gravedad pueden ser castigadas con sanciones de distinta severidad o que sanciones de la misma



especie sean aplicables a faltas de diferente gravedad; una misma conducta en distintos procedimientos puede dar lugar a sanciones de diversa índole, o a la inversa; esto produce, por un lado, que en algunos casos una infracción sin importancia o menor, sea castigada con severidad o que a una falta muy grave se le aplique una sanción poco severa. Además, de que de tal precepto normativo no se especifica si éstos elementos agravan o atenúan la imposición de sanciones.

Acorde a lo anterior, resulta jurídicamente aceptable establecer criterios similares para imponer sanciones, para lo cual primeramente debemos de clasificar las faltas administrativas, de conformidad a los criterios que la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece, permitiéndonos mencionar los siguientes cuatro grupos, a nuestro leal saber y entender, y apegándonos en el artículo 47 de la propia ley, señalado en el punto relativo a las obligaciones de los servidores públicos:¹²⁸

Primer grupo: Faltas que no causan daño, ni producen lucro. En este grupo se encuentran las contenidas en las fracciones I a la XI, XIV, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XXIV. En el segundo grupo: Faltas que pudiendo causar lucro, este no se produce, se encuentran las fracciones XIII, XVI y XXIII. En el Tercer Grupo: Faltas que causan daño y/o lucro, tenemos ubicadas a las fracciones II a la IV, XIII, XV a la XVII, XXIII. Por lo que hace al cuarto Grupo: Faltas que resultan violatorias de resoluciones firmes o sentencias definitivas, consideramos a las fracciones XII y XVIII, todas del numeral 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Existen faltas que se encuentran clasificadas hasta en dos grupos distintos, esto se debe a que puede ser factible que se produzcan consecuencias materiales de distinta naturaleza y de índole jurídica diversa, por ejemplo: la fracción II del artículo 47 establece la obligación de formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes; sin embargo, la violación a este precepto puede tener dos resultados, primero la falta de carácter formal, es decir, no se cumplió con la formulación del programa o presupuesto en tiempo, no causándose con ello daño al erario público y tampoco produciéndose lucro, de tal manera que según sea el caso, un incumplimiento de esta especie puede clasificarse tanto en el primer grupo, como en el tercero, antes citados.

Ya establecidas las faltas en la misma ley en comento, actualmente las autoridades encargadas de imponer sanciones, como anteriormente se estableció, en la práctica encontramos que faltas de similar gravedad pueden ser castigadas con sanciones de distinta severidad o que sanciones de la misma especie sean aplicables a faltas de diferente gravedad; una misma conducta en distintos procedimientos puede dar lugar a sanciones de diversa índole, o a la inversa: esto

¹²⁸ Vide Supra. Págs. 39 a 43.

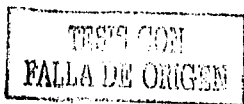
produce, por un lado, que en algunos casos una infracción sin importancia o menor, sea castigada con severidad o que a una falta muy grave se le aplique una sanción poco severa, por tanto es necesario establecer criterios uniformes para cada una de las faltas indicadas y la sanción correspondiente. Sin olvidar, que la autoridad tratándose de faltas que considere graves, o en casos de contumacia o habitualidad, independientemente de la clasificación que a dichas conductas les corresponde en terminos de lo expuesto, pueda imponer la sanción que estime más apropiada incluyendo la de inhabilitación.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento para la aplicación de las sanciones administrativas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone determinadas reglas para la aplicación de las sanciones administrativas que en la misma ley se prevén.

En dicha ley, se señalan diversas reglas para la aplicación de las sanciones administrativas, en primer término tenemos que el numeral 55 de la ley en comento, establece que "En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.". Y dicho precepto establece que dichas sanciones se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, (el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal), conforme al siguiente procedimiento:

- I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y
- II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Otra de las reglas que nos señala la ley de la materia, se encuentran previstas en el artículo 56, en el que se señala únicamente las autoridades competentes para la aplicación de las sanciones, así como otras reglas a observarse en los términos siguientes: I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico; II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas; III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico; IV. La Contraloría General del



Gobierno del Distrito Federal promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Contraloría General desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico; V. La inhabilitación para desempeñar, un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna de la dependencia o entidad.

Como podemos observar los procedimientos mencionados son limitativos, al no especificarse cabalmente las formas, términos y ante las instancias en que se debe hacer efectivas dichas sanciones, estableciendo la facultad a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal para que en caso de que el superior jerárquico no proceda a la destitución de determinado servidor público, ésta lo realice.

En abundancia a lo anterior, el numeral 75 de la Ley de Responsabilidades dispone que la "ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.". De ahí, que resulte trascendental que la autoridad encargada de imponer las sanciones administrativas de apercibimiento y amonestación en sus diferentes modalidades, pública o privada, deberá establecer en la resolución sancionatoria el término que se le otorga a la autoridad encargada para aplicar las mismas, solicitándole remita la documentación soporte que acredite los términos establecidos.

Por otra parte, dicho numeral hace una excepción a los servidores públicos, en el sentido de que tratándose de empleados de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente, sin definir a que ley se deberá entender por "correspondiente".

También apunta que las sanciones económicas impuestas, constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, mismas que deben de hacerse efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, y se sujetaran en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

Acorde a la sanción económica, al constituir ésta un crédito fiscal, es conveniente tener una definición de tal concepto, señalándonos el artículo 4° del Código Fiscal de la Federación, que "Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores

públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena."

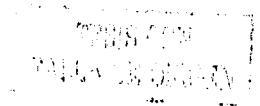
En ese mismo sentido, el Código Financiero del Distrito Federal en su numeral 28, establece que: "Son créditos fiscales, los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos, de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades resarcitorias, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y demas que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena. Se entenderá como responsabilidad resarcitoria, la obligación a cargo de los servidores públicos de indemnizar a la hacienda pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero."

En concordancia con lo anterior, son créditos fiscales, para efectos de responsabilidad de los servidores públicos, "... las resoluciones administrativas dictadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos..." "Este tipo de créditos fiscales se constituyen con objeto de resarcir los daños y perjuicios que eventualmente cause el servidor público a la Hacienda Pública y también para imponerle a aquel sanciones económicas ejemplares por el incumplimiento de las obligaciones propias del desempeño de su empleo, cargo o comisión".¹²⁷

Por tanto, los créditos fiscales son los que tiene derecho a percibir el Estado o sus organismos, como son las contribuciones, aprovechamientos, y sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades resarcitorias, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter, como es el caso de las sanciones económicas impuestas a servidores públicos, en términos del párrafo tercero del artículo 75, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público.

Visto lo anterior, se observa que las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referentes a las reglas de aplicación de sanciones administrativas (artículos 56 fracciones II y III, y 75 párrafos primero y segundo), se observa que en cuanto a los servidores públicos que no sean de base, se procederá a aplicar las sanciones administrativas inmediatamente y en los términos que disponga la resolución a través de la cual se impuso la sanción.

¹²⁷ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat. Op. Cit. Pág. 268.



3.3. AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES.

Relativo al concepto de Autoridad, el autor **Raymundo Amaro Guzmán**, refiere que: "La autoridad es el derecho a mandar y el poder de hacerse obedecer. Se distingue, en un jefe, la autoridad estatutaria que depende de la función, y la autoridad personal hecha de inteligencia, de saber, de experiencia, de valor moral, de dotes de mando, de servicios prestados, etc. La responsabilidad es un corolario de autoridad, su consecuencia natural, su contrapartida necesaria."¹²⁸

El autor francés **Chester I. Barnard**, refiere que Autoridad, es la "cualidad que permite a una persona ejercer el derecho o el poder de mandar o de hacerse obedecer. Es una cualidad de las relaciones de subordinación, que puede verse de dos maneras. En primer lugar, se define en relación al funcionamiento de estatutos o en relación a la eficacia del sistema social, por otra parte, desde el punto de vista de actores implicados, se caracteriza por su aceptabilidad. Según Barnard, la aceptabilidad de una instrucción dada es la probabilidad de que ésta caiga dentro de una -zona de indiferencia-, constituida por el conjunto de mandatos a los que un individuo puede encontrarse efectivamente sometido y que se le presentan..."¹²⁹

El concepto de autoridad en el derecho administrativo, se concibe como la "... persona física, trabajador del Estado, dotada de poder público por la ley. De ordinario es quien representa al órgano administrativo, pero puede no serlo y estar investido de ese poder. En rigor, los funcionarios públicos siempre están dotados de autoridad; es decir, están provistos de poder público, de poder de decisión y ejecución. Pueden, si la ley los autoriza, trasladar parte de esa autoridad a otros funcionarios y empleados públicos, a través de un acto de delegación de facultades".¹³⁰

Por tanto, en el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, podemos considerar que autoridades, son aquellas personas que guardan ese mismo régimen con el Estado (servidores públicos), las que por disposición legal expresa, están facultadas para conocer y resolver sobre el procedimiento administrativo disciplinario, así como para imponer y aplicar las sanciones administrativas igualmente previstas en las leyes de la materia, y que sus determinaciones deben estar sujetas a derecho y que para hacer cumplir sus decisiones legales, cuentan con medios suficientes y necesarios para que se cumplan dichas decisiones y determinaciones (regularmente son los titulares de los diversos órganos u organismos del Estado).

¹²⁸ AMARO GUZMAN, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. Edit. Libros Mc Graw-Hill. S.A. de C.V. México. 1986. Pág. 153.

¹²⁹ Enciclopedia Universal Ilustrada. Edit. Espasa Calpe, S.A. Madrid, España. 1981. Tomo XXIX.

¹³⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit.



En cuanto a la competencia, retomamos el estudio del maestro **Cipriano Gómez Lara**, quien apunta que el tema de la competencia no es exclusivo del derecho procesal, sino que está referido a todo el derecho público. En un sentido amplio, la competencia es el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones. En sentido estricto, la competencia es la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto, es decir, es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones. La jurisdicción y la competencia no son conceptos sinónimos, ya que la jurisdicción es una función del Estado, mientras que la competencia es el límite de esa función, el ámbito de validez de la misma.

Comúnmente, un determinado órgano jurisdiccional tiene jurisdicción y competencia, pero también puede darse el caso de la competencia sin jurisdicción, por ejemplo, cuando el juez es competente pero no ha conocido del caso. También puede haber ejercicio de jurisdicción sin competencia, en el supuesto del juez que actúa fuera de sus atribuciones (juez incompetente).

La competencia jurisdiccional tiene dos dimensiones o manifestaciones y estas son las siguientes: La competencia objetiva que se refiere al órgano jurisdiccional, con abstracción de quien sea su titular en un momento determinado y la competencia subjetiva no alude a dicho órgano jurisdiccional sino a su titular, a la persona o personas físicas encargadas del desenvolvimiento, del desempeño de las funciones del órgano.

En cuanto a la competencia objetiva, se habla tradicionalmente de cuatro criterios a saber:

1. Por materia. Que se da en función de las normas jurídicas sustantivas que deberán aplicarse para dirimir o solucionar la controversia, conflicto o litigio, presentado a la consideración del órgano respectivo. (materia penal, civil, administrativa, laboral, etcétera).

2. Por Grado. Que se refiere a los diversos escalones o instancias del proceso y trae aparejada la cuestión relativa a la división jerárquica de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional. Así, la primera instancia se lleva ante jueces de primer grado y la segunda, ante jueces de apelación o de segundo grado. De ahí que un juez de primera instancia no pueda conocer de asuntos de la segunda instancia y viceversa.



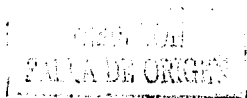
3. Por Territorio. Se refiere a la división geográfica del trabajo determinada por circunstancias y factores de tipo geográfico, demográfico, económico y social. La competencia territorial, se determina generalmente en los códigos adjetivos de cada Estado y del Distrito Federal. Por ejemplo, si en el Estado de Veracruz, existen partes en conflicto o dirimirse una controversia, deberá de conocer un juez de ese mismo Estado, aunque la competencia por territorio tiene la característica de que una o ambas partes pueden renunciar al mismo y someterse a instancias o tribunales de otro Estado. Cabe mencionar, que existen órganos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tienen competencia sobre todo el territorio de la república mexicana.

4. Por cuantía o importancia del asunto. En cuanto a la cuantía, se constituye en cuanto al monto en dinero del asunto que se ventile, como por ejemplo, en materia civil, los jueces de paz conocerán de "... los juicios contenciosos que versen sobre la propiedad o demás derechos reales sobre inmuebles, que tengan un valor hasta de sesenta mil pesos. En los demás negocios de jurisdicción contenciosa, común o concurrente, cuyo monto no exceda de veinte mil pesos...", y si exceden de dicho monto conocerán los demás tribunales como el de lo familiar o el de arrendamiento inmobiliario, en términos del artículo 71 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En lo relativo a la importancia del asunto, se refiere a que un juez de menor jerarquía puede perder su competencia, cuando el asunto en controversia es atraído por un juez de mayor grado o cuantía, en base al principio de quien puede lo más puede lo menos.

Por lo que se refiere a la competencia subjetiva, como se señaló se refiere a la persona física del órgano jurisdiccional, que debe de ser imparcial sin que en la toma de sus decisiones deba influir medios como los de parentesco, amistad, entre otros. Para lo cual, debemos analizar los siguientes conceptos:

1.- Los impedimentos. Que se encuentran previstos en la mayoría de los códigos procesales, y que se constituyen en las situaciones o razones que la ley considera como circunstancias de hecho o de derecho que hacen presumir parcialidad por parte del juez, como pueden ser los vínculos de éste último con las partes, ya sea por enemistad, amistad, familiar, etcétera.

2.- La Excusa. Que consiste en que el juez o el titular del órgano al conocer la existencia de algún impedimento, esta obligado a excusarse, o sea, dejar de conocer sobre el asunto.



3.- La Recusación. Se suscita cuando el juez no se percató de un impedimento o conociéndolo no se excusa, cualquiera de las partes que intervengan en el asunto se solicita que sea separado del conocimiento del asunto.¹³¹

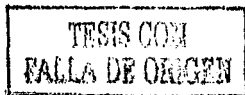
En el sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal, existen autoridades a las que por mandamiento legal tienen facultades para conocer sobre la materia, por lo que sólo los titulares de los diversos órganos facultados cuentan con dichas atribuciones, más no así los servidores públicos que integran al referido órgano, toda vez que éstos últimos sólo podrán actuar o realizar actos en atención a dichas atribuciones bajo acuerdo delegatorio de facultades, o en su caso, mediante mandamiento escrito por dicho titular, que dicte en ejercicio de sus facultades, en caso contrario, sus actos estarán afectados de nulidad.

Dentro de la competencia por materia, las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, específicamente a las que por mandamiento legal les corresponde conocer en materia de derecho disciplinario, encontramos que aquélla opera en similares términos a los antes apuntados, toda vez que efectivamente sólo conocerán de asuntos en materia de responsabilidad administrativa los órganos legalmente facultados para ello, sin que puedan conocer de asuntos en materia penal, laboral o civil, al no tener dicha competencia, independiente de que se cuente con la jurisdicción respectiva, al ejercer parte de la función pública del Estado.

Asimismo, las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, en relación a esta materia sólo podrán conocer del procedimiento administrativo de mérito y de su respectivo recurso de revocación, sin que de ninguna forma puedan intervenir para los casos en que los sancionados concurren ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el supuesto de la interposición del llamado Juicio de Nulidad, y éste último tribunal tampoco podrá conocer en materia del procedimiento primero indicado.

En cuanto a la competencia por territorio, sólo las autoridades del Gobierno del Distrito Federal podrán conocer sobre los actos u omisiones que constituyan responsabilidad administrativa, respecto de los servidores públicos de esta administración local, por lo que en caso de que se trate de servidores públicos federales, estatales o municipales deberán de abstenerse de conocer y en su caso, turnar el asunto a las autoridades que si tengan facultades en cuanto al territorio que pertenezca el servidor público involucrado y a la dependencia, entidad u órgano a la que se encuentre adscrito.

¹³¹ Cfr. GÓMEZ LARA, Cipriano, Op. Cit. Págs. 174 a 182.



Referente a la cuantía, actualmente no existe dicha circunstancia para que determinada autoridad deje de conocer el asunto en materia de responsabilidad administrativa, para remitirlo a otra por razón de la cuantía. Sin embargo, en cuanto a la importancia del asunto, tal hipótesis en materia disciplinaria si opera, tal es el caso de que el artículo 57, párrafo tercero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que "El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones." En consecuencia, en este supuesto los Órganos de Control Interno se deberán abstener de conocer del asunto y la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, será la autoridad facultada para ello.

Asimismo, conforme a la fracción XIII, del artículo 47 de la ley federal en cita los servidores públicos incluyendo los que tengan a su cargo el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario, tienen la obligación de "Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para 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", y en caso de que no den cumplimiento a dicha obligación, serán sujetos al mismo procedimiento y a las sanciones previstas en la ley, independientemente de que si el servidor público o cualquiera de las partes que intervenga en dicho procedimiento pueda solicitarle a la autoridad que conoce del asunto, de que dicho servidor público por su propia cuenta proceda a excusarse o informar de ello a su superior jerárquico para que éste a su vez lo recuse, al ponerse en duda la imparcialidad en sus decisiones y en el mismo procedimiento.

3.3.1. CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Si bien es cierto a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, como se mencionó, es el órgano competente para conocer e investigar los actos u omisiones 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 propiamente imponer o determinar las sanciones administrativas que correspondan. De igual forma también es la autoridad facultada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para aplicar sanciones disciplinarias en casos específicos, siendo estos los siguientes:

Deberá aplicar cualquiera de las sanciones impuestas a las que se haya hecho acreedor un servidor público y que por mandamiento legal corresponda su aplicación al superior jerárquico, cuando aquel desempeñe un empleo, cargo o comisión en la misma Contraloría General, o en algunas de sus diversas unidades de apoyo técnico operativo a ella adscritas, toda vez que en este caso, el titular tendrá la investidura de superior jerárquico y en consecuencia debe proceder en contra del inferior jerárquico responsable, lo anterior conforme al numeral 56 de la ley de la materia. Es pertinente mencionar, que dichas sanciones son el apercibimiento y la amonestación en sus diferentes modalidades, pública o privada, así como la suspensión y destitución cuando se trate de servidores públicos de confianza, dado que la aplicación de dichas sanciones corresponde al superior jerárquico.

Otro supuesto en el que le corresponde a esta Dependencia la aplicación de sanciones, se da cuando el superior jerárquico de un determinado servidor público del Gobierno del Distrito Federal que haya sido sancionado con destitución, se abstenga de dar cumplimiento a la resolución que así lo determinó, correspondiéndole a la Contraloría General promover los procedimientos necesarios para demandar la destitución del servidor público responsable, desahogando el procedimiento y exhibiendo las constancias respectivas al superior jerárquico.

Además, en términos del artículo 58, en relación al párrafo segundo del numeral 91, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, es la autoridad competente para imponer y en consecuencia para aplicar las sanciones en contra de los contralores internos de las dependencias, cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa, como es el caso de que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta ley, o por cualquier incumplimiento a las fracciones del artículo 47 de la Ley de la materia.

3.3.2. ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO.

Los Órganos de Control Interno o también llamadas Contralorías Internas, son las unidades administrativas de apoyo técnico operativo que coadyuvan al ejercicio de la función pública del derecho disciplinario, y en términos del artículo 3° fracción I, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, están dotadas de atribuciones de decisión y ejecución.

Por otra parte, en términos del artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "La contraloría interna de cada

dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias." En tal tesitura, conforme al numeral 56, fracción VI, de la ley de la materia, a los Órganos de Control Interno o Contralorías Internas de las dependencias, unidades administrativas, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública, en el ámbito de su competencia, les corresponde además la aplicación de las sanciones económicas impuestas a los servidores públicos.

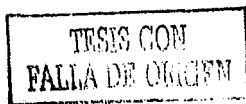
En este punto es pertinente aclarar, que si bien es cierto, las Contralorías Internas están dotadas de atribuciones de decisión y ejecución, la realidad es de que no proceden a aplicar dichas sanciones, lo anterior en razón de que no cuentan con los medios humanos ni materiales para su aplicación, y por otro lado al aplicarse se debe de realizar mediante el procedimiento económico-coactivo, previsto en las legislación en materia fiscal, que en el Gobierno del Distrito Federal, específicamente le corresponde conocer y desahogar este procedimiento a la Secretaría de Finanzas, conforme al Código Financiero del Distrito Federal, razón por la cual, tanto los Órganos de Control Interno, como las demás autoridades competentes que impongan esta sanción, le remitan a dicha Secretaría los documentos necesarios y suficientes para que se proceda a ejecutar la sanción.

Otro de los supuestos en que los Órganos de Control Interno, están facultados para aplicar las sanciones a determinados servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, al igual que la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, es cuando los servidores públicos sancionados desempeñen un empleo, cargo o comisión en el propio Órgano de Control Interno, al tener el titular la investidura de superior jerárquico y en consecuencia debe proceder en contra del inferior jerárquico sancionado.

3.3.3. SUPERIOR JERÁRQUICO.

Para los efectos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en términos de su artículo 48, párrafo segundo "se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia."

En ese sentido, podemos apreciar que tal concepto se creó pensando en materia federal, más no así en el Gobierno del Distrito Federal, toda vez que actualmente la Administración Pública del Distrito Federal se integra de un sin fin de entes que coadyuvan al ejecutivo local para la realización de sus actividades, tan es así que de conformidad al párrafo primero del artículo 2° de la Ley Orgánica de la



Administración Pública del Distrito Federal, la administración local "será central, desconcentrada y paraestatal", considerándose Centralizada, a las dependencias y los órganos desconcentrados (Las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia, Oficialía Mayor, Contraloría General y Consejería Jurídica y de Servicios legales); Desconcentrada, a los órganos político administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal (Las 16 demarcaciones territoriales existentes), y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados a éste último; y Paraestatal, al conjunto de entidades; (las creadas por decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias y los fideicomisos públicos).

Sin embargo, por analogía, y toda vez que el vocablo "Superior", se define como "lo que está más alto y en lugar prominente respecto de una cosa a otra, o de una persona a otra"¹³² y "Jerarquía" en opinión de **Henry Fayol**, citado por **Raymundo Amaro Guzmán** es: "la serie de jefes que va de la autoridad suprema a los agentes inferiores",¹³³ podemos establecer que se considera como superior jerárquico a los titulares de las diversas dependencias, órganos desconcentrados, secretarías, y demás entes que integran la Administración Pública del Distrito Federal, sin que en ningún momento el concepto de superior jerárquico se refiera a los jefes mediatos o inmediatos del servidor público sujeto a un procedimiento administrativo disciplinario, sino a la máxima autoridad de cualquiera de los referidos entes.

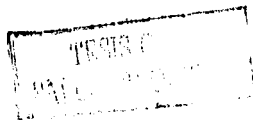
Al Superior Jerárquico de cualquier dependencia, unidad administrativa, órgano político-administrativo, órgano desconcentrado o entidad de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, le corresponde la aplicación de las sanciones de amonestación y apercibimiento en su doble aspecto, así como la destitución y suspensión para los servidores públicos de confianza, debiendo observar al momento de aplicar estas últimas dos sanciones citadas, las reglas contenidas por la ley de la materia, al tratarse de servidores públicos de base.

3.4. PROBLEMÁTICA EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES, DERIVADAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

En el Título Tercero, Capítulo II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se prevén las sanciones administrativas y los procedimientos

¹³² Enciclopedia del Idioma, Edit. Aguilar S.A. México, 1982. Tomo III.

¹³³ Op. Cit. Pág.174.



para imponerlas y aplicarlas. Dentro de las sanciones previstas, como se ha mencionado con antelación, son el apercibimiento y la amonestación, en su doble aspecto, pública y privada, la suspensión en sueldo y funciones, la inhabilitación, la sanción económica y la destitución.

Se ha mencionado que para la imposición de las sanciones señaladas, es necesario que la autoridad competente agote el procedimiento administrativo disciplinario, previsto en el artículo 64 de la ley de la materia. Una vez realizado lo anterior, y después de haber hecho las notificaciones necesarias y que haya causado ejecutoria la resolución sancionatoria (Quince días posteriores a su emisión. Para el caso de que se haya interpuesto recurso de revocación, similar lapso de tiempo, o en su caso, si se promovió juicio de nulidad ante las instancias correspondientes, hasta que cause ejecutoria si se confirmó la resolución combatida), aparece la figura de la aplicación de las sanciones administrativas.

Dentro de la problemática en la aplicación de sanciones administrativas nos encontramos diversos supuestos que analizaremos en forma separada y detallada, atendiendo por un lado lo previsto en la ley de la materia y por otro, lo que las autoridades competentes realizan en la práctica, fuera de todo marco jurídico, abundando con aspectos doctrinales, siendo los siguientes:

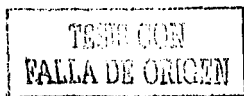
En el primer supuesto, referente a las reglas contenidas en el artículo 56 de la ley, relativas a que el "apercibimiento, la amonestación... serán aplicables por el superior jerárquico". En dicho precepto, como se puede apreciar, sólo se limita a establecer las sanciones y sus modalidades, sin que de ninguna manera se establezca en que consiste cada una de ellas.

Por un lado, tanto en la amonestación como en el apercibimiento, no se conceptúan las formalidades y requisitos que debe de llevar a cabo la autoridad encargada de ejecutar dichas sanciones, deduciéndose que ésta última pueda aplicarlas según su criterio. En la práctica, al proceder el superior jerárquico a ejecutar tanto la amonestación como el apercibimiento en su modalidad de privada, lo único que realiza es emitir un oficio al sancionado indicándole en que consiste la sanción y conminándolo a abstenerse de realizar actos irregulares como los que se le comprobaron, además de requerirle la abstención de efectuar nuevas conductas irregulares en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, remitiéndole únicamente copia de tal documento a la autoridad que impuso la sanción, para que esta proceda al cierre del asunto y archive el expediente de la causa. Otros superiores jerárquicos, proceden a citar al sancionado a determinada fecha, hora y lugar, ante su presencia y de dos testigos, a efecto de que una vez presentes se proceda a aplicar las sanciones de referencia de manera verbal, levantando constancia de ello para remitirla a la autoridad que impuso la sanción para los efectos antes detallados.

En cuanto al apercibimiento y la amonestación, en su modalidad de públicas, una vez que se ha notificado a la autoridad competente (superior jerárquico), el instrumento en el que se prevé la sanción impuesta, éste procede a verificar los términos que se establecieron en la resolución, para proceder a aplicar dichas sanciones. Es importante señalar que la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y los Organos de Control Interno, sólo se limitan a establecer el tiempo con que cuenta aquella para proceder a aplicar la sanción, más nunca se le indican los requisitos, formalidades o actos que debe realizar por no tener facultades legales para decidir el procedimiento a seguirse, por lo que al igual que en el aspecto privado, se tiene por parte del superior jerárquico una absoluta libertad para aplicar estas sanciones. En la práctica, dichas autoridades proceden a citar al servidor público responsable, en determinada hora, fecha y lugar (regularmente las instalaciones del superior jerárquico), citando a algunos de sus compañeros de trabajo así como a su jefe mediato e inmediato, y ante la presencia de dos testigos de asistencia, para debida constancia, levantando el acta respectiva para turnarla a las autoridades que conocieron y decidieron sobre la responsabilidad del servidor público responsable de una conducta ilícita, remitiendo además, copia de la misma al expediente personal de éste último, con el objeto de que cualquier persona que llegue a observar tal expediente se percate que el funcionario ya ha sido sancionado.

De lo anterior, se puede observar que ha falta de procedimiento específico para la aplicación de tales sanciones, la autoridad procede a su leal saber y entender, toda vez que la ley de cierta manera le otorga una facultad discrecional para ello. Sin embargo, podemos decir que, al servidor público que se le impuso dicha sanción se le deja en un estado de incertidumbre al desconocer los límites con que se pueda conducir dicha autoridad, además la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otorga plenas facultades al superior jerárquico, para aplicar las sanciones de apercibimiento y amonestación, en sus diversas modalidades. Razón suficiente, para opinar que tal situación es en perjuicio de los servidores públicos que hayan resultado responsables de un procedimiento administrativo disciplinario, por la sencilla razón de que no existe marco normativo que regule tal figura del sistema de responsabilidad administrativa, pudiendo en todo caso, impugnarse dicha ejecución, considerando que el procedimiento no está reglamentado en un precepto jurídico previamente expedido, pudiendo alegar agravios y falta de fundamentación en dicho procedimiento. De ahí, que resulte necesario insertar en la ley en comento, un procedimiento específico para la aplicación de las sanciones referidas, por ser un acto administrativo y que como cualquier otro acto de autoridad, debe estar debidamente fundado y motivado.

En un segundo supuesto, las sanciones de suspensión y destitución que se impongan a los servidores públicos de confianza, en términos del numeral 75, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. Sin embargo, tratándose de servidores públicos de base, tales sanciones se sujetarán a lo previsto en la "ley correspondiente", estableciendo además que la suspensión del

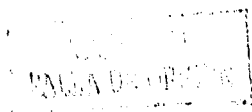


empleo, cargo o comisión y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.

Para mejor comprensión del tema, nos permitimos mencionar que en el Gobierno del Distrito Federal, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 25 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, sus trabajadores serán de base o confianza en términos de los artículos 4°, 5° y 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, indicándose en el artículo 5° citado, que son trabajadores de confianza, los siguientes:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del presidente de la república.

II. En el poder ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de: A) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento; B) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza; C) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido; D) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestadamente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría; E) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestadamente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características; F) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios; G) investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo; H) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: secretario, sub-secretario, oficial mayor, coordinador general y director general en las dependencias del gobierno federal o sus equivalentes en las entidades; I) El personal adscrito presupuestadamente a las secretarías particulares o ayudantías; J) los secretarios particulares de: secretario, sub-secretario, oficial mayor y director general



de las dependencias del ejecutivo federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestadamente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo; K) Los agentes del ministerio público federal y del Distrito Federal; L) Los agentes de las policías judiciales y los miembros policías preventivas; Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el catálogo de empleos de la federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública; La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III. En el poder legislativo: en la cámara de diputados: el oficial mayor, el director general de departamentos y oficinas, el tesorero general, los cajeros de la tesorería, el director general de administración, el oficial mayor de la gran comisión, el director industrial de la imprenta y encuadernación y el director de la biblioteca del congreso; En la contaduría mayor de hacienda: el contador y el subcontador mayor, los directores y subdirectores, los jefes de departamento, los auditores, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados; En la cámara de senadores: oficial mayor, tesorero y subtesorero.

IV. En el poder judicial: los secretarios de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios del tribunal pleno y de las salas."

Los trabajadores de base, en términos del numeral 6° antes invocado, son "los no incluidos en la enumeración anterior, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente". Y en estos términos podemos decir, que los trabajadores que no se encuentren dentro de los llamados de confianza, se entenderá que su régimen es de base. Cabe mencionar, que el Estado contrata a personas para trabajos y por tiempo determinados, estos servidores públicos se consideran como servidores públicos de confianza, de conformidad al contrato celebrado entre el órgano de gobierno y dicha persona física. Además, también existen personas que prestan sus servicios al Gobierno del Distrito Federal por un periodo determinado, al cubrir interinamente la plaza o empleo de un servidor público de base, y que cuentan con derechos y obligaciones mientras dure el mismo.

Comprendido cuales son los servidores públicos de base y quienes son los de confianza, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al aplicarse las sanciones de suspensión en el empleo, cargo o comisión del servidor público y la destitución, podrían quedar sujetas a disposiciones diferentes, según la calidad del empleo, de tal manera, que cuando se trate de un empleado de confianza las sanciones las aplicará el superior jerárquico y surtirán efectos al notificarse las resoluciones sancionatorias, por lo que se debe proceder de

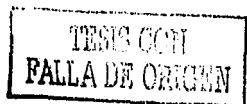
inmediato a su aplicación, al considerarse de orden público, y cuando se trate de un empleado de base deberá sujetarse a lo previsto en la "ley correspondiente". Esta situación, a todas luces resulta contraria a la facultad disciplinaria de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y de los Órganos de Control Interno, quienes tienen que llevar a cabo todo el procedimiento para resolver la suspensión o destitución del servidor público, pero su resolución carece de la definitividad y eficacia característicos de los actos administrativos, puesto que además se tiene que continuar en el supuesto, un nuevo procedimiento, al tratarse de servidores públicos de base.

La problemática en la aplicación de estas sanciones, resulta cuando se trata de servidores públicos de base, al tener que someterse la autoridad encargada de aplicar las sanciones a la "ley correspondiente", de ahí que resulte necesario conocer que se debe entender por esta precitada ley. En opinión del maestro **Adolfo J. Treviño Garza**, nos dice que "hay dos casos (refiriéndose a trabajadores de base), en que una responsabilidad administrativa puede afectar la relación laboral entre los servidores públicos y el Estado: son los casos de suspensión del servidor público y de destitución del puesto, mismas que de aplicarse, afectarían la estabilidad en el empleo del servidor público. En nuestra opinión, cualquier reclamación que pudiera plantearse al respecto, deberá formularse ante el Tribunal de Arbitraje respectivo, porque precisamente afecta la estabilidad en el empleo del servidor público."¹³⁴

En estos términos, los Tribunales de Arbitraje, se refieren a aspectos de carácter laboral, por lo que las legislaciones aplicables deben de ser de esta materia, y para los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, le son aplicables tanto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como su normatividad reglamentaria, las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, debiendo conocer el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo como se ha mencionado, las responsabilidades (administrativa, civil, penal y política) a que se pueden ser acreedores los servidores públicos son independientes una de otra, en razón de que tanto el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disponen que los procedimientos para la aplicación de los procedimientos se desarrollarán "autónomamente", confirmando el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la Administración Pública frente a la independencia del poder judicial.

Específicamente, la sanción administrativa de suspensión, "aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en su artículo 75 que la suspensión se sujetará a la ley correspondiente, ninguna de las leyes laborales que pudieran considerarse la correspondiente prevé algo al respecto,

¹³⁴ TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Edit. Porrúa. México. 1997. Pág. 74.



además de que, por la naturaleza ejecutiva del acto que establece la suspensión con relación a la materia disciplinaria, no de carácter prestacional, resulta innecesaria la aplicación de las leyes laborales.¹³⁸ Esto último, tomando en consideración que la imposición y aplicación de esta sanción, es exclusiva de la ley administrativa citada, en razón de que en sus artículos 64 y 65, establecen el procedimiento para la imposición y aplicación de éstas, comprendidas en el numeral 53, que deberán seguir la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y las Contralorías Internas, conforme al precepto 92. Aunado a que, por la propia naturaleza del acto administrativo que contiene la resolución en la que se impone tal sanción, queda sujeta a impugnación mediante recurso administrativo o juicio de nulidad, en los términos de los artículos 71, 72 y 73 de la ley de la materia.

Aún más, las sanciones previstas en las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, (normatividad eminentemente laboral), se contraponen a la ley de la materia, toda vez que en el artículo 143 de aquella, establece que "El incumplimiento de los trabajadores a las disposiciones contenidas en estas condiciones y en la ley, ameritará la aplicación de sanciones por parte del gobierno que consistirán en: Fracción IV.- Suspensión temporal en sueldo y funciones, hasta por ocho días.", y en la ley federal, se establece que la suspensión será de un periodo de tres días a tres meses de suspensión, por tanto la aplicación de la materia laboral resulta ser contraria a dicha ley federal, ya que por jerarquía debe de observarse esta última.

Acorde a esto último, al aplicarse la sanción de suspensión de sueldo y funciones a determinado servidor público de base del Gobierno del Distrito Federal, el superior jerárquico se encuentra ante una laguna de la ley, al no estar en posibilidad legal de proceder, y en consecuencia si procede a la aplicación directa, el acto se considerará en perjuicio de aquel, y si procede a demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la aplicación de la sanción, se deberá iniciar un nuevo procedimiento, conforme a las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, dejando de cierta manera sin efectos la resolución de la Contraloría General y de los Órganos de Control Interno, que concluyeron sancionarlo, y es precisamente en este último caso, si la sanción de suspensión excede el máximo de ocho días, como pueden ser quince o treinta días, acontece una problemática en la aplicación de sanciones al existir la referida contradicción de las leyes citadas con antelación, al regular estas diferentes periodos en dicha sanción.

En tal tesitura, se considera que la facultad disciplinaria se ve limitada y sobretodo restringida, cuando se trata de servidores públicos de base, por tanto, resulta necesario modificar la fracción III del artículo 56, eliminándose la referencia a

¹³⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Op. Cit. Pág. 137.



la suspensión, que ya fue establecida en la fracción I de dicho artículo, así como el segundo párrafo del artículo 75, a efecto de que no exista la limitación para las autoridades competentes de imponer y aplicar la sanción en comento y se les de un trato similar a todos los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, o en otro supuesto, establecer las modificaciones a las legislaciones laborales aplicables a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, en cuanto a que la suspensión podrá ser de 3 días a tres meses y que se impondrá en atención a una resolución firme de la Contraloría General o de las Contralorías Internas, o de cualquier otra Autoridad competente en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

En cuanto a la aplicación de la sanción administrativa de destitución de trabajadores de base, conforme a la ley de la materia, debe ser demandada por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas, es decir, "el área legal de la dependencia o entidad presentará ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público responsable, a la que se acompañara como documento fundatorio la resolución firme por la Secretaría de la Contraloría o, en su caso, de la Contraloría Interna, donde se impuso como sanción la destitución al trabajador de base...". "Toda vez que la separación definitiva del trabajador de base debe fundamentarse en una causa justa y su nombramiento dejará de surtir efectos solamente por laudo firme dictado por el Tribunal Federal laboral, la resolución administrativa debe contener las causas y fundamentos, razonamientos y motivaciones que provocaron la imposición de la sanción de destitución. Para que la sanción de destitución surta efectos, el Tribunal procederá a dictar laudo correspondiente, basado en los razonamientos y fundamentación de la resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o por la Contraloría Interna de que se trate." ¹³⁶ (Contraloría General y Órganos de Control Interno en el Distrito Federal).

Como podemos observar, la aplicación de esta sanción cuando se trate de servidores públicos de base, no queda en manos de las autoridades administrativas resolver y ejecutar por su propia cuenta esta clase de sanciones, a lo sumo les compete demandar dicha medidas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje acompañando las pruebas suficientes, para que jurisdiccionalmente se emita el fallo respectivo.

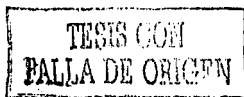
Por todo lo expuesto, y referente a esta sanción, es recomendable que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sea más explícita y congruente con las leyes laborales aplicables a los empleados del Gobierno del Distrito Federal, es decir, resulta necesario adicionar a las legislaciones laborales relacionadas a los servidores públicos del Distrito Federal, como causa de la

¹³⁶ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit. Págs. 154 y 155.

terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para ninguna autoridad, la resolución definitiva de destitución, impuesta por órgano competente, (Contraloría General, Consejo de la Judicatura y Órganos de Control Interno, todos del Distrito Federal). Además, se propone que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 56 fracciones II y IV, el concepto "se demandará", deberá cambiarse por "se aplicará o ejecutará", dado que con esto, se daría plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración pública, ya que ésta no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos.

A efecto de demostrar que tanto la materia administrativa como la laboral, son totalmente autónomas e independientes una de otra, y que en la redacción de diversos preceptos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se comete el error al supeditar la facultad disciplinaria a una autoridad jurisdiccional, como es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, nos permitimos citar el siguiente criterio jurisprudencial:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- ES IMPROCEDENTE Oponer excepciones de índole laboral para desvirtuarla. Partiendo de la distinta naturaleza de las relaciones jurídicas que vinculan, por un lado, al trabajador al servicio del Estado con el ente público empleador, y por el otro, al servidor público con la función pública que desempeña, se pueden distinguir dos regímenes jurídicos diferentes y excluyentes, regulados cada uno por ordenamientos legales específicos reglamentarios cada uno de diverso apartado constitucional, a saber, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado regula la relación laboral entre el ente público y sus trabajadores como ley reglamentaria del artículo 123, apartado B, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; en cambio, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, emanada de la infracción disciplinaria, es regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, resulta jurídicamente impropio pretender desvirtuar la responsabilidad administrativa disciplinaria de un servidor público, surgida por el incumplimiento a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir el ejercicio de la función pública, mediante la oposición de excepciones de índole laboral, ya que tal proceder implica desconocer, no sólo la diferente regulación legal que cada relación jurídica tiene en virtud de su distinta naturaleza, sino soslayar la diferente finalidad de las sanciones que pueden imponerse en cada materia, ya que ante el incumplimiento de las obligaciones laborales, de contenido eminentemente prestacional, se busca fundamentalmente obtener la realización del servicio no prestado o la satisfacción de la contraprestación omitida, y en cambio, en la imposición de sanciones administrativas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de contenido esencialmente resarcitorio y restrictivo de derechos para el infractor, se tiene por finalidad reprimir el incumplimiento a las obligaciones que como servidor público se tiene al desempeñar la función pública, de conformidad con lo dispuesto en los



artículos 108, 109 y 113 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria, es decir, se busca prevenir la disciplina dentro del ejercicio de la función pública, logrando la reparación del daño causado, además de restringir la esfera jurídica del servidor público infractor." "Juicio No. 801/98-05-01-1/99-PL-01-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 12 de abril de 2000, por unanimidad de 11 votos.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretario: Lic. Cesar Octavio Irigoyen Urdapilleta." "R.T.F.F., Año III, Cuarta Época, No. 25, Agosto 2000, p. 67, Precedente."

Un tercer supuesto, es el relativo a la sanción económica, toda vez que la fracción VI, del artículo 56 de la ley, dispone que: "Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad", y el numeral 75 párrafo último, establece que: "Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia." El procedimiento económico coactivo, también conocido en materia fiscal como de ejecución, está regulado en el Título Segundo, Capítulo V, del Código Financiero del Distrito Federal.

Atendiendo a lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, compete a los Órganos de Control Interno aplicar las sanciones económicas, y que en términos del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, están dotadas de atribuciones de decisión y ejecución, sin embargo, en términos del artículo 17 del código antes invocado, las Contralorías Internas, no son consideradas como autoridades fiscales, aunado a que no cuentan con los órganos ni los sistemas creados ex profeso, y por consecuencia debidamente establecidos para conocer y desahogar el procedimiento económico coactivo o de ejecución, en virtud de una resolución sancionatoria impuesta por daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda del Gobierno del Distrito Federal, tan es así, que en la práctica, se remite el expediente a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, para que lleve a cabo dicho procedimiento, en razón de que sí es autoridad fiscal y cuenta con los medios necesarios para la aplicación de dicha sanción.

Por lo anterior, resulta indispensable, modificar la fracción VI, del artículo 56 de la ley de la materia, eliminando que las sanciones económicas serán aplicadas por las Contralorías Internas, y establecerse que dichas sanciones deben ser aplicadas por las autoridades fiscales competentes, o en su caso, debe establecerse en el citado código financiero, como autoridades fiscales competentes los Órganos de Control Interno de las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Distrito Federal, proporcionándoseles a su vez, los recursos humanos, técnicos y materiales a efecto de que estén en posibilidad de hacer efectiva dicha sanción mediante el procedimiento de ejecución, conforme a lo establecido en la última

normatividad citada.

En un cuarto supuesto, tenemos que la aplicación de la sanción de inhabilitación para desempeñar, un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, conforme a la fracción V, del numeral 56 de la ley de responsabilidades, además en términos del artículo 75 la sanción de inhabilitación surtirá efectos al notificarse la resolución y se considerará de orden público, además que se prevé la situación de que la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, "expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público", conforme al numeral 69.

Como se puede observar, la sanción administrativa de inhabilitación impuesta a un servidor público del Gobierno del Distrito Federal, se aplica y surte efectos por disposición legal al momento de notificarse, correspondiendo a la Contraloría General, expedir constancias de la no existencia de esta sanción. Lo anterior, se considera insuficiente para la eficacia de la ejecución de la presente sanción, en razón de que actualmente no es requisito para solicitar empleo en la Administración Pública, presentar dicha constancia, sin embargo, cuando se pretende contratar a una persona, en ocasiones se solicita dicha constancia, pero en la realidad es de que casi son nulas tales solicitudes, por lo que en pocas veces se detecta que el servidor público sancionado se encuentra inhabilitado para desempeñar empleos, cargos o comisiones.

Acorde a lo anterior, resulta necesario que se establezca un precepto en la ley de la materia, que instruya a la autoridad resolutora, que para el caso de imponer esta sanción, deberá hacerla del conocimiento a cada una de las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Distrito Federal, a efecto de que se abstengan de contratar a la referida persona, o en su caso, establecer en la normatividad de contratación de servidores públicos del Distrito Federal, (Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, Circular Uno emitida por Oficialía Mayor, entre otras), como requisito para poder ingresar a la administración pública local, que el solicitante al puesto, presente dicha constancia debiendo la autoridad que pretenda contratarlo, verificar el contenido de la misma.

Por último, como quinto supuesto, consideramos que la redacción del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es clara y tiende a la confusión del ejercicio de la facultad disciplinaria, en virtud de que dicho dispositivo legal dispone textualmente lo siguiente: "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". Si atendemos a una interpretación gramatical de la presente

disposición jurídica a contrario sensu, los que no sean servidores públicos, no serán sujetos a dicha ley. Esto es necesario señalarlo, porque es común que los servidores públicos de confianza con cada cambio de los titulares de las áreas donde prestan sus servicios, se vean obligados a renunciar, ya sea por seguir a quien era su jefe, o bien, porque sus actuales superiores, por costumbre, tratan de colocar a nuevas personas en dichos puestos. De ahí que, es factible que cuando la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal o los mismos Órganos de Control Interno, al momento de llevar a cabo las investigaciones, el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario, o antes de emitirse resolución sancionatoria, contra algún servidor público que ha incurrido en responsabilidad, éste ya no preste sus servicios en el Gobierno del Distrito Federal, por lo que atendiendo a dicho precepto ya no se le podrá aplicar la facultad disciplinaria, ni mucho menos aplicar alguna o algunas de las sanciones previstas en el numeral 53, puesto que ya no tiene el carácter de servidor público, por tanto, es necesario que el artículo 2º, se amplié estableciendo "que serán sujetos a dicha ley, las personas que desempeñen o hayan desempeñado un empleo, cargo o comisión en la administración pública, y que con actos u omisiones hayan incumplido los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia", lo cual comprendería a las personas que ya no sean servidores públicos por cualquier causa, y que en todo caso, la facultad disciplinaria estaría sujeta a la prescripción prevista en el numeral 78 de esta ley, que es de un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y en los demás casos prescribirán en tres años.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La responsabilidad de los servidores públicos a lo largo de la historia de nuestro país se enfocó a la materia penal, civil y política, sufriendo las disposiciones jurídicas reglamentarias diversos cambios, y fue hasta las reformas al Título Cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en diciembre de 1982, que se crea la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

SEGUNDA.- La función pública es la actividad que realiza el Estado, por conducto de los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en el ejercicio de las atribuciones legales que tienen encomendadas, asimismo, se considera como la situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado, y que se configura por el conjunto de deberes, derechos y situaciones laborales que conforme a las normas pertinentes nos permiten ubicar el papel del Estado y sus servidores públicos. Esta figura, da pauta a la facultad disciplinaria del Estado, para con sus empleados o trabajadores cuando incumplen alguna de sus obligaciones legalmente establecidas.

TERCERA.- Las obligaciones de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, se encuentran previstas en las veinticuatro fracciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CUARTA.- En términos del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 4° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la aplicación de los procedimientos se desarrollarán autónomamente, confirmando que la responsabilidad a que se pueden hacer acreedores los servidores públicos son independientes una de otra y son la civil, penal, política y administrativa, deduciéndose el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la Administración Pública frente a la independencia del poder judicial.

QUINTA.- La responsabilidad administrativa, se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen a la función pública, siendo estos los previstos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley reglamentaria de las responsabilidades de los servidores públicos (legalidad, honradez, imparcialidad, eficiencia y lealtad).

SEXTA.- El procedimiento administrativo disciplinario, se considera al conjunto sistemático de actos administrativos, que tienen por finalidad la imposición de sanciones administrativas a un servidor público responsable de sus obligaciones previstas en la ley de la materia, facultad disciplinaria. Este procedimiento, comprende tres grandes etapas, la primera de investigación e instrucción; la segunda, denominada procedimiento en strictu sensu; la tercera corresponde a las vías de impugnación.

SÉPTIMA.- En cuanto a los criterios y parámetros propuestos para aplicar sanciones según el tipo y gravedad de la falta, es necesario que las autoridades encargadas de resolver procedimientos administrativos disciplinarios, Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y los Órganos de Control Interno, adopten ciertos criterios para imponer sanciones, identificando las faltas a las que se les pueden aplicar determinadas sanciones; esto tendrá como consecuencia práctica, sistematizar y uniformar las decisiones de los asuntos, pues la resolución de cada caso sería más justa y equitativa al establecerse más o menos soluciones similares o de la misma especie aplicables a faltas idénticas y, sobre todo, las sanciones más severas se reservarían para las faltas más graves.

OCTAVA.- Las causas que dan origen al procedimiento administrativo disciplinario, son a saber dos: La primera que se suscita cuando el servidor público que desempeña un empleo, cargo o comisión en el Gobierno del Distrito Federal, incumple por acción u omisión alguna o algunas de las hipótesis normativas, contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La segunda, se constriñe a que dándose el anterior supuesto, la autoridad competente para 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, se le hace de su conocimiento por cualquier medio, queja o denuncia, pudiendo ser también de oficio, y por ende inicie el procedimiento de mérito en contra del servidor público presunto responsable, para determinar, en su caso, las sanciones que correspondan en los términos de la ley de la materia.

NOVENA.- Los sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo disciplinario, son básicamente dos grupos: el primero lo constituyen los servidores públicos en general, cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 108 constitucional y 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a quienes se promueve responsabilidad administrativa; El segundo grupo se integra por los servidores públicos encargados de conocer, investigar y resolver sobre la responsabilidad administrativa de los primeros señalados, desahogar el

Procedimiento Administrativo Disciplinario, por virtud de las facultades expresamente conferidas en las leyes y demás ordenamientos jurídicos.

DÉCIMA.- Las sanciones a que se puede hacer acreedor un servidor público del Gobierno del Distrito Federal en el desempeño de sus funciones, pueden ser al igual que la responsabilidad, de cuatro tipos, administrativa, civil, penal y en casos específicos de carácter político, dependiendo del hecho ilícito cometido y de la ley que lo sanciona, así como del cargo desempeñado. Específicamente, las sanciones administrativas a las que se puede ser acreedor un servidor público del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por incumplimiento de sus obligaciones, son las siguientes: 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.

UNDÉCIMA.- El apercibimiento no es sinónimo de amonestación, en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente, ya que la amonestación, en su origen trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o amonestación, y que consiste en una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate, que haga o deje de hacer determinada cosa, en el entendido de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

DUODÉCIMA.- Las disposiciones jurídicas que delimitan la competencia, para conocer, sustanciar, resolver procedimiento administrativo disciplinario, e imponer sanciones disciplinarias, en la administración pública del Distrito Federal y de aquellos que presten sus servicios en el poder legislativo local, son: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior. En cuanto a las autoridades competentes para la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en el Distrito Federal son a saber: la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y los Órganos de Control Interno de las dependencias, entidades, órganos político administrativos y órganos desconcentrados. Mientras que las autoridades competentes para aplicar o ejecutar dichas sanciones, corresponden al superior jerárquico o titular donde labore el servidor público al que se le haya impuesto una o varias sanciones administrativas, y en casos específicos le corresponderá a la Contraloría General, como es cuando el superior jerárquico no proceda a aplicar la sanción de destitución, y la sanción económica le corresponde su aplicación a las Contralorías Internas.

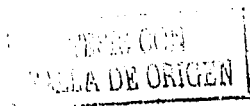
Para el caso de servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el poder judicial local, las leyes aplicables son la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, correspondiendo la facultad disciplinaria al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, y la aplicación de las sanciones administrativas es facultad del superior jerárquico y en casos especiales, esta facultad es otorgada a dicho consejo.

DÉCIMO TERCERA.- Los conceptos de imposición y aplicación, no son similares entre sí, sino que implican necesariamente una concepción diferente. El primero, se relaciona directamente con el procedimiento administrativo disciplinario que efectúa tanto la Contraloría General, los Órganos de Control Interno y el Consejo de la Judicatura, previo a establecer una o varias sanciones a determinados servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, es decir, una vez desahogado el procedimiento respectivo, la autoridad competente una vez que lo haya agotado, estará en posibilidad de imponer algunas de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El vocablo aplicación, es el acto subsecuente a la imposición y que por regla general la aplica una autoridad diferente a la que investigó y desahogó las irregularidades detectadas. Ambos conceptos tienen procedimientos específicos previstos en la ley de la materia.

DÉCIMO CUARTA.- Las sanciones de amonestación y apercibimiento en su doble aspecto, privada y pública, carecen de procedimiento específico para su aplicación dejando en estado de incertidumbre al servidor público responsable de un hecho ilícito, al desconocer los límites con que se pueda conducir la autoridad ejecutante. De ahí, que resulte necesario insertar en la ley en comento, un procedimiento específico para la aplicación de las sanciones referidas, para que el acto administrativo de aplicación, como cualquier otro acto de autoridad, esté debidamente fundado y motivado.

DÉCIMO QUINTA.- La facultad disciplinaria se ve limitada y sobretodo restringida, al imponer y aplicar la sanción de suspensión, cuando se trata de servidores públicos de base, resultando indispensable modificar la fracción III del artículo 56, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, eliminándose la referencia a la suspensión, al estar ésta señalada en similares términos en la fracción I de dicho artículo. Asimismo, el segundo párrafo del artículo 75 debe ser modificado, eliminándose la limitación existente para las autoridades competentes de imponer y aplicar la sanción en comento, relativa a que: "Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente", a efecto de que se les de un trato similar a todos los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, o en su caso, se deberán realizar modificaciones a las legislaciones laborales aplicables a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, en cuanto a que la suspensión podrá ser

123



de 3 días a tres meses y que se impondrá en atención a una resolución firme de la Contraloría General o de las Contralorías Internas.

DÉCIMO SEXTA.- En cuanto a la aplicación de la sanción de destitución de servidores públicos de base del Gobierno del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá ser más explícita y congruente con las leyes laborales aplicables a los empleados del Gobierno del Distrito Federal, es decir, resulta necesario adicionar a las legislaciones laborales relacionadas a los servidores públicos del Distrito Federal, como causa de la terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para ninguna autoridad, la resolución definitiva de destitución, impuesta por órgano competente, (Contraloría General, Órganos de Control Interno y Consejo de la Judicatura, todos del Distrito Federal). Además, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 56 fracciones II y IV, el concepto "se demandará", debe cambiarse por "se aplicará o ejecutará", dado que con esto, se daría plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración Pública, que no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos.

DÉCIMO SÉPTIMA.- En cuanto a la sanción económica impuesta y aplicada a un servidor público, resulta indispensable, modificar la fracción VI, del artículo 56 de la ley de la materia, eliminando que las sanciones económicas serán aplicadas por las Contralorías Internas, y establecerse que dichas sanciones deben ser aplicadas por las autoridades fiscales competentes, o en su caso, se deberá establecer en el citado código financiero, como autoridades fiscales competentes a la Contraloría General, al Consejo de la Judicatura y a los Órganos de Control Interno de las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Distrito Federal, proporcionándoseles a su vez, los recursos humanos y materiales a efecto de que estén en posibilidad de hacer efectiva dicha sanción mediante el procedimiento de ejecución, conforme a lo establecido en la última normatividad citada.

DÉCIMO OCTAVA.- En relación a la sanción de inhabilitación, se debe establecer un precepto en la ley de la materia, que instruya a la autoridad resolutora, que para el caso de imponer esta sanción, deberá hacer del conocimiento a cada una de las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Distrito Federal, a efecto de que se abstengan de contratar a la referida persona, o en su caso, establecer en la normatividad de contratación de servidores públicos del Distrito Federal, (Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, Circular Uno emitida por Oficialía Mayor, entre otras), como requisito para poder ingresar a la administración pública local, que el solicitante al puesto, presente dicha constancia debiendo la autoridad que pretenda contratarlo, verificar el contenido de la misma.

DÉCIMO NOVENA.- Es necesario que el artículo 2° de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se modifique estableciendo "que serán sujetos a dicha ley, las personas que al desempeñar un empleo, cargo o comisión en la administración pública, con actos u omisiones hayan incumplido los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia", lo cual comprendería a las personas que ya no sean servidores públicos por cualquier causa, y que en todo caso, la facultad disciplinaria estaría sujeta a la prescripción prevista en el numeral 78 de esta ley, que es de un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y en los demás casos prescribirán en tres años.

125

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 2ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 1998.

AMARO GUZMÁN, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. Edit. Mc Graw-Hill, S.A. de C.V. México. 1986. Pág. 153.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Edit. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina. 1981. Tomo VII.

CAMPILLO SAENZ, José. Introducción a la Ética Profesional. Edit. Porrúa. México. 1996.

CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Edit. Porrúa S.A. México. 1982.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 26ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 1998.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo I. 2ª. Ed. Edit. Limusa. México. 2000.

..... El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 2001.

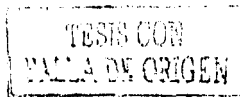
..... El Derecho Disciplinario de la Función Pública. 2ª. Ed. Edit. INAP. A.C. México. 1992.

..... y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. 4ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 2000.

ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. 9ª. Ed. Edit. Tecnos. Madrid, España. 1999.

FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Código de Conducta de los Servidores Públicos. Edit. UNAM. México. 1994.

126



- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 39ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 1999.
- GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. 3ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 2000. Tomo I.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 52ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 2001.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 9ª. Ed. Edit. Harla. México. 1995.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Edit. Porrúa S.A. México. 1993.
- JEZE, Gastón. Principios Generales del Derecho Administrativo. 3ª. Ed. Edit. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1930.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. 2ª. Ed. Edit. Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V. México. 1993.
- MARTÍNEZ ESTERUELAS, Cruz. Diccionario Jurídico Espasa. Edit. Espasa Calpe S.A. Madrid, España. 1999.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 3er y 4º Cursos. 3ª. Ed. Edit. Oxford University Press, S.A. de C.V. México. 2000.
- MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Nacional. México. 1980.
- MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Edit. Porrúa. México. 1995.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. La Función Pública. Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. Porrúa S.A. México. 1985. Tomo IV.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 1997.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. México. 1999.



OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. 4ª. Ed. Edit. Oxford University Press, S.A. de C.V. México. 1996.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México. 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 20ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997. 22ª. Ed. Edit. Porrúa. México. 1999.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Edit. Porrúa. México. 1997. Pág. 74

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Código Fiscal de la Federación.

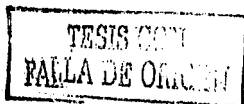
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia Del Distrito Federal.

Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.



Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Código Financiero del Distrito Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Penal para el Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

Circular Uno, "Normatividad en Materia de Administración de Recursos", emitida por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, año 2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Agosto 1995. Tesis I.1°.A. 5 A. Pág. 622.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Abril de 1996. Tesis: P. LXII/96. Página: 120.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Agosto 1996. Tesis VI.2°. 38 L. Pág. 662.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Agosto 1996. Tesis VI.2°. 39 L. Pág. 735.

Revista Tribunal Fiscal de la Federación No. 6, 3ª. Época, Año I, junio 1988. Pág. 47.

Revista Tribunal Fiscal de la Federación No. 87, 3ª. Época, Año VIII, Marzo 1995. Pág. 45.

Revista Tribunal Fiscal de la Federación No. 25, 4ª. Época, Año III, Agosto 2000. Pág. 67.

ECONOGRAFÍA

Diccionario del Español Usual en México. Edit. El Colegio de México A.C. México. 1996.

Enciclopedia del Idioma. Edit. Aguilar S.A. México. 1982. Tomo III.

Enciclopedia Universal Ilustrada. Edit. Espasa Calpe, S.A. Madrid, España. 1981. Tomo XXIX.

Gran Larousse Universal. Diccionario de la Lengua. Edit. Plaza & Janes S.A. Barcelona, España. 1981. Tomo XLIV.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. Porrúa - UNAM. México. 2000. Tomos A-C y D-H.