

321909

**CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS**

**ESCUELA DE DERECHO**

**RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL  
DISTRITO FEDERAL**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

**P R E S E N T A :**

**HUMBERTO CORDERO VALDEZ**

ASESOR DE TESIS: LIC. RENÉ ANTONIO PALAVICINI ESPONDA

México, Distrito Federal

2005

m347143



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.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

A MI MAMÁ Y HERMANOS  
Por su apoyo y confianza incondicional  
a lo largo de toda mi carrera profesional.

A MI HERMANO RAÚL:  
Por ser mi ejemplo de superación  
y constancia para llegar siempre  
al éxito.

A MIS TÍOS:  
Por su cariño y  
Solidaridad.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas y Constancia para llegar siempre al éxito.  
UNAM a difundir en formato electrónico e impresión el contenido de mi trabajo recreacional.

NOMBRE: Cordero Valdez

Humberto

FECHA: 24-Agosto-05

FIRMA: 

A MIS MAESTROS:  
Por sus loables enseñanzas.

A MIS COMPAÑEROS DE LA UNIVERSIDAD:  
Por los cinco años de convivencia, siempre juntos.

AL LIC. AGUSTÍN GUTIÉRREZ KATZE:  
Por su apoyo, amistad  
y sabios consejos.

A LA LIC. GRACIELA FLORES GARDUÑO:  
Por su confianza, comprensión y apoyo  
en la realización de este trabajo.

A AMELIA Y MARIA ELENA:  
Mis compañeras de trabajo  
Por ser ellas.

AL LIC. RENÉ PALAVICINI ESPONDA:  
Por su instrucción y paciencia.

A JOSÉ DE JESÚS  
Y A TODOS MIS AMIGOS:  
Por su amistad incondicional.

A MÍ UNIVERSIDAD:  
Por ser el camino  
que me llevo a mi formación profesional.

A TODOS USTEDES MUCHAS GRACIAS...

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene la finalidad de darnos una visión más amplia sobre las responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal, así como cuales son las obligaciones, debido a que tienen una misión social de gran trascendencia, insoslayable y, por lo mismo, verificable por parte de la sociedad, que les observa y juzga; por tal razón llegamos al planteamiento del problema de merito, necesariamente a preguntarnos ¿de qué manera los servidores públicos del Distrito Federal, se rigen por una ley federal y anacrónica y en qué problema se cae por esa forma de reglamentar las responsabilidades de dichos servidores?. Esto trae como consecuencia investigar el régimen jurídico bajo el cual se encuadra la conducta del servidor público.

El presente trabajo se aborda desde el punto de vista Constitucional y Administrativo, comprendiendo el periodo desde la época prehispánica hasta nuestros días, para así analizar el grado de responsabilidad en que un servidor público del Distrito Federal puede llegar a incurrir y cuáles son las sanciones y medios de defensa con que cuenta un servidor, teniendo como aportación un análisis completo de la anterior Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; lo que trae a formular la siguiente hipótesis: “si con la existencia de la normatividad actual la transparencia de rendición de cuentas se ha visto entorpecida ya que no está regulada adecuadamente y con la integración de ajustes normativos los procesos de transparencia y rendición de cuentas tenderían a una mayor confiabilidad ciudadana respecto de todos los Servidores Públicos resolviendo los conflictos derivados del incumplimiento de las obligaciones dispuestas en la Ley de Responsabilidades”, teniendo como dimensión la aplicación en el Distrito Federal de la Ley de 1982.

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos. En el Primero se analizarán los antecedentes históricos, desde la época prehispánica hasta nuestros días, pasando por las épocas colonial, independiente y contemporánea.

El segundo capítulo se analizan los distintos tipos de responsabilidades en la que puede llegar a incurrir el servidor público en el ejercicio de sus funciones. Y estas son: administrativa, penal, civil y política.

El tercer capítulo tiene el propósito de analizar el procedimiento administrativo y disciplinario la facultad sancionadora de la autoridad y las distintas fases del procedimiento como son: la queja o denuncia, la investigación, instrucción, decisión y la ejecución.

El cuarto capítulo tiene la finalidad de hacer un análisis, en qué consisten los principios o valores, las obligaciones de los servidores públicos, las sanciones aplicables al servidor público responsable, desde la amonestación hasta la inhabilitación, pasando por la suspensión, destitución y la sanción económica, para finalizar con los medios de defensa.

Y finalmente, las conclusiones donde se desprende que es necesaria una clara y urgente reforma en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal, debido a que con la Ley de Responsabilidades de 1982, se adolece de serias deficiencias jurídicas.

CAPITULO I  
ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
DEL DISTRITO FEDERAL

## 1.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.

Dentro de esta época la organización social imperante, descansaba en el clan y la tribu, y el imperio no era sino una confederación de tribus, siendo una organización social y política, al hablar de la etapa a la que nos referimos se tiene que mencionar que inicia con el calpulli azteca y termina con la llegada de Hernán Cortes a tierras mexicanas.

Los aztecas o mexicas tuvieron una sofisticada organización en todos los órdenes: políticos, económico, social, y cultural, lo que los hizo ser dignos de admiración por los españoles, que asombrados contemplaron los innegables avances alcanzados por los pueblos del altiplano.

Siendo esta parte de México antiguo, un poco difícil de abordar, debido a la diversidad de etnias y reinos que florecieron en esa época, debido a esto enfocaremos nuestra mirada a la cultura Azteca, la que sin lugar a dudas y gracias a sus brillantes y valiosas aportaciones a las civilizaciones de todos los tiempos, se ha dirigido como la más investigada y admirada; que en gran medida se debió, tanto a su estratégica ubicación, como al impulso que logró la triple alianza conformada en 1434 por los reinos de México, Tacuba y Texcoco, alianza que permaneció inalterable por casi un siglo y que a la postre alcanzaría la gloria de ser recordada como la gran Tenochtitlán.

La presencia de grupos organizados de ponentes entre los Aztecas, entre los Mayas y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por hábitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmar la existencia de una institución que difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió de los Nahuas la denominación de Calpulli.

Se puede afirmar desde luego, que:



“1.- el grado superior de organización social, lo constituía la tribu, llegaron a integrar, en efecto, verdaderos Estados libres.

2.- Dichas tribus particularmente las que se hallaban en el grado mayor de evolución, formaban confederaciones, que no reprimían los derechos particulares de cada una. El hecho de que existían varias confederaciones, sobre todo entre los principales núcleos”<sup>1</sup>

Sus jefes eran electos por consejos de sus respectivas tribus. Tal circunstancia corrobora la existencia de la práctica electiva, entonces limitada a los consejos de jefes pero significativa en cuanto a que indica un avance en ese sistema democrático.

El clan estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es, por ello, un auténtico clan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario, es así, que el “Calpulli con la participación de un mismo lenguaje dialectal, estaban ligadas entre sí y a través de sus clanes integraban la tribu”<sup>2</sup>.

Siendo que la primera vertiente es el “calpulli” era el sitio ocupado por un linaje, es decir por un grupo de familias emparentadas por los lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un Dios particular y, para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. *La reforma Municipal*, p 31.

<sup>2</sup> CONTRERAS CRUZ, Sergio , *Historia Teoría y Praxis Municipal*, México, Ed Instituto Mexiquense de la Cultura Pliego Impresores, 1993, p 27.

<sup>3</sup> OCHOA , Op. Cit., *supra*, nota 1, p 33.

El Calpulli proviene de la palabra Calli, que significa casa y de pulli o polli, como se ve, ésto nos da la idea de agrupación de cosas semejantes. El significado más exacto del Calpulli es vecindario o barrio.

Al hablar de la etapa a que nos referimos, tenemos que mencionar que inicia con el Calpulli Azteca y termina con la llegada de Hernán Cortés a tierras mexicanas.

El Calpulli es el antecedente más remoto de la organización política que encontramos dentro de nuestra historia. Por lo tanto la "importancia que tuvieron los calpullis, en la organización del imperio mexicana, para establecer los rasgos que lo asemejan al municipio moderno. Los Calpullis con múltiples funciones de carácter económico, político, social y religioso, que solo puedan darse en sociedades con un alto grado de desarrollo. Es pues el calpulli, la célula primaria en el imperio mexicana y los lasos de la sangre que son los que prevalecen en el clan primario, y los territoriales que privan en la formación del calpulli. Fueron posteriormente substituidos por vínculos plenamente políticos, religiosos, jurídicos etc."<sup>4</sup>, en la que su desarrollo fue auge del pueblo, creció y se fortaleció el calpulli, al ser la unidad de organización social de los mexicas, y reflejar la constitución política, jurídica, económica, de la sociedad mexicana.

Y, es considerado como un grupo organizado de parientes entre los aztecas. Se señala que los calpulli, representan la primera etapa natural de carácter agrario, fincado en la explotación de la tierra, desarrollado en su organización local por vínculos religiosos y vecinales de residencia, coexistiendo al lado de instituciones centrales, sin perder la característica de su régimen local. En efecto su integración como una alianza de familia y la forma de su Gobierno en un concejo, se ha logrado identificar como la forma de organización primitiva de México, ésto es, que una vez instalados y vencidas las adversidades, los Aztecas dieron pie a la formación de un verdadero Estado, entendiend que éste, "tiene su origen en el establecimiento

---

<sup>4</sup> MUÑOZ, Virgilio Muñoz, pp 27, 28.

definitivo de una tribu sobre un territorio determinado; con la convivencia continuada y permanente de todos los miembros pertenecientes a una misma colectividad sobre un territorio, es la que se hace que se modifique la naturaleza del lazo que los mantenía y que se convierta de familiar a político<sup>5</sup> sobre la organización política de los Aztecas hablaremos sobre algunas características del calpulli, el mundo Azteca se encontraba dividido en dos grandes partes. Un bloque especial en el que se erigía la ciudad-estado de Tenochtitlan con su zona aledaña, y a un número indeterminado de provincias dependientes, mediante alianzas y sojuzgamientos.

El Imperio Azteca, asentado en Tenochtitlan, centralizado en una autoridad suprema, el emperador, estaba organizado en cuatro barrios o calpullis mayores y éstos a su vez se dividían en calpullis menores formados por grupos consanguíneos y tipificados como clanes por tener los mismos dioses. Los pueblos sojuzgados constituían un área de dominación para el pago de tributos pero no perdían su característica propia de régimen local.

Las tierras del calpulli eran propiedad comunal y se distribuía entre las familias miembros del mismo, pudiendo heredarse dentro de cada familia, existía además la obligación de cultivar la tierra y quien dejaba de hacerlo por dos años consecutivos eran desposeídos de su parcela, esto último, debido a que el calpulli era el propietario de las tierras y no el individuo aun cuando éste tenía el derecho de una parcela de la tierra comunal para su sustento. Estos calpullis estaban sujetos a los jefes aztecas llamados tlatoanis.

El calpulli constituyó, el foco de convivencia, administrativamente, el punto de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general de la producción, en este caso el calpulli era una alianza de familia y por lo que tenía una forma de gobierno. En la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos

---

<sup>5</sup> MUÑOZ Virgilio, Mario Ruiz Massieu, *Elementos Jurídico-Histórico del Municipio en México*, Ed Litografía Regina delos Ángeles, S. A., 1970, p 21.

siempre estuvieron formulados a través de las alianzas, ligas, uniones, federaciones; era su forma típica de gobierno que la constituyen los consejos, en el calpulli la alianza de familias determinó fatalmente, una forma de gobierno: la del consejo.

El consejo estaba formado por los jefes de las familias, y que eran principalmente los ancianos es decir los hombres de mayor edad y sabiduría, cabezas de grupos de familias conyugales ligadas entre sí por herencia directa patriomatriral. El consejo de ancianos representantes de cada familia como una simple junta vecinal, revestida de una autonomía muy limitada y sin más atribuciones que las relativas al aseguramiento del orden y la buena inteligencia entre los miembros del calpulli y un sistema de elección para los funcionarios de cada uno, aún cuando esta elección estaba sujeta a determinadas condiciones como al que los elegidos pertenecieran al calpulli y fueran de la nobleza.

El calpulli era la unidad social mínima en la administración pública, en el cual, la alianza de la familia determinó una forma de gobierno, la del consejo y éste designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas.

Los funcionarios del calpulli duraban en su encargo toda una vida, más como su cargo era el resultado de una elección, no heredaban la función en sus hijos y descendientes, y podrían, si para ellos daban motivo grave, ser depuestos a voluntad del consejo. Los funcionarios del calpulli, eran siempre electos por los jefes de familia o ancianos.

1.- El Teachcaub, o pariente mayor, era el más importante rango. Como todos los demás miembros del calpulli deberían ser miembros y deberían ser hábiles para amparar y defender, y su elección era de por vida, y a su muerte se elegía a otro " el más honrado, sabio y hábil a su modo, y viejo, el que mejor les parecía para ello"

En el Teahcaub, recaía la administración, en forma parecida o como ejercen los alcaldes. Administraba:

- a) El régimen comunal agrario.
- b) El trabajo de los hombres del calpulli.
- c) El producto de sus tierras.
- d) Cuidaba la conservación del orden.
- e) De que se impartiese justicia.
- f) Del culto a sus dioses y antepasados.

El Tecuhtli –el señor-, este desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra, pero sin que heredase su investidura, ere el jefe militar del calpulli:

- a) Cuidaba del adiestramiento de los jóvenes en el telpochcalli.
- b) Capitaneaba a sus tropas en las batallas.
- c) En él recaía el honor de llevar en las acciones de guerra la sangre insignia del linaje.

Los Tequitlatos, eran otros funcionarios encargados de dirigir el trabajo comunal.

Los Calpizques, encargados de recaudar el tributo.

Los tlayacanques, cuadrilleros.

Los Sacerdotes y Médicos hechiceros, y cuya encomienda era la conservación de la seguridad del grupo.

Aquí existen otro tipo de funcionarios de menor grado o jerarquía que son:

Los Tlacuilos, que eran los escribanos o pintores encargados de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, y todo lo relacionado con la historia y la propiedad de la tierra.

Los Topiles, que ejercían los oficios de gendarmería.

Las características de los funcionarios del calpulli eran:

- 1.- La duración de su encargo, era por toda la vida.
- 2.- La deposición de su encargo, por el consejo, si daba motivo grave para ello.
- 3.- Era de carácter electivo, su designación.
- 4.- La restitución electiva, que solo consideraba a los indios cabezas, o los jefes de familias, o los ancianos.
- 5.- la diferencia respecto a los topiles, era que no eran escogidos entre los jefes de familia.

En cada uno de los diferentes calpullis de la Ciudad de Tenochtitlan, había unos funcionarios cuya competencia estaba limitada a los asuntos de importancia mínima. Sus atribuciones participaban a la vez en una participación judicial, administrativa y política. Eran conocidos como Calpullec y Chincaltec.

Los calpullis formados por los lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba, y en los cuales existía un mismo lenguaje dialectal, estaban ligados entre sí y a través de sus clanes. El consejo tribal estaba formado por los parientes más viejos y los jefes militares del calpulli. Este consejo

era el que elegía por una vida al tlatoani, como jefe del clan y al tlacatecuhtli el jefe de los hombres o jefe militar. Pero en la elección había una limitación importante y era que sólo podía recaer en un calpulli determinado, así sucedió entre los mexicas.

La forma democrática de gobierno derivadas de la organización social basada en el parentesco se encontraba en pleno vigor lo que provocaba que se permitiera que estas formas democráticas, no se perdieran en el transcurso de la dominación española.

El gobierno estrictamente local en Tenochtitlan, puede afirmarse que era expresión de existencia, ya entonces definida, del municipio natural, que comenzaba a pasar al campo del municipio político, al establecer sus propias instituciones.

“El estado mexicano siempre cuidó que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, reglamentando para el efecto las condiciones necesarias para adquirirlos, en especial los de gobernantes de los pueblos anexados, los jueces y funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los calpullis”<sup>6</sup>.

En los rubros de Hacienda Pública y la Administración de Justicia, en donde de manera predominante se advierte el control represivo contra los funcionarios que, encargados de recabar los tributos y de impartir justicia, incurrían en conductas contrarias a los intereses del pueblo azteca.

Con la finalidad de vigilar y controlar el cumplimiento tributario de los pueblos y provincias sometidos, los aztecas contaban con un Consejo de Hacienda, los funcionarios del referido consejo, siendo el Cihuacóatl la máxima autoridad de dicho cuerpo colegiado, encargado de ejercer el control general de todos los tributos y

---

<sup>6</sup> LÓPEZ AGUSTÍN, Alfredo, *Constitución Real de México-Tenochtitlan*, México, Ed UNAM, 1961, p 59

vigilar su correcta distribución en pro del interés público, se encontraba revestido de autoridad, ante lo cual el rey estaba imposibilitado para disponer de dichos caudales.

Sin embargo, “el tlatoani tenía el poder de dar muerte, por aquél que se tomaba la justicia por su mano era condenado a muerte, por usurpar el poder del rey. En el Tlatoani concurría también todo el poder de la milicia, ya que éste era el medio para mantener el equilibrio cósmico y la continuidad del Quinto Sol. Era así pues, como se reunía en la persona del tlatoani el poder religioso, militar y jurídico, además, del poder fiscal y administrativo. Ahora bien, ¿este poder que disfrutaba el tlatoani era absoluto o estaba limitado de algún modo? Desde el punto de vista legal no había nada ni nadie que pudiese oponerse al poder del tlatoani y la razón de ello residía en el origen divino de ese poder”<sup>7</sup>

Así, al hueycalpixqui o calpixque mayor le correspondía recoger los tributos recaudados por los calpixques menores y llevar las cuentas en los libros.

Como se ha mencionado, el bienestar colectivo y correcto aprovechamiento de la Hacienda Pública constituían el objetivo primordial del Reino Azteca, razón por la cual, las medidas sancionatorias impuestas a los calpixques que incurrieran en actos indebidos de los recolectados eran sumamente severas, castigándoles con prisión e incluso con la muerte, castigo que trascendía a sus familiares y a sus bienes, pues los primeros eran arrojados de su casa y los segundos eran otorgados al rey. Entre los destacados mecanismos de control preventivo, muestra del avanzado desarrollo, existen en los reinos de México y Texcoco, en materia de administración de justicia, los relativos a la celosa y estricta selección de los jueces encargados de tan noble encomienda, siendo el Códice Florentino el reglamento que contenía los requisitos para el ejercicio de la Judicatura.

---

<sup>7</sup> ALCINA FRANCH, José, *Los Aztecas*; Biblioteca de Historia; Madrid, España, 1999; p.97



Los funcionarios estaban exentos de tributos, el único que se encargaba de su sustento y alojamiento era el Tlatoani, dependiendo de la calidad y cargo de cada uno de ellos recibían productos agrícolas y servidumbre y participaban en el ritual de comunión con la carne de los sacrificados. Por que las penas a las transgresiones en los cargos eran severísimas, casi siempre de muerte, y se sabe que en Tezcoco eran privados de su oficio en caso de que se embriagaran, por lo que es de suponerse que en México la pena era similar, pues las leyes convenientes de uno de los Estados de la tripe alianza eran adoptadas por los otros dos, entre ellos los Aztecas.

Otra medida preventiva, en el afán de evitar que los jueces, so pretexto de necesidad, incurriesen en actos de corrupción, era la generosa remuneración que el tlatoani les hacía, pues aquéllos eran provistos de vestido, comestibles y tierras cercanas a su oficio, una medida preventiva más, era la consistente en la reunión periódica que en presencia del soberano, efectuaba la asamblea general de los magistrados que conformaban el órgano jurídico prehispánico, entre cuyos objetivos estaban: el de proporcionar al rey la oportunidad de conocer a los funcionarios en quines había depositado la administración de la justicia, a los magistrados la de comunicarse recíprocamente, rendir cuentas de los litigios pendientes y en su caso finiquitarlos, someter a discusión la forma de eliminar la dilación de los juicios. Lo anterior con la firme convicción de aplicar en la sustancia del juicio los principios de la justicia.

“Los tribunales de justicia se escalonaban desde la unidad social más elemental –el calpulli- hasta la de mayor extensión. El tribunal más bajo de toda la escala era el tecalli, o tribunal de calpullí, cuyos jueces, los tetcuhtin, que dependían del tlacatécatl, con el que se hallaban en constante contacto, entendían, al parecer, de asuntos tales como matrimonios, divorcios, etc. En determinados casos, una vez que los jueces habían recibido las pruebas pasaban el asunto al tribunal superior.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*

Por lo tanto los funcionarios que en el ejercicio de su caso incurrieran en conductas ilícitas, esas variaban en razón de la gravedad de la falta y de la responsabilidad de los funcionarios, penas como: amonestación, destitución, inhabilitación para ocupar un cargo en el futuro, trasquilamiento, derrumbamiento de la casa del infractor, apresamiento en jaulas e incluso la muerte, mediante la horca, apedreamiento y achocamiento con palos. “los embajadores que no cumplieren su cometido o regresasen sin respuesta alguna, los recaudadores de tributos que se expidiesen en su cometido, la malversación de fondos o el cohecho o mala interpretación del derecho de los jueces, podían inducir, en casos graves, a la pena de muerte, y en casos leves, apenas infamantes, destitución, esclavitud, etcétera.”<sup>9</sup>

En el México antiguo las penas se recrudescían cuando el infractor a la ley era un funcionario público, pues bajo la premisa de que éste tenía la obligación de predicar con el ejemplo y observar estrictamente la ley, su falta se agravaba hasta alcanzar un castigo ejemplar, es, así pues con lo anterior se hace una breve explicación de lo que fue la época azteca, siendo que la caída de Tenochtitlan, abarca desde el retorno de Cortés de tierras tlaxcaltecas hasta la prisión de Cuauhtémoc.

## 1.2 ÉPOCA COLONIAL

Una vez consumada la conquista en agosto de 1521, nace una nueva ciudad, la ciudad de México bajo formas de organización, social y urbanística muy diferente, construida sobre las ruinas de lo que fue la gran Tenochtitlan, alcanzando una gran importancia con el paso de los años como cabeza de la Nueva España y así se mantuvo durante toda la colonia y es hasta 1824 cuando se crea el Distrito Federal y se fijó la Ciudad de México como sede de los poderes federales.

---

<sup>9</sup> *Idem*, pp 109-110.

En la península Ibérica se encontraban los Órganos Superiores o Administración Central, representados por el Monarca y el Consejo de Indias, a quien le sucedían los órganos Secundarios, representados por la Casa de la Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda, instituciones que coexistiendo con los funcionarios residentes en la Nueva España, orientaron el manejo de la Real Hacienda.

En el Consejo de Indias, se delegó la dirección de la Hacienda Indiana, cuyos dos principales objetivos consistieron en: 1) Fomentar el desarrollo de la Hacienda Real y 2) fiscalizar la actuación de los oficios reales; la Casa de la contratación de Sevilla, con un periodo de existencia de varios años (1503 a 1790), fue un organismo rector del comercio peninsular con las Indias, cuyas funciones esenciales consistieron en remitir mercancías a la Nueva España para su venta, recibir las remesas de oro y plata que los oficiales reales les enviaban, así como recibir las fianzas que los funcionarios presentaban previo a ocupar los cargos que les asignaban.

El Rey ante la imposibilidad de supervisar directamente los destinos de los territorios conquistados, delegó esa tarea a personas de su confianza, por medio del otorgamiento de títulos. En estos funcionarios descansó toda la organización burocrática de las Indias.

El Virrey, al fungir como regente o representante del Rey, poseía las más amplias facultades de la Corona en la Nueva España; ésto es, cubría las tres funciones de gobierno: administraba, legislaba e impartía justicia.

Entre las obligaciones que los funcionarios de la Nueva España debían observar, en forma enunciativa y no limitativa, se encuentran las relativas al cumplimiento de las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales; desempeño de oficio en forma personal, excepto en los casos en que ésto no fuera posible por motivos de fuerza mayor; dedicarse única y exclusivamente al ejercicio del título conferido;

prohibición para ocupar cargos políticos en el territorio de su jurisdicción, en forma particular, los oficiales reales tenían prohibido casarse con hijas, hermanas o parientas, dentro del cuarto grado; prohibición en ausentarse de sus actividades sin contar con licencia previa.

La residencia y la visita constituyeron dos procedimientos más, por medio de los cuales se trató de prevenir y, en su caso, corregir, a las violaciones de las disposiciones reales dictadas durante la Colonia. “Llamábase juicio de residencia, o simplemente residencia a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. El nombre de juicio proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer – residir – obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio, para facilitar la investigación.”<sup>10</sup>

Con los descubrimientos se embarcan también las instituciones de España para iniciar su aventura y capacidad organizadora en las tierras conquistadas, entre ellas las del Juicio de Residencia y exigir responsabilidad a Hernán Cortés.

El Juicio de Residencia que fue el primer antecedente en la Colonia como sistema de Responsabilidad y que aunque nació en España en 1500, época de Isabel la Católica, fue aquí donde alcanzó su estructura más amplia y completa donde cumplió una gran función hasta 1824.

La residencia se configuró como el medio de control más eficaz para que las disposiciones legales, fiscales, administrativas y políticas emitidas desde la Península Ibérica se cumplieran cabalmente.

Eran sujetos de Residencia desde el Virrey y hasta el menor de los funcionarios. Por virtud del juicio antes señalado, después de concluido el cargo se hacía

---

<sup>10</sup> MARILUZ URQUIJO, José María, *Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos*, EEHAS, Sevilla, España, 1952, p1.

permanecer durante dos meses al funcionario, en el lugar donde hubiera impartido sus oficios, mandándose pregonar la residencia para que, durante ésta, los naturales pudieran pedir justicia a sus agravios, teniendo para ello libertad. El Juicio de Residencia cobró vigencias y popularidad en la colonia, hasta 1824 en que fue suprimido el Tribunal del mismo nombre que sustanciaba el juicio.

Si existían acusaciones durante el tiempo de la residencia, se procedía entonces a la substanciación del procedimiento, en el que tenía distintos plazos según el residenciado: seis meses para el Virrey y sesenta días para Corregidores y Alcaldes Mayores, aunque el plazo procesal no era estricto o no se observaba. Los funcionarios residenciados prácticamente estaban suspendidos durante el tiempo que durara la residencia.

Especial mención merece el artículo 228 de este Decreto Constitucional, según el cual, las acusaciones se debían presentar ante el Supremo Congreso o este mismo debía promoverlas, para declarar si había o no lugar a la formación de causa; en caso afirmativo, mandaba suspender al acusado previa la declaración que se comenta, formular la causa, sustanciarla y sentenciarla.

En el Juicio de Residencia, se amplía absolutamente a todas las autoridades, por lo que el Juicio es auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actitud de las autoridades virreynales y servía al estado para fiscalizar la función de sus funcionarios y además se convierte en órgano de control de la legalidad.

Las sentencias consistían en imposición de penas pecuniarias, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio incluso se tiene conocimiento de que en el siglo XVI se llegó a aplicar la pena de muerte a dos oidores.

### 1.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE

Después de trescientos años de Colonia, los criollos mexicanos decidieron enfrentarse a los españoles que los habían tenido sometidos a sus designios y encabezaron un movimiento que los llevó, finalmente, a la separación formal de la corona española.

Don José María Morelos y Pavón quien tuvo la visión de convocar a un Congreso Constituyente, el de Anáhuac, con la clara idea de que la nueva nación renovara sus leyes fundamentales. Así fue como en 1814 se dio a conocer la Constitución de Apatzingán que, por desgracia, no tuvo vigencia, pero que aportó importantes avances jurídicos.

Este documento marcó un hito en la historia de las ideas políticas y sociales en México, sobre todo en cuanto a lo que después se conoció en la doctrina constitucional como garantías de igualdad, libertad, seguridad y propiedad.

En cuanto a las funciones el Tribunal de Residencia, la Constitución de Apatzingán establecía en su capítulo XIX, artículos del 224 al 231, lo siguiente: "Dentro del término perentorio de un mes después, se erigió el tribunal, se admitirán las acusaciones que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este término no se oirá ninguna, antes bien se darán aquéllos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección. Estos juicios de residencia deberán incluirse dentro de tres meses: y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados, exceptuándose las causas en que se admita recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictará por separado; pues entonces se prorrogará a un mes más aquel término. Conocerá también el Tribunal de residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por delitos indicados en el artículo 59, a los cuales se agrega, por lo que toca a los

individuos del Supremo Gobierno, la infracción del artículo 166... Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de residencia se remitirán al Supremo Gobierno para que las publique y haga ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien corresponda, y el proceso original se pasará al congreso... se disolverá el Tribunal de residencia luego que haya sentenciado las causas que motive su instalación, y las que sobrevinieran mientras existan”<sup>11</sup>

La constitución de Apatzingán de 1814 tuvo una gran importancia para el enriquecimiento de las teorías constitucionales de México, dado que su texto, aún cuando no alcanzó la vigencia requerida, marcó una ruta a seguir por los posteriores congresos constituyentes, sobre todo los de 1857 y 1917.

Después de lo que es conocido como el llamado Imperio de Iturbide, fue convocado un congreso constituyente originario, con la finalidad de que redactara primero, un Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, dada a conocer el 31 de enero de 1824 y, después, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824.

“Con la promulgación de la constitución de 1824 se cambió el sistema, establecido en que las responsabilidades del Presidente, Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y los demás empleados públicos, serían juzgados ante la Corte suprema de Justicia, cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería un Tribunal Especial.”<sup>12</sup> Aunque ésta carta fundamental suprimió el Tribunal de Residencia o juicio de Residencia y por ello el juicio del mismo nombre, mantuvo la exigencia de la previa declaratoria de formación de causa. Para la incoación de un proceso de delitos cometidos durante la gestión pública, por lo tanto esta Constitución “dejó en libertad a los estados para organizar su gobierno y

---

<sup>11</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, ed. Porrúa, México, 1975, p 28.

<sup>12</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, ed. segunda, Ed Porrúa, México, 1998, p 42

administración interior (artículo 161 fracción I). Con ésto se brindaba la oportunidad para que los estados se dieran así mismo una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad; sin embargo auspiciaba un peligro en el aspecto legislativo de las entidades federativas, al no instituir un mínimo de garantía tendiente a evitar cualquier condición que estableciera en detrimento”<sup>13</sup>

El Presidente solo podía ser juzgado, durante el tiempo de su encargo, por delitos contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno; dentro del año siguiente a la conclusión del encargo sólo dentro de este período, podía ser acusado de cualquier delito cometido durante su gestión. Las acusaciones también debían sustentarse en cualquiera de las Cámaras, erigidas en gran jurado.

Con la Revolución de Ayutla, México experimentó por primera vez en su corta vida independiente el imperio de la Ley y las prácticas democráticas.

El 23 de noviembre de 1855, Juárez, emitió la primera Ley de Reforma, la “Ley Juárez” sobre Administración de Justicia, con el fin de limitar al máximo los fueros eclesiásticos y militares y de reorganizar el Poder Judicial.

Dentro de la constitución de 1857 solo consideraba como posible o probables de responsabilidad de incurrir en faltas o delitos, a los funcionarios públicos, ésto es, a aquellas personas que desempeñaban en cualquiera de los poderes de la Unión un cargo de alta responsabilidad.

“Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de

---

<sup>13</sup> AÑORVE BAÑOS Manuel, *servicios públicos municipales*, Ed. Porrúa, México, 1998, p 42



una minúscula parte del total de los servidores del Estado. Con enfoque fundamental de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del estado.”<sup>14</sup> Este texto constitucional en su título cuarto integrado por seis artículos (103 al 108), título al que denomina. De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

La constitución de 1857 cobra suma importancia, no solo por haber sido el primer ordenamiento legal en dedicar un título exclusivo, a las responsabilidades de los funcionarios públicos y por haber inspirado la regulación de dicho tema en la Constitución de 1917, sino también por haber sido la primera, bajo cuya vigencia se dictaron las primeras leyes sobre la materia.

Como sujetos de responsabilidad aparte del Presidente de la República solo mencionaban a los gobernadores de los Estados, Diputados al Congreso de la Unión, individuos de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho.

Distingue los delitos, faltas y omisiones oficiales de los delitos comunes.

El Presidente de la República sólo podía ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la actividad electoral y delitos graves del orden común.

Tratándose de delitos oficiales, el Congreso fungía como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

La autorización para proceder en contra de los altos funcionarios determinó en el artículo 104, otorgándose amplias facultades a los diputados para investigar los delitos comunes que se les atribuyesen.

---

<sup>14</sup> DELGADILLO, Op. Cit., *supra*, nota 12, p 42

El artículo 105 establecía que si el delito de que se trate es oficial, corresponderá conocer al congreso como jurado de acusación y a la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

Los artículos 106 y 107 eran consecuencia del 105, al establecer que emitida una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no concedía al reo el beneficio del indulto; asimismo la responsabilidad por la comisión de delitos oficiales, solo podía hacerse exigible durante el período de gestión y hasta un año después de haber dejado el presunto infractor el cargo público.

Finalmente el artículo 108 refería que en las demandas del orden civil, no había fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

El título cuarto de la Constitución de 1857 tuvo dos Leyes secundarias inspiradas en su texto: la Ley Juárez del 3 de noviembre de 1870 y la ley Porfirio Díaz del 6 de junio de 1886.

La primera Ley de Responsabilidades, conocida por "Ley Juárez" en memoria de su promulgador, data del 3 de noviembre de 1870, "señaló como delitos oficiales los siguientes: ataques a las instituciones democráticas, ataques a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataques a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación de funcionarios por un término de cinco a diez años... Finalmente, reguló otra infracción que se denominaba omisión en el desempeño de funciones oficiales, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos"<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> DELGADILLO, Op. Cit., *supra*, nota 12, p 43.

La Ley Porfirio Díaz en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos del 6 de junio de 1896 estableció dos declaraciones: la de inmunidad y la de incompetencia, exclusivamente a las materias penal y administrativa. Esta Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, regula en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la Ley Juárez. Y curiosamente no derogó en forma expresa a la anterior, por lo que estuvieron vigentes las dos hasta 1940, en que se publica otra Ley.

También se establecía la diferencia entre delitos comunes y delitos oficiales. Incluye expresamente la "declaración de procedencia" en los casos de delito o faltas del orden común. Como dato de interés además de la anterior declaración, hacía alusión a otras dos. La primera para suspender la substanciación de un juicio en contra de un funcionario, a petición de parte y la última, se emitía cuando el delito o falta en cuestión se hubiera cometido en una fecha en que el funcionario no gozara de fuero.

Existieron Códigos Penales de 1872, 1929 y 1931.

Los primeros Códigos Penales acogen a la distinción de delitos comunes, listado los casos en que se daban los primeros. El segundo de los Códigos el que, con mayor grado de participación, dedica un título por cinco artículos a los "Delitos cometidos por funcionarios públicos".

Las acciones en el caso de los delitos oficiales seguían siendo la destitución y la inhabilitación específica o general.

El Código Penal de 1931, a diferencia de sus antecesores no definió, ni aludió a los delitos de los altos funcionarios que propició una indefinición, impresión en el concepto de delitos oficiales.

#### 1.4 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.

A partir de que entró en vigor la Constitución de 1917 vigente hasta la fecha, que en el texto original de su título IV estableció las bases de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, sin incluir a los demás miembros de la federación.

En el artículo 108 se dispuso que: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el periodo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo.

Los Gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."<sup>16</sup>

La actual Constitución, el texto original utilizada en el ordenamiento fundamental; se reitera la incorrecta disposición entre delitos oficiales y delitos comunes por lo que era necesario que se expidiera una ley de responsabilidades lo que aconteció en 1939.

Ley de Responsabilidades de 1939; el ordenamiento fue expedido por el Presidente Cárdenas, en diciembre de 1939, en ejercicio de las facultades extraordinarias que se le habían conferido para legislar en materia penal y procesal penal, conforme al decreto del 31 de diciembre de 1936.

---

<sup>16</sup> DELGADILLO, Op. Cit., *supra*, nota 12, p 47.

La ley que se comenta además de los delitos oficiales y comunes y su tratamiento procedimental, aborda cuestiones de responsabilidad política, administrativa y civil para las que el legislador extraordinario carecía de facultades por lo que entonces hubo un exceso de tiempo en la promulgación de esta Ley.

“A esta ley se le atribuye una omisión injustificable, que dejó al margen de penas a los altos funcionarios por determinados delitos y faltas oficiales, cuando en el artículo 18 enlista los tipos y las faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados no comprendidos en el artículo 2º, de esta Ley (los altos funcionarios), otorgando así una inmunidad absurda, a juicio de Raúl F. Cárdenas (8), a los altos Funcionarios de la Federación por lo que hacia a los delitos en listados en el artículo 18, por ser aplicables a los demás funcionarios, no a los altos funcionarios que se mencionaban en el artículo segundo.”<sup>17</sup>

#### Ley de responsabilidades de 1979.

Se considera que esta Ley vino a suprimir el innecesario choque entre “altos funcionarios” y “los demás funcionarios” de la Federación.

Define los delitos oficiales como los actos u omisiones de los funcionarios o empleados, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio del buen despacho. Para evitar ilegales duplicaciones y conflictos competenciales, se explica que serán considerados oficiales los delitos que no estén previstos en el Código Penal o en otra ley, pues de ser así aquellos se reputarían delitos comunes.

Se ha criticado este ordenamiento como lo mencionan Guillermo Ramírez H. y Noemí Stolarski, en su libro *Responsabilidades de los Servidores Públicos*

---

<sup>17</sup> RAMIREZ, Guillermo y STOTARSKI, Noemí, *Responsabilidad de los servidores Públicos Metropolitanos*, Ed Cambio XXI, México 1993, p 45

Metropolitanos al señalar que “se ha criticado acremente –con justificada razón este ordenamiento, calificándolo como Ley de admitía porque, al derogar sin mayor previsión y miramiento la anterior ley de 39, quedaron sin efecto como delitos, *ipso facto* los setenta y dos conducta que al igual número de fracciones listaba el artículo 18 de la ley abrogada.

Omitió la ley, una disposición transitoria, dejar vigente el ordenamiento anterior única y exclusivamente para los procesos instruidos o que se estuvieran instituyendo como arreglo al mismo.”

Y fue hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando se transformó todo el texto del título cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

### 2.3.1 TÍTULO CUARTO

“El título cuarto de la Constitución de 1917 es, con algunos cambios, el mismo que el de la Carta de 1857, esta tenía seis artículos (103 al 108) y al de 1917, siete (108 al 114), sin embargo el artículo 110 que sería el adicionado, forma su contenido exactamente con el de la última parte del 103, misma que se agregó en la reforma constitucional de 1874. Sus artículos 112, 113 y 114 son iguales a los 106, 107 y 108, respectivamente, de la Constitución del 57, el artículo 108 de la Carta vigente es casi el mismo al 103 reformado (en 1874 y 6 de mayo de 1904) de la Constitución del 57: se agregaron como sujetos de responsabilidad al procurador General de la República y los Diputados Locales, y se excluyó al Vicepresidente, además, de los delitos oficiales del Presidente, se retiraron la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral. El 109 es esencialmente el mismo 104 de la Constitución precedente con algunas precisiones (al final del segundo párrafo se señala que “la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación”), pero sobre todo, con una adición final, que exceptúa al Presidente

de la República de quedar sujeto a la acción de los tribunales comunes, sino a la del senado pues al delito común se le dará tratamiento de delito oficial.

Fue el artículo 111 de la Constitución en vigor el que más se apartó de su antecedente 105 de la Constitución liberal, ya que prácticamente el sentido del procedimiento se reorientó a favor de la preeminencia del Senado de la República, al hacer este Gran Jurado, para en esta calidad conocer de las acusaciones por delitos oficiales, que, sin embargo, no podía abrir la instrucción sin la acusación que debía presentarle la Cámara de Diputados<sup>18</sup>.

Esta tendencia fue continuada con las Reformas al artículo 111 de agosto de 1928 y del 21 de septiembre de 1944.

El principio de Renovación Moral de la Sociedad, que llevó a reformar el título cuarto Constitucional según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1982, no se limitó a contemplar la ética de la función pública en la Administración Federal, sino que por su misma trascendencia comprendió a los servidores de los Poderes Legislativo y Judicial (artículo 108).

El artículo 110 se ocupa especialmente de los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal a efecto de constituirlos en sujetos del Juicio Político, por lo que deben considerarse que los demás servidores públicos de la Administración de Justicia quedan comprendidos dentro del título cuarto como responsable penal, administrativa y civilmente, conforme lo dispone el artículo 113 del propio ordenamiento fundamental.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 1985, se reformó el artículo 277 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia del Fuero

---

<sup>18</sup> JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servicios Públicos*, Ed Porrúa, México, 2002, pp 48-49.

Común del Distrito Federal, a manera de sujetar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces del Orden Común del Distrito Federal y todos los miembros de la Judicatura del mismo ramo, a las sanciones que determinen dicha Ley, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás Leyes aplicables. Lo anterior determina en consecuencia la aplicabilidad a aquéllos, de las sanciones previstas por el artículo 53 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que previene entre otras la destitución del puesto que no se contempla por la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.

Nuestra Constitución Política destinó su título cuarto para regular la responsabilidad de los servidores públicos. En dicho título se define como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial, Federal y Judicial de Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

El mismo título nos señala que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargos o comisiones.

Igualmente se establece que los procedimientos para la aplicación de las responsabilidades políticas, penales y administrativas, se desarrollarán automáticamente y además prohíbe imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Nuestra Constitución faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales dentro de sus competencias a expedir las Leyes de Responsabilidades de los



Servidores públicos, ósea, que en cada estado de la República debe tener su Ley de Responsabilidades, independiente de la ley Federal.

En base a la anterior facultad, el poder legislativo federal expidió, el 31 de diciembre de 1982, la Ley federal de Responsabilidades de Servidores Públicos vigente, que vino abrogar la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, de 1979 y Promulgada el 4 de enero de 1980.

“Uno de los mayores avances conceptuales de la reforma constitucional de 1982 consiste en haber precisado el concepto de delito y reservado, como debe ser, exclusivamente para los actos u omisiones de las personas que infringen la Ley penal y están sancionadas por ella, su lugar vino a ocuparlo en nuestra opinión, el concepto de responsabilidad oficial o pública y responsabilidad administrativa. Los delitos forman parte del cuerpo normativo penal, mientras que las responsabilidades públicas se regulan por el título cuarto de la Constitución y por sus Ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> *idem*, p 104.

CAPITULO II  
RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL  
DISTRITO FEDERAL

## 2.1 ADMINISTRATIVA.

“Con anterioridad a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no existía algún ordenamiento que regularan los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la Administración Pública, ya que las anteriores leyes de responsabilidades, al referirse a estas instrucciones, no obstante que las identificaban como faltas administrativas, sólo consignaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones, y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones, eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio”.<sup>20</sup>

Por lo tanto es a partir de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en dicha reforma “cuando se cambió la palabra “funcionarios” por la de: “servidores”, atento al espíritu de renovación moral de la sociedad que a partir de aquel entonces se propuso como meta fundamental de nuestro constitucionalismo, y que debiendo principiar por eliminar la prepotencia de funcionarios que pasarían ya a ser servidores públicos, implicó la reforma a la estructura misma del artículo todo (108 al 114), correspondiente al referido título IV”.<sup>21</sup>

Para Miguel Acosta Romero define al Servidor Público como: “ aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligada por un vínculo de Régimen Jurídico profesionalmente, por lo tanto, al cuadro de personas del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)”<sup>22</sup>

<sup>20</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública, A. C., edición segunda, México, 1992, pp 167 - 68

<sup>21</sup> SAYEG HELU, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, ed. Primera, Ed. Porrúa, México, 1987, p 355.

<sup>22</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1995.

De acuerdo a lo anterior, el servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado, nuestra Constitución en general se refiere a los empleados del Estado.

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez define como funcionario público "aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando. Es decir, el funcionario es aquel que ejerce las actividades, competencia u "oficios" del órgano, y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa, o el profesionalista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que la resolución en que se exteriorizan no le es atribuida"<sup>23</sup>

Doctrinalmente, la responsabilidad administrativa se define como "aquella que nace de la trasgresión de una obligación administrativa, de un deber impuesto al funcionario o empleado".<sup>24</sup>

En el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se consigna que, por responsabilidad administrativa; deberá entenderse que se trata de un Servidor Público que incumplió una de las obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar el desempeño de su empleo, cargo o comisión y, cuyo incumplimiento da origen a la aplicación de una sanción.

---

<sup>23</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Ed. Limusa, tercera reimpresión, México, 1991, pp 147 y 148.

<sup>24</sup> BIELSA, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*, quinta edición, Tomo III, editorial Depalma, Buenos Aires, 1965, p 359.

La Ley Federal de Responsabilidades, con el fin de garantizar los valores antes citados, establece en su artículo 47, las obligaciones del servidor público, cuya inobservancia dará lugar al establecimiento de responsabilidades administrativas y que a continuación se transcribe:

“Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficacia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas;
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba;
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;
- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de 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 socios o sociedades de las que el servidor público y las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación,

empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

- XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a la que se refiere la fracción XIII;
- XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
- XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
- XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que 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, arrendamiento 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”.

El sistema de responsabilidad de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: administrativa, penal, civil y política, siendo que la responsabilidad administrativa y política son reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la responsabilidad penal y civil son reguladas por las leyes de la materia correspondiente.

De conformidad con el artículo 109, fracción III, constitucional, la responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier acto u omisión cometida por el servidor público por el desempeño de su empleo, cargo o comisión, siendo efectiva mediante sanciones en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad del estado.

La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que la materia sobre las responsabilidades de los empleados del Estado se ha encausado fundamentalmente a los aspectos político y penal.

Y es que, como afirma Delgadillo Gutiérrez, “el desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la



vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en ejercicio de la función pública se dejó principalmente al derecho laboral".<sup>25</sup>

Así con el "paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con la que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el servicio de la administración pública."<sup>26</sup>

El artículo 108 Constitucional determina quienes son sujetos de las responsabilidades a que alude el título cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el artículo 46 remite al 2º, ambos de la ley reglamentaria, y éste a su vez se remite al dispositivo constitucional mencionado, por lo que se debe considerar que son sujetos de responsabilidad administrativa, los mismos que la Constitución reputa como servidores públicos; es decir, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades son sujetos de responsabilidad administrativa:

En la Federación:

- a) Los representantes de elección popular;
- b) Los Senadores Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión;
- c) Los Diputados Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión; y
- d) Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.

Los miembros del Poder Judicial de la Federación;

- a) Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

---

<sup>25</sup> DELGADILLO, Op. Cit., *supra*, nota 12, p 37.

<sup>26</sup> DELGADILLO, Op. Cit., *supra*, nota 20, p 76

- b) Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- c) Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- d) Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito; y
- e) Los Jueces de Distrito.

Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal;

- a) Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal;
- b) Los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y
- c) Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral;

- a) El Consejero Presidente;
- b) Los Consejeros Electorales; y
- c) El Secretario Ejecutivo

Los funcionarios y empleados y, en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal

- a) Los Secretarios de Despacho;
- b) Los Jefes de Departamento Administrativo;
- c) El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal; y
- d) El Procurador General de la República;
- e) Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados;
- f) Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria;

- g) Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas; y
- h) Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos;
- i) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- j) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal

En los Estados de la República;

- a) Los Gobernadores;
- b) Los diputados de las legislaturas locales;
- c) Los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales; y
- d) En su caso, los miembros de las Judicaturas Locales.

En relación con lo anterior, es importante puntualizar que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad administrativa, está limitado a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal o en el del Distrito Federal y en el Poder Judicial del Distrito Federal; en virtud de que, por una parte, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino con base en su ley orgánica, y por la otra, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos estatales debe estar regulada por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el primer párrafo del artículo 109 constitucional, a menos que el servidor público estatal de que se trate, y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las leyes federales o haga uso indebido de los recursos o fondos federales que dé origen a responsabilidad administrativa.

“Con estos elementos se puede concluir que son sujetos de responsabilidad administrativa, en términos generales, los funcionarios, empleados y trabajadores adscritos a los gobiernos federal, estatales o municipales, de acuerdo con las correspondientes leyes de responsabilidades y en el ámbito de sus respectivas competencias”<sup>27</sup>.

Y según el artículo 3º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las autoridades competentes para aplicar dicha ley, y por ende aplicar el procedimiento disciplinario son los siguientes: Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; la Asamblea del Distrito Federal; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; las dependencias del Ejecutivo Federal; el Departamento del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia de la Nación; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; los Tribunales de Trabajo y los demás órganos de Jurisdicción que determinen las leyes.

Las sanciones aplicables para este presupuesto, se encuentran fundadas en los diversos ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado. Así el artículo 113 de la Ley Suprema determina como sanciones la suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, las cuales se establecen 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, sin que exceda de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, y los cuales se encuentran enunciados en el artículo séptimo de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 13 de marzo de 2002, el cual establece “será responsabilidad de los sujetos de la ley ajustarse, en el desempeño de su empleo, cargos o

---

<sup>27</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat, *Responsabilidad Legal de los Servidores Públicos*, Ed. Porrúa, México, 1999, p 125.

comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios... que rigen al servidor público”.

El artículo 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, señala las siguientes sanciones por falta administrativa:

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

Entendiendo al apercibimiento, como la corrección disciplinaria, consistente en una llamada de atención oral o verbal, que la autoridad competente dirige a un servidor público, sobre su conducta indebida dando origen a una falta, y así exigiendo su abstinencia.

Por lo que se refiere a la amonestación, ésta se define, como una advertencia escrita, que se dirige al servidor público que incurrió en el incumplimiento de obligaciones, exhortándole a la modificación de su conducta y señalándole que si reincide, se le impondrá una sanción administrativa más grave.

En lo relativo a la suspensión, se aplica como una medida jurídica, que en forma temporal separa al servidor público de sus funciones.

Finalmente la destitución es la separación del cargo o empleo, impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente.

De conformidad con el artículo 56, se establece que para la aplicación de las sanciones administrativas, se tomarán en cuenta las siguientes reglas:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra;
- 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 en el servicio;
- VI. la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones, y
- VII. El monto de beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

La facultad del órgano disciplinario para imponer las sanciones prescriben, de conformidad con el artículo 78 de la Ley de la materia, en 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.

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Es en el artículo 71 donde se preve un sistema por medio del cual, el servidor público podrá impugnar las sanciones impuestas por el órgano disciplinario, ya sea ante el propio órgano a través del recurso de revocación o bien, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 46 de la Ley de Responsabilidad Administrativa, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece tres tipos de responsabilidad, siendo éstos: responsabilidad directa, responsabilidad solidaria y responsabilidad subsidiaria.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron. Subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorización de tales actos por causa que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos. Finalmente, serán responsables solidarios con funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una personalidad.

Por lo tanto cuando se realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto le impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Cabe decir que el procedimiento disciplinario, que tiene por objeto preservar la disciplina en el gobierno federal, no fue contemplado ni regulado por ninguna de las Constituciones anteriores a 1917, por lo que al promulgarse el nuevo texto del título cuarto de la Carta Magna en 1982, se introdujo por primera vez este concepto jurídico.

Es indudable que el constituyente permanente tuvo una idea precisa de cuando castigar las malas conductas de los servidores públicos, por eso redactó un catálogo de obligaciones, con el fin de que se cumplieran estrictamente en el desempeño de la función pública, Sin embargo, no precisó los alcances jurídicos del procedimiento mediante el cual se llevará a cabo la sanción, en caso de proceder ésta.

De ahí que el procedimiento administrativo disciplinario sea considerado por muchos estudiosos de la materia como inconstitucional, dado que viola garantías individuales específicas, contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

La Ley de Responsabilidad, buscó establecer un sistema que regulara la responsabilidad administrativa con base sólida y efectividad creciente, este procedimiento administrativo es autónomo del político y del penal y las sanciones que preve no incluyen la privación de la libertad del responsable.

Con lo anterior expuesto, podemos concluir que la responsabilidad administrativa se origina en el hecho de que, el servidor público no cumple con sus obligaciones legales para desempeñar sus funciones.

## 2.2 PENAL.

La responsabilidad penal se encuentra regulada en el título X del Código Penal Federal establece delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos, y que son ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

En estos casos existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local.

Primeramente, será necesario precisar que la responsabilidad penal se origina a partir de cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza.



Algunos autores definen a la responsabilidad penal, como “ el deber jurídico de sufrir pena que recae sobre quien ha cometido un delito, ésto es, una, acción u omisión típica, antijurídica y culpable”.<sup>28</sup>

“Según la Constitución General de la República, el Presidente, durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria o por delitos graves del orden común...”<sup>29</sup>

Todos los demás servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad penal cuando en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando su conducta se tipifique en cualquiera de los delitos del código penal federal conceptúe como exclusivos de quienes desempeñen cargos en el gobierno.

Por su parte el investigador Ignacio Galindo y Garfías seña al respecto que “cuando la conducta del servidor público es de tal naturaleza que llega a tipificar algunos de los delitos comprendidos en el Título Décimo del Código Penal que ésta dedicado a los delitos comprendidos por los servidores públicos, la responsabilidad del agente adquiere otra característica y produce otros efectos que son los de aplicación de las sanciones previstas en el Código de la materia, según el tipo de delito que el servidor público haya perpetrado”.<sup>30</sup>

La fracción II del artículo 109 Constitucional establece que “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”.

Ello significa que para proceder penalmente contra los servidores públicos, se requiere agotar un procedimiento que concluya con una Declaratoria de Procedencia,

---

<sup>28</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, novena edición, Ed Porrúa, México, 1994, 9553.

<sup>29</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Derecho Administrativo*, Ed Harla, México, 1997, pp 332, 333.

<sup>30</sup> MORALES PAULIN, Carlos A. *Derecho Burocrático*, primera edición, Ed Porrúa, México, 1985, p 447.

el cual permitirá que el servidor público quede a disposición de las autoridades competentes, para que estas actúen conforme a la Ley, así como la separación de su cargo mientras dure el proceso penal correspondiente.

Conforme a lo anterior, se desprende que ninguno de los servidores a que se refiere el artículo 111 constitucional, que se encuentren en el supuesto de responsabilidad penal, podrá ser procesado mientras la Cámara de Diputados no apruebe actuar contra el inculpado. Cabe señalar que dicho fuero es efectivo sólo cuando los aludidos servidores cometen alguno de los delitos enumerados en el Título Décimo del Código Penal, denominado “Delitos cometidos por Servidores Públicos” durante el tiempo de su encargo; pero no en el caso que no lo estén desempeñando; aunque el artículo 13 de la propia Ley Fundamental claramente prohíbe los fueros al establecer.

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensaciones de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares, en ningún caso que no pertenezcan al ejercicio. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese implicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”<sup>31</sup>

Sin embargo, la ley en la materia hace caso omiso de esta disposición constitucional y establece un procedimiento especial para los servidores públicos de alto nivel, distinto al del resto de las personas que desempeñan en el gobierno, conocido como declaración de procedencia. Este procedimiento se sigue ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y está consagrado en el Capítulo Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículos del 25 al 29. Este capítulo y el relativo al juicio político son los únicos aplicables a los servidores públicos federales de la ley de responsabilidades anterior.

---

<sup>31</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las impresiones que había existido en la materia, sobre todo respecto a las diferencias entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que actualmente, no admite desvíos, y se distinguen tres tipos de infracción: la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal”<sup>32</sup>.

“Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguido y sancionado en términos de la legislación penal”, por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que “Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate, a cualquier persona que participe en la perpetración de algunos de los delitos previstos en este título o subsecuentes”.

Los delitos de referencia son:

- Ejercicio indebido de servicio público;
- Abuso de autoridad;
- Coalición de servidores públicos;
- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- Concusión;
- Intimidación;
- Ejercicio abusivo de funciones;
- Tráfico de influencia;
- Cohecho;

---

<sup>26</sup> DELGADILLO, Op. Cit., *supra*, nota 12, p 26.

Peculado; y  
Enriquecimiento ilícito;

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

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

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

### 2.3 CIVIL.

La responsabilidad a que alude este punto, es la que se asume todo servidor público en el desempeño de los actos relativos a sus funciones.

Para Luis Humberto Delgadillo, la responsabilidad civil se preve como "el daño que causen los funcionarios públicos a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones. Este daño puede ser económico, y consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o bien, daño moral, entendiéndose por éste la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro,

honor, reputación, configuración, vida privada y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás. La responsabilidad civil se exigía de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1916 y 1928 del Código Civil Federal.

También existe la responsabilidad de naturaleza civil para con el Estado, que es aquella en la que incurren los funcionarios y empleados, por sus actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, estimable en dinero, que afecte a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal, o el patrimonio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos”.<sup>33</sup>

“Dentro del título IV de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos, no define la responsabilidad civil, a pesar que en la exposición de motivos de la reforma de este Título constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella”,<sup>34</sup> Únicamente hace mención en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional de esta responsabilidad.

Cuando un servidor público incurre en esta responsabilidad el Estado o Gobierno responde en cualquiera de estas dos formas: solidaria y subsidiaria.

La respuesta es solidaria cuando el gobierno, a través del órgano en el que presta sus servicios el individuo responsable, se hace cargo totalmente de la reparación del daño causado al particular afectado.

La responsabilidad es subsidiaria, cuando el gobierno repara el daño, pero se asegura que el servidor involucrado reponga en su momento la cantidad erogada por

---

<sup>34</sup> DELGADILLO, Op. Cit., *supra*, nota 20, p 66

el órgano en el que presta sus servicios. En este caso el gobierno considera que la responsabilidad es única y exclusiva del individuo que afectó los intereses del particular.

La figura de responsabilidad civil, se encuentra prevista en el título primero, capítulo V, del artículo 1910 al 1934 del Código Civil para el Distrito Federal de conformidad con el artículo 1910 incurre en responsabilidad civil “el que obra ilícitamente o contra las buenas costumbres y cause daño a otro como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Por otro lado, Ignacio Galindo Garfías determina el significado de responsabilidad civil en el terreno de su aplicación en el servicio público, definiéndola como “la obligación a cargo de los servidores públicos para reparar el daño pecuniario que causen en el ejercicio de sus funciones, cuando no procedan con el cuidado, honestidad, eficiencia y diligencia debidos”.

De lo anterior expuesto, se puede decir que un servidor público es civilmente responsable de un acto realizado en el ejercicio de sus funciones; sino que, además, esta ilicitud del acto sea realizada sin derecho, internamente o por imprudencia o negligencia por parte de ese servidor público.

La responsabilidad civil requiere de la concurrencia de ciertos elementos, tales como:

Un hecho ilícito;

La existencia de un daño moral o menoscabo;

Nexo de causalidad entre el hecho y el daño;

Por lo tanto, es importante hacer mención que “la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquéllos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada

conforme a las normas de carácter civil”,<sup>35</sup> y en estos casos la responsabilidad de los servidores públicos, lo es cuando éstos causen un daño material o moral a los particulares; pero dicho daño debe ser consecuencia directa de las actuaciones de aquéllos, para que la reparación del mismo sea exigible por parte de éstos.

“Lo importante de esta responsabilidad a cargo de los servidores públicos es que a partir de la reforma a los artículos 1916,1927 y 1928 del Código Civil, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, a efecto de otorgar mayores posibilidades para hacer efectivas las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores”<sup>36</sup>.

De tal manera que actualmente el artículo 1927 presenta el texto siguiente:

“El estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les 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 sus servidores públicos”.

“Artículo 1928. El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios u operarios puede repetir de ellos los que hubiere pagado.”

Como complemento de lo anterior, se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reformándose el artículo 78 párrafo primero, y se adicionó un artículo 77 bis y una fracción tercera al artículo 78 y que son del tenor siguiente:

---

<sup>35</sup> *Idem*, p. 71.

<sup>36</sup> *Idem*, p 32.

“Artículo 77 bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se hayan determinado las responsabilidades del servidor público y que la falta administrativa haya causado daño o perjuicio a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad, de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.”

“Artículo 78.- Las facultades del superior jerárquico y la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetará a lo siguiente:... III El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa”.

El objeto que se persigue con las disposiciones que se refiere a la responsabilidad civil del Estado es poner a disposición de la víctima un medio legal alternativo que le facilite la vía para hacer efectiva la reparación de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos; sin menoscabo de dejar a salvo sus derechos para ejercerlos, en caso de improcedencia, en la vía judicial, es decir la civil o la penal.

Y en síntesis, la responsabilidad civil se da siempre y cuando se le cause un daño moral o material a un particular por parte de un servidor público en el ejercicio de las funciones inherentes al cargo que ocupa. Si no se da este supuesto no habrá



responsabilidad civil y, por lo tanto, no existirá ninguna obligación del Estado para reparar pecuniariamente el daño causado.

## 2.4 POLÍTICA.

En los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, “se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad son los que se mencionan en el artículo 110 de la Constitución; pero las características de los sujetos del juicio político son los servidores públicos que tienen facultades de gobierno y de administración, por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidades.

El juicio político parte de la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñen funciones políticas, por lo que se atribuye a un cuerpo político su consentimiento, conforme al procedimiento que se detalla en el Capítulo II y III del título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Federal, y que podrá iniciarse dentro del tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

Son sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del

Distrito Federal, los Secretarios de Estado, los jefes de los departamentos administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimilados a éstas y fideicomisos públicos.

También podrán ser sujetos de juicio político los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El título segundo de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente desde 1982, sigue siendo el ordenamiento jurídico aplicable a los casos de juicio político que se sigan en contra de los servidores públicos de alto nivel de la Federación y de los Estados de la República. Dicho título se denomina “procedimiento ante el Congreso de la Unión materia de Juicio Político y declaración de procedencia” y va del artículo 5° al 24 de la ley de referencia.

La responsabilidad política ha sido uno de los temas con mayor polémica a través de la historia, dado que constituye para un sistema constitucional un medio de autotutela o control que busca garantizar el orden legal, retirando de su función a los elevados servidores públicos que se han desviado de su encomienda constitucional.

Algunos estudiosos de juicio político lo describen como el proceso que encargado a un órgano definido, en este caso el congreso de la Unión, determine que la conducta de un servidor público de nivel jerárquico ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que públicamente determinan la calidad de tal, y por lo tanto debe dejar de serlo.

¿Cuáles son esos intereses públicos fundamentales a que hace mención la Carta Magna?. Sin duda los establecidos en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

Artículo 7º. "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
  - II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
  - III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
  - IV. El ataque a la libertad de sufragio;
  - V. La usurpación de atribuciones;
  - VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicio 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;
  - VII. La omisión de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
  - VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuesto de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.
- No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Así el juicio político es un llamado a cuentas al servidor público que habiendo ofrecido mucho al llegar hizo poco después y sólo cometió errores graves.

El juicio político se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación de la falta cometida, dando audiencia al inculcado, y formula sus conclusiones determinado la inocencia del encausado a su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este Procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en órgano de acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria, se designará una comisión legislativa para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará la intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulará sus conclusiones, que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia. La cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

En cuanto a los servidores públicos estatales citados por el artículo 110 constitucional, se deberá actuar conforme a lo estipulado en el artículo 24, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO III  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DISCIPLINARIO

### 3.1 QUEJA O DENUNCIA:

El artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone a la letra:

“En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerá unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar queja o denuncia por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente. La secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia.”

Las Unidades de Quejas y Denuncias deben conocer:

De las quejas o denuncias que formulen los servidores públicos en contra de empleados federales adscritos al área de su competencia.

De las quejas o denuncias que formulen los particulares en contra de los servidores adscritos a sus dependencias o entidades.

De las quejas o denuncias que sean enviadas por las oficinas regionales respectivas.

El procedimiento disciplinario instituido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de lo Servidores Públicos, se iniciará con la presentación de la queja o denuncia presentada en contra del servidor público por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 47 del mismo ordenamiento.

La queja o denuncia debe ser presentada por escrito y debe indicar el nombre y el domicilio del quejoso, así como los supuestos conceptos de responsabilidad, los datos del denunciado y su lugar de adscripción. La representación de la queja o denuncia debe acusar recibo de la misma por parte del personal designado para tal efecto.

La Secretaría de la Contraloría, las Contralorías Internas, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias, y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, y que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen y las presenten.

En la fase de admisión se deberá integrar la documentación o información de la queja o denuncia que permita al órgano administrativo competente contar con los elementos para iniciar las investigaciones y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento disciplinario.

Las Unidades de Quejas y Denuncias deberán verificar que las quejas o denuncias presentadas:

Versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquéllas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad.

Que sean imputables a algún servidor público,

Que sea competencia de la Contraloría Interna ante la cual se presenta la queja o denuncia. Sin perjuicio de lo anterior, la unidad podrá recibir las denuncias. Sin perjuicio de lo anterior, la unidad podrá recibir la denuncia y remitirla de inmediato a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad respectiva o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que procedan según corresponda.

La queja o denuncia deberá ser ratificada por el promovente, a quien se le otorgarán, en los términos del artículo 50 de la Ley aplicable las salvaguardas necesarias evitando así que se le ocasionen molestias indebidas.

Incorre en responsabilidad administrativa aquel servidor público que inhibe al quejoso en la presentación de la queja o denuncia, o que presentándola realice una conducta injusta que lesione los intereses de quienes la formulen.

Por lo tanto se desprende que todo ciudadano tiene el derecho de presentar quejas o denuncias contra actos u omisiones de los servidores públicos que impliquen incumplimiento de sus obligaciones, que sean atendidas por la autoridad administrativa competente y que esta resuelva con eficacia y apego a derecho. La autoridad correspondiente está obligada a recibir la queja o denuncia, atenderla y a resolverla. Sólo cuando la autoridad vulnere cualquiera de estos derechos, el quejoso puede recurrir a las instancias pertinentes para exigirlos; si la autoridad recibe las quejas y denuncias las entiende y las resuelve, en el sentido que sea, ha reconocido y atendido el derecho del quejoso el cual se agota con esta actuación de la autoridad. Pero también, si bien es cierto que la autoridad esta obligada a informar fundada y motivadamente al quejoso de la resolución recaída a su Queja, no viene siendo el interés jurídico a su queja, que no tiene en el procedimiento administrativo, si en términos del artículo 8º constitucional, a su garantía de ejercicio del derecho de petición, que dispone "que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario". En este caso la queja es la solicitud que se hace a la autoridad para que investigue la conducta de alguno o algunos servidores públicos y, en su caso, incoar el procedimiento disciplinario a que de lugar.

Finalmente; cualquier persona o un servidor público puede interponer una queja o denuncia mediante la cual se hace del conocimiento a la Contraloría del Distrito Federal actos contrarios a los principios que rigen la administración pública,



con objeto de ser procedentes se aplican las sanciones respectivas. Corresponde a la autoridad incoactora realizar las actuaciones e indagatorias previstas en la Ley, para proveer de los elementos que objetivamente le permitan sostener en el procedimiento la imputación directa de los actos u omisiones.

### 3.2 INVESTIGACIÓN.

“La etapa de investigación se puede iniciar en forma oficiosa o por presentación de queja o denuncia de particulares, y ser realizada tanto por las contralorías internas de las dependencias a su ámbito de competencia, por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que en términos de diferentes fracciones el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Federal”<sup>37</sup>.

Desde luego que la sanción administrativa es calificada de acuerdo con el órgano que realiza o aplica, en este caso la Contraloría, que por mandato de ley instaura el procedimiento, acusa y sanciona; esto es, funciona como juez y parte. De ahí la conveniencia de que el procedimiento administrativo disciplinario sea revisado y, en su caso, modificado jurídicamente. El procedimiento administrativo disciplinario consta de cuatro fases, perfectamente delimitadas: la de investigación, la de instrucción, la decisión y de ejecución.

Por su parte, cada uno de los Reglamentos Interiores de las dependencias públicas estipulan la exigencia de las contralorías internas, generalmente denominadas Unidades de Contraloría, con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias.

---

<sup>37</sup> DELGADILLO, Op. Cit., *supra*, nota 12, p 178.

De esta manera, los diferentes órganos de control a nivel interno o a nivel general, según el caso llevan a cabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos que como globalizadora del control, emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Para que exista infracción es indispensable la manifestación de una conducta, positiva o negativa, que sea contraria a lo que establece la norma jurídica. Se trata de manifestaciones de la voluntad de la persona, materializadas en una acción o abstención; no basta solamente querer la realización de la conducta, si no que es necesario que ésta se manifieste... La existencia de los sujetos activos y pasivos de la infracción es esencial para que ésta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar en su existencia.

En primer lugar, tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleo que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica obligando a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia... Por otra parte, el sujeto pasivo de la infracción disciplinaria... El objeto de esta infracción es precisamente la disciplina en el ejercicio de la función pública.

La ley de la materia claramente establece en su artículo diez que en las dependencias y entidades federales habrá órganos que atiendan las quejas o denuncias de las personas que ahí acudan. Asimismo, establece que dichas quejas o denuncias "deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La ley en cita establece en su artículo 20 que "para el cumplimiento de sus atribuciones la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que

puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas”.

La investigación no tiene un término fijado por la ley para que se lleve a cabo, por lo que puede durar el tiempo que sea necesario, a fin de desahogar con eficiencia.

Para efectos del procedimiento, a raíz de formulada la queja o denuncia en contrario de algún servidor público, la autoridad administrativa debe tener presente que como órgano de control se encuentra estrechamente vinculado a lo preceptuado en los artículos 14 y 16 constitucionales, que lo obliga a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Así el artículo 14 constitucional señala que: “a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, las sentencias definitivas deberán ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

Y el artículo 16 en su primer párrafo indica que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Mientras tanto “durante esta etapa la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de inestimación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a la investigación llegue a entorpecer el procedimiento.

La única limitante para decretar la suspensión del servidor público, presunto responsable, se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso será necesaria la autorización de éste; y cuando el nombramiento respectivo haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificación será quien otorgue la autorización. (Artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos)”.<sup>38</sup>

### 3.3 INSTRUCCIÓN.

La segunda fase del procedimiento que nos ocupa es la de la instrucción, la cual se inicia con el citatorio a que hace mención el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dicho artículo señala en su primera fracción que se “citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrá por ciertos los actos u omisiones que se le imputen.

---

<sup>38</sup> DELGADILLO, Op. Cit., *supra*, nota 12, pp 180-181.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

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

Por su parte, la fracción segunda del citado artículo 21 señala que "concluida la audiencia, se concederá el presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezcan los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyan".

Entonces, concluida las diligencias de investigación, que no tienen término legal, para integrar el expediente, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario.

La audiencia se deberá llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, y si de su desarrollo se requiere determinar la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver, o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor público, en los términos antes mencionados.

El servidor público indiciado deberá presentarse a la audiencia con un escrito en el que contraiga todas y cada una de las imputaciones que le hace la contraloría en el citatorio a que se refiere el artículo 21 de la Ley de la materia. Esto con el propósito de que tenga los elementos necesarios para, posteriormente, presentar las pruebas que hagan valer su dicho y demuestren su inocencia. De ahí que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya emitido la tesis en el sentido de que cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que

concretamente se le impute, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se siga 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.

Debe existir en esta fase de la instrucción suficiente fundamentación y motivación, para que el órgano de control encuentre los elementos necesarios para comprobar la responsabilidad o falta de ésta, en la conducta del servidor público indiciado y actuar en consecuencia.

Concluida la audiencia de ley a que se refiere el artículo 21, fracción I, el órgano de control contará con un término no menor de 45 días para emitir su fallo y decidir lo conducente.

### 3.4 DECISIÓN

La fase de decisión se presenta con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene con los elementos que se allegó, y debe ser expresada por escrito y oportunamente, según se desprende del mandato constitucional expresado en el artículo 8º, respecto del Derecho de Petición, así como en las diferentes leyes de la administración".<sup>39</sup>

"Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión"<sup>40</sup>.

Las fracciones tercera, cuarta y quinta del artículo 21 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecen en cuanto a la decisión lo

---

<sup>39</sup> DELGADILLO, Op. Cit., *supra*, nota 23, p 164.

<sup>40</sup> DELGADILLO, Op. Cit., *supra*, nota 12, p 184.

siguiente: III.- Desahogadas las pruebas que fueron admitidas, la Secretaría, el control interno o el titular del área de responsabilidad resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las siguientes medidas administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrá ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades. IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrá practicar todas las diligencias tendientes a investigar del área de responsabilidades, podrá practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servicio público denominado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servicios públicos, podrá disponer la práctica e otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidad podrá determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión de la

Secretaría. El contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independiente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todo los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultara responsable de los hechos que se le imputen, la dependencia o entidad donde presente sus servicios lo restituirá en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

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

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.



Finalmente, la decisión que toma la contraloría deberá llenar los requisitos formales establecidos en el artículo 24 de la Ley, que a la letra dice:

Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constará por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.

El citado artículo, señala a su vez, que la Secretaria llevará un registro de los servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.

La decisión deberá ser tomada en el término máximo que señala la Ley, después de cerrada la instrucción del procedimiento administrativo disciplinario o conclusión de la audiencia de ley, y, una vez tomada dicha decisión, se le notificará dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado o servidor público indicando, así como a su jefe inmediato y demás personas que por mandato legal deben conocer la resolución.

De acuerdo con el artículo 31 de la Ley en comento, "si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión".

En caso de que acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica. Pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

La Ley de Responsabilidades de 1982 establece en su artículo 63 la posibilidad de que la autoridad deje de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos no impliquen infracciones graves; no constituyan delito, los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten, y el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Es importante subrayar el hecho de que por cualquier forma se deben respetar los plazos o términos establecidos en la ley, para cumplir cabalmente con las fases del procedimiento, sobre todo en cuanto a la decisión, pues cuando se alarga el procedimiento, sobre todo en cuanto a la decisión, cuando injustificadamente se alarga el plazo, se perjudican los legítimos intereses del servidor inculcado, causándole daños morales y materiales indudables. Esto podría originar un procedimiento civil en contra de la autoridad involucrada, independientemente del juicio de garantías que también procedería, por violaciones evidentes a los derechos del propio servidor contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Es de gran importancia el hecho de que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones funcionariales, en cuyo caso el artículo 76 de la Ley dispone un procedimiento sumario, con reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad de que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución o la inhabilitación.

Es necesario hacer notar que en los términos del artículo 63 de la ley, la autoridad pueda dejar de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos:

No impliquen infracciones graves;

No constituyan delito;

Los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten, y

El daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

### 3.5 EJECUCIÓN:

“El artículo 75 señala que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se lleva 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 surtirá efectos al notificarse la resolución y se consideran de orden público. La resolución queda firme cuando transcurrido el plazo para interponer un recurso, no se hizo, o cuando se han agotado todas las instancias señaladas por la Ley”<sup>41</sup>; por tal situación serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que le es característica. Sin embargo, aunque la sanción debe ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo, puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, cuando la autoridad administrativa la niegue, no acepte la garantía requerida, o reinicie una suspensión otorgada, por vía de incidente puede solicitarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre y cuando el sancionado garantice el interés fiscal si se trata de sanciones económicas. En el caso de las demás sanciones se requiere, además que se haya admitido el recurso, que la ejecución de la sanción pudiera producir daños o perjuicios de imposible reparación, y que la suspensión no perjudique el interés social o el servicio público. Otro de los aspectos de la ejecución es el relativo al registro de las sanciones impuestas que, según el artículo 40 de la Ley debe llevar la Secretaría de la Función Pública (que vino a sustituir a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), registros que han sido arduamente criticados, comparándolos con las listas negras fascistas... La imposición de las sanciones disciplinarias están sujetas a una serie de requisitos constitucionales y legales que la

---

<sup>41</sup> GARCÁRAMIREZ Sergio, Erika Uribe Vargas, *Derecho de los Servidores Públicos*, Instituto Nacional de Administración, UNAM, México, 2002, p 43.

autoridad debe observar, como la debida fundamentación y motivación, y la observancia del procedimiento correspondiente, a que se refiere el artículo 16 constitucional, así como la justa cuantificación de la multa, en los términos del primer párrafo del artículo 22 de la propia Constitución.

El ilícito administrativo es lo que la doctrina llama falta o infracción, para diferenciarlo del delito, que sólo es dable en el ámbito del derecho penal.

Para que se dé la infracción administrativa o disciplinaria, es necesario que se incurra en la falta de observancia de alguna de las fracciones del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente desde el 13 de marzo del año 2002.

En el sistema jurídico mexicano corresponde al legislador hacer la diferenciación entre las infracciones o faltas y los delitos, ya que la Constitución Política sí lo regula. En efecto, el artículo 73 de nuestra Carta Fundamental, el enunciar las facultades del Congreso de la Unión en la fracción XXI le da competencia: para definir los delitos o faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. De esta forma, además de los delitos regulados en el Código Penal, diversas leyes administrativas, como la de Vías Generales de Comunicación y la Ley Federal de Aguas, tipifican algunos delitos que se pueden cometer en contra de la Administración Pública. De igual manera, en la mayoría de estas leyes se establecen ilícitos cuya sanción corresponde aplicar a las autoridades administrativas. Como podemos percatarnos, nuestra Constitución utiliza los términos infracciones o faltas, y es el legislador ordinario quien lleva a cabo la delimitación entre éstas y los delitos.

Las faltas e infracciones de carácter administrativo poseen necesariamente un contenido disciplinario, porque es la disciplina administrativa la que se rompe con el incumplimiento de las obligaciones que tienen los servidores públicos. Y es desde

esa óptica que deben verse y analizarse dichas faltas, no dándoles otras connotaciones de las que, evidentemente, carecen.

Por tanto, cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en su caso, en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público... De acuerdo con lo anterior, en los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la función pública... La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que, ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa, cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del artículo 8° de la citada Ley (Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Aun cuando la misma conducta del servidor público pudiera enmarcarse también en el ámbito penal, no debe perderse el objetivo de reparar la disciplina administrativa lesionada con la conducta indebida que se sanciona. Esto, independientemente de que por la vía penal también sea castigada, pues son ilícitos de distinta naturaleza, aunque derivados de una misma actuación.

Al respecto, podría argumentarse, no sin razón, que al sancionarse dos veces al sujeto activo por una misma acción u omisión se viola el precepto constitucional que claramente establece que "nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene" (artículo 23).

No obstante lo anterior, tal vez por descuido o falta de profesionalismo, el constituyente permanente estableció en el artículo 109, fracción III, segundo párrafo, lo siguiente:

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

Se disfraza con el prurito de la legalidad algo que afecta indudablemente un derecho fundamental: enjuiciar dos o más veces al servidor público responsable por la misma conducta, y, en consecuencia, castigarlo o sancionarlo igual número de veces. Increíble, por injusta, semejante situación jurídica. Debe revisarse y, en su caso, corregirse, para que no se sigan violando los derechos humanos de los indiciados.

Hay más: en materia penal, cuando un servidor público incurre en la comisión de un delito, el juez de la causa le impone por mandato del Código Penal Federal, dos o más sanciones por la misma conducta: privación de la libertad, multa, destitución e inhabilitación. Nada más, pero nada menos. En materia administrativa, lo mismo, la contraloría interna generalmente aplica dos o más sanciones, según el caso. Esto debe corregirse cuanto antes, a fin de evitar más injusticias en contra de los servidores públicos responsables.

En cuanto a los sujetos, para que se dé infracción es indispensable que se manifieste con toda claridad la conducta negativa de alguien, el sujeto activo, el servidor público, que con su acción u omisión afecta los intereses y la disciplina del órgano, sujeto pasivo, que se ve afectado por ese hecho ilícito. Así, los sujetos de la infracción son: el servidor público (sujeto activo) y el gobierno (sujeto pasivo).

La existencia de los sujetos activo y pasivo de la infracción es esencial para que ésta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar

en su existencia. En primer lugar, tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia. Si la persona no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica no nacen para él las obligaciones como servidor público y, por tanto, no podrá violarlas. El poder disciplinario se ejerce sobre todos los funcionarios administrativos, sea que actúen en la administración centralizada o descentralizada, pero la calidad de funcionario es indispensable.... Por otra parte, el sujeto pasivo de la infracción necesariamente deberá ser el ente público, puesto que si el afectado directamente no tiene este carácter no estaremos frente a la infracción disciplinaria. En todo caso..., se tratará de una relación entre particulares que se rige por el Derecho Civil o el Laboral, según corresponda. Es decir, se requiere que exista una obligación de disciplina. En el campo de la Administración Pública Federal el único servidor público que no es sujeto responsable de infracciones administrativas es el Presidente de la República, por mandato del artículo 108 constitucional.

Una vez identificada la responsabilidad administrativa como el acto u omisión del servidor público, que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones legales impuestas para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder, es posible establecer como sus elementos esenciales, los siguientes: a) acto u omisión; b) sujetos, y c) objeto.

El hacer o no hacer lo que la norma establece, en este caso el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, trae como consecuencia inmediata la comisión de una infracción susceptible de ser sancionada por la propia ley. En ese sentido, no es dable que los servidores públicos

omitan o hagan lo contrario al precepto legislativo, ya que deben en todo momento cumplir cabalmente con la misión del servicio público.

Todos los servidores públicos deben conocer perfectamente sus obligaciones, para cumplir a cabalidad con la función que se les encomienda. En este caso, sobre todo, no es dable argumentar ignorancia o desconocimiento de la norma.

De igual manera, resulta necesario que la conducta sea la manifestación, activa o pasiva, en ejercicio de funciones públicas... Por otra parte, es necesario precisar que de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se trata de una infracción 'de resultado', es decir, que sólo hasta que se produzca la violación, independientemente de la intención de su actor, la cual se presume, salvo prueba en contrario, por lo que no será necesario probar la existencia del dolo o la culpa en la realización de la conducta.

Ahora bien, en cuanto al objeto de la infracción administrativa, éste se traduce en la disciplina, que debe respetarse y guardarse en el servicio público, pues sin orden no es posible que la organización funcione óptimamente.

Es por ello que se establecen los valores fundamentales que deben estar previstos en todo ejercicio del poder público, y cuya violación produce la infracción disciplinaria. Estos cinco valores: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, 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 del propio Estado, por lo que deben estar regidos por lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, en razón del interés general. No obstante que el mantenimiento de la disciplina pudiera parecer un interés de carácter interno de la administración pública solamente, resulta fundamental que los gobernados 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 pública que facilita la realización de los fines del Estado.

Preservar la disciplina en el servicio público tiene que ver con la forma en que los mandatarios del pueblo administran los bienes de la nación en beneficio de todos por igual. Cuando este propósito no se cumple, porque se desvían ostensiblemente los objetivos de la función pública, para favorecer a minorías privilegiadas, se atenta contra los valores antes señalados y se lesiona gravemente la disciplina institucional del gobierno.

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.

CAPITULO IV  
RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL  
DISTRITO FEDERAL

## 4.1 PRINCIPIOS O VALORES.

Los principios de conducta dentro de los servidores públicos, se satisfacen por los artículos 109, fracción III, y 113, de la Constitución, y que son los siguientes:

### 4.1.1 Legalidad

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la Legalidad como: calidad legal; régimen político estatuido por la ley fundamental del Estado.

De acuerdo con el Diccionario para Juristas, Juan Palomar de Miguel, Tomo II, define la Legalidad como: Régimen político estatuido por la ley fundamental del estado.

Y de acuerdo con la Ley de responsabilidades la Legalidad es:

Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia conforme a los ordenamientos legales, dentro de los que deben considerarse a las leyes, los reglamentos administrativos y las circulares, entre otras normas, ya sea federales o locales.

Sujetar su conducta a las normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos.

Ejercer sus facultades dentro del marco legal de los ordenamientos legales.

Utilizar la información reservada a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones públicas.

Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de haber concluido el periodo para el cual se le designó o en su defecto, abstenerse de ejercer las funciones que tenía asignadas cuando, por cualquier otra causa, hubieren cesado.

Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

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

Informar al titular de la dependencia, o en su caso al titular de la entidad, de los actos u omisiones que cometan los servidores públicos sujetos a su dirección, cuando incumplan alguna de las obligaciones señaladas en el artículo 47 de la ley reglamentaria o de las normas que al efecto se expidan.

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

Abstenerse de inhibir al quejoso en la presentación de la queja o denuncia o de realizar una conducta injusta que lesione los intereses de quienes la formulen.

#### 4.1.2 Honradez

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la Honradez como: calidad de probo; proceder recto y pudoroso.

De acuerdo con el Diccionario para Juristas, Juan Palomar de Miguel, Tomo I, define la Honradez como: proceder recto, propio de hombre probo.

Y de acuerdo con la Ley de responsabilidades la Honradez es:

Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés familiar, incluyendo aquéllos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado.

Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público.

Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que terceros tengan interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, con los que este último mantenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedad de las que el servidor público forme o haya formado parte.

Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haber concluido el empleo, cargo o comisión, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos, donativos empleos, cargos o comisiones, para sí o para las personas que tenga una relación personal, familiar o de negocios, 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.

Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haber concluido el empleo, cargo o comisión, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, bienes, mediante enajenación a su favor o para las personas

que tenga una relación personal, familiar o de negocios, cuyo precio sea notoriamente inferior al del mercado ordinario 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.

Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales para él o para las personas con las que tenga relación personal, familiar o de negocios, a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga.

Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, contratación, nombramiento, designación, promoción, remoción, cese o sanción de cualquier persona, o en su caso, cuando el servidor público, por esta situación, satisfaga un interés personal, familiar o de negocios, o que pueda derivar algún beneficio o ventaja para el servidor público o para cualquier persona física o moral con las que guarde una relación profesional, comercial o industrial.

#### 4.1.3 Lealtad

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la Lealtad como: virtud y facultad para lograr un efecto determinado; acción con que se logra este efecto.

De acuerdo con el Diccionario para Juristas, Juan Palomar de Miguel, Tomo II, define la Lealtad como: Cumplimiento de lo exigido por la Leyes de la fidelidad y por las del Honor y hombría del bien.

Y de acuerdo con la Ley de responsabilidades la Lealtad es:

Custodiar y cuidar la documentación e información a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión.

Impedir o evitar el uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de la documentación e información a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión.

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

Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones en el servicio público.

Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en que presten sus servicios las dudas fundadas que surjan sobre la procedencia de las órdenes que reciba.

Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.

Informar por escrito al jefe inmediato, y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos en los que tenga interés familiar, personal o de negocios, incluyendo aquéllos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, 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 sociedad de las que el servidor público, o las personas referidas, formen o hayan formado parte, y que sean de su conocimiento y observar las instrucciones que por escrito reciba de

su atención, trámite o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

#### 4.1.4 Imparcialidad

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la Imparcialidad como: falta de prejuicio anticipado o de prevención en favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poder juzgar o proceder con rectitud.

De acuerdo con el Diccionario para Juristas, Juan Palomar de Miguel, Tomo I, define la Imparcialidad como: prevención o designio anticipado a favor o en contra de personas o cosas, de que resulten poderes para juzgar o proceder redactante.

Y de acuerdo con la Ley de responsabilidades la Imparcialidad es:

Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con imparcialidad a las personas con que tenga relación con motivo de éstos.

Abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen abuso o ejercicio indebido de su empleo cargo o comisión.

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

Abstenerse de autorizar a un subordinado para que, sin causa justificada, deje de asistir a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año.



Abstenerse de otorgar indebidamente a sus subordinados licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo, o concederle otro tipo de percepciones, cuando las necesidades del servicio no lo exijan.

Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de aquel que haya sido inhabilitado, mediante resolución firme para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

#### 4.1.5 Eficiencia

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la Eficacia como: virtud y facultad para lograr un efecto determinado; acción con que se logra este efecto.

De acuerdo con el Diccionario para Juristas, Juan Palomar de Miguel, Tomo I, define la Eficacia como: facultad y virtud para conseguir un efecto determinado.

Y de acuerdo con la Ley de responsabilidades la Eficacia es:

Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y deberá abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia en el servicio.

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

Utilizar los recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a los fines que están afectos.

La inobservancia de las obligaciones que tiene a su cargo el servidor público dará origen al procedimiento disciplinario estatuido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

#### 4.2 OBLIGACIONES.

“Las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la administración son numerosas y se encuentran tanto en nivel constitucional como legal y reglamentario.

Desde el punto de vista constitucional, los funcionarios, sin excepción alguna, antes de la toma de posesión, deberán presentar la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y as leyes que de ella emanen.

Para todos los servidores públicos, sean funcionarios o empleados, la Constitución prevé ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, cargos y comisiones. Estos valores tutelados son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La Ley de Responsabilidades, con el fin de garantizar los valores antes señalados, establece en su artículo 47, las obligaciones del servidor público, cuya inobservancia dará lugar al establecimiento de responsabilidades administrativas<sup>42</sup>; además del catálogo de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ha sido llamado también el código de conducta del servidor público.

“Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficacia 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

---

<sup>42</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Ed Limusa, tercera reimpresión, México, 1991, p 150, 151.

correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rija en el servicio de las fuerzas armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas;
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias,

- permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;
  - XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
  - XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público y las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
  - XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
  - XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
  - XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a la que se refiere la fracción XIII;
  - XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión,

remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
- XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
- XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que 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, arrendamiento 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”.

Además del artículo 47 de la ley de referencia, existen otras obligaciones que se presentan en otros artículos de la ley, como la que se establece en el artículo 49 y

que dice: “todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias... y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso, así como a no inhibir al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas o denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten; la que dispone el artículo 53: Para que se vuelva a contratar a un servidor público que ha cumplido con el plazo por el cual fue inhabilitado, el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, deberá dar aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada de tal circunstancia, la específica que señala el artículo 57, cuyo caso general contempla la fracción XX ya citada por lo que bien hubiera podido obviarse, relativa a 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; lo que prescribe el artículo 58: los actos u omisiones en que incurran los contralores internos y que impliquen responsabilidad administrativa serán sancionados por la Secretaría; o el artículo 59: incurren 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.”<sup>43</sup>

Esto es que la conducta, activa u omisa, del servidor público debe ocurrir durante el desempeño de sus funciones para que se actualicen los supuestos de la responsabilidad administrativa. Esta conducta puede ser consciente o involuntaria; lo importante es que surta los efectos para constituir una responsabilidad.

Cuando se apunta que el servidor público no debe inhibir las quejas o denuncias no significa que la autoridad interesada las promueva. Inhibir es oponerse a un

---

<sup>43</sup> JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Ed. Porrúa, México, 2002, pp 138,139.

impulso ya producido; promover es hacer nacer ese impulso; esto va de la mano con la diferencia que existe entre promover una queja contra un servidor público en particular y promover la cultura de la queja y la denuncia como una actitud general de la sociedad. Cuando éstas nacen de un convencimiento, de una convicción, a protestar por conductas irregulares o negligentes de los servidores públicos, es algo que contribuye a la elevación del nivel de civismo en la sociedad. Lo otro, son conductas interesadas, sesgadas que tienden a dañar reputaciones. En los últimos años se ha dado mucha importancia a un fenómeno conocido como atención a la ciudadanía, que surge de la transformación de la percepción del servicio administrativo como atención al cliente. En esta óptica el ciudadano es lo importante, lo cual es bueno, pero no a costa del prestigio de los servidores públicos, que contra lo que se cree comúnmente, la inmensa mayoría de ellos son honestos, diligentes y comprometidos con la mística de servicio público.

“Dentro de las múltiples reformas del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades y en lo que respecta a las obligaciones, “ se modificó el primer párrafo del artículo 47 para eliminar la confusión que de él se derivaba. Texto Original: “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, que deberá ser observada en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurre, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”. Texto reformado. “...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”. En la fracción VIII se suprimió la frase “el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo”, o en relación con la comunicación que debe hacer el titular de la dependencia o entidad en que presten sus servicios sobre las dudas fundadas que les suscite una orden. En la fracción XVIII se habló en plural “ de las declaraciones” situación patrimonial y se eliminó “ante la Secretaría de la Contraloría General de la

Federación, puesto que ya había otras autoridades que llevarían este registro. La fracción XX se adicionó y modificó de la siguiente manera: Texto original: "informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que puedan implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan"; texto reformado: "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 el ejercicio de su 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. Esta última redacción incorpora un elemento de control sobre los subordinados, la supervisión. La fracción XXIII establece una nueva obligación para los servidores públicos, estrechamente relacionada con el conflicto de intereses, en el sentido de abstenerse de celebrar o autorizar la celebración de pedidos de adquisiciones o arrendamientos o servicios, y contratos de obras con un servidor público con las sociedades en que éste sea parte, sin autorización de la Secretaría, y bajo ningún concepto con inhabilitado".<sup>44</sup>

Crítica al artículo 47 de la ley de Responsabilidades, en el sentido de que no se especifica en el texto del mismo cuáles faltas son graves y cuáles no, lo que hace que el órgano interno de control actúe aplicando su criterio con respecto a la gravedad de las faltas cometidas por el servidor público. Esto trae como consecuencia que en muchas ocasiones se cometan injusticias a la hora de la aplicación y ejecución de las sanciones administrativas.

#### 4.3 SANCIONES

En cuanto a las sanciones que la Ley de referencia impone a los servidores públicos transgresores de la normatividad vigente en el gobierno, las mismas van

---

<sup>44</sup> JUÁREZ, Op. Cit., *supra*, nota 43, pp 121 - 122.



desde la amonestación hasta la inhabilitación, pasando por la suspensión, la destitución y la sanción económica.

Por lo que se pueden “describir las sanciones en materia de responsabilidad administrativa se considera relevante indicar que la sanción es un contenido de la norma jurídica que se expresa en la formulación de la misma, por lo que se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético. Generalmente, consiste en un acto que impone al sujeto infractor un castigo. En el derecho moderno, la imposición de las sanciones así como su ejecución, las llevan a cabo los órganos del Estado, en tanto se le conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de coacción física por sus órganos. El objeto de las sanciones puede ser: retributivo, intimidatorio o compensatorio del daño producido por el acto ilícito”<sup>45</sup>

Por lo tanto es a partir de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, surge el procedimiento de las sanciones administrativas, al cual se llamó, en los términos de su artículo 49 disciplinario.

Resulta conveniente que este procedimiento se encuentra reglamentado sólo en sus elementos básicos, lo cual es explicable debido a que en la legislación mexicana los ordenamientos especializados en esta materia, son aplicables supletoriamente, como los Códigos Federales, locales de procedimientos civiles; la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles.

Estos cambios constituyeron el paso fundamental para la determinación de la sanción disciplinaria, al establecer las bases normativas de la responsabilidad administrativa en la Constitución y en la ley; al crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas, como órgano encargado del

---

<sup>45</sup> NIETO , Santiago y Yamile Median Pérez, *Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal*, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, México, 2005, p 196.

ejercicio de la potestad disciplinaria en la Administración Pública Federal, y los procedimientos para la aplicación de las sanciones, así como la vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para juzgar la legalidad del ejercicio de esta potestad.

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

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

Dentro de la fracción III, del artículo 109 constitucional dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en:

Apercibimiento Privado o Público,

Amonestación privada o Pública,

Suspensión Temporal,

Destitución del puesto,

Sanciones económicas, e

Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de gobierno.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en sus fracciones I y II el apercibimiento privado o público y la amonestación privada o pública, como sanciones por la comisión de faltas administrativas.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo se dirige a los gobernados como base del bien jurídicamente tutelado, a la administración o al interés general tutelados por la ley, y tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

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

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

En esto y de acuerdo con la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la sanción económica consiste en la obligación del cargo del servidor público responsable de pagar a la hacienda pública una cantidad líquida, en

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

Por lo anterior, se observa la gran falla en que incurre la Ley por no precisar qué sanciones corresponde aplicar respecto de qué violaciones o incumplimientos de deberes, es decir, deja a las autoridades absoluta discrecionalidad para escoger la sanción para cada caso. Sin embargo, las autoridades administrativas a efecto de imponer estas sanciones deben tomar en cuenta ciertos factores o elementos como: gravedad de la infracción cometida, condición socio-económica del infractor, nivel jerárquico del trabajador, reincidencia del infractor, monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado de la infracción, y antigüedad en el servicio.

Aquí se trata de definir las sanciones administrativas.

#### 4.3.1 Apercibimiento

De acuerdo con el artículo 43 del Código Penal del Distrito Federal, menciona lo siguiente: “La conminación que hace alguna persona, cuando se teme con fundamento que está en disposición de cometer un delito ya sea por su actitud o por amenazas de que en caso de cometer el delito que se propone, u otro semejante, será considerado como reincidente”, y como vemos 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.

Cabe agregar que la Ley de Responsabilidades no define lo que es la amonestación, por lo que queda a criterio del órgano interno de control interpretarla y en su caso aplicarla.

#### 4.3.2 Amonestación

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 ésta se considere como leve, y ésta puede ser pública o privada.

Tanto el apercibimiento como la amonestación pública en cuanto que el órgano interno de control tiene la obligación de darlas a conocer en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal y en un Diario de circulación nacional. Por otra parte, en cuanto a la calidad de que ambas sanciones sean calificadas de privadas por el órgano interno de control, se dice a que dichas sanciones no se deben trascender del ámbito interno de la dependencia interno de la dependencia o entidad donde prestan sus servicios el servidor público sancionado.

#### 4.3.3 Suspensión

No obstante que la imposición de la sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión parece estar claramente establecida, según los artículos 53, fracción III, y 56 fracción I, de referencia, otras disposiciones de la propia ley dan lugar a confusiones, al diferenciar la condición de empleados de base y de confianza.

En efecto, aunque en la fracción I del artículo 56 se dispuso que la suspensión sería aplicable por el superior jerárquico, sin hacer distinción alguna respecto de la calidad de trabajador, en la fracción III del mismo artículo se repite la disposición,

pero adicionada con la destitución de los servidores públicos de confianza lo cual, aunque se encuentra separado por comas, hace suponer que ambas sanciones sólo pueden ser aplicables por el superior jerárquico cuando se trate de servidores públicos de confianza.

La suspensión puede darse de dos maneras diferentes: el órgano interno de control la atribución de suspender temporalmente a un servidor público probable responsable de una infracción administrativa, cuando su presencia entorpece el desarrollo de la fase investigadora que se lleva a cabo. Esta suspensión no presupone la responsabilidad del servidor público, por lo que en el caso de que al final de la investigación no existan los elementos de imputabilidad, la conducta, tiene la obligación de reinstalar en su cargo al servidor público suspendido y de pagarle los salarios no devengados. La otra suspensión se da cuando el órgano interno de control constata que hubo una falta administrativa leve o no grave y en consecuencia suspende entre tres días y tres meses al servidor público responsable.

#### 4.3.4 Destitución

De las seis sanciones disciplinarias que prevé el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo.

Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también se encuentra

regulada a nivel constitucional, en los términos de los artículos 109, fracción III, y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

Por lo tanto 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.

#### 4.3.5 Destitución de trabajadores de base

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, 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, que la resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión surtirá sus efectos en forma distinta, si se trata de trabajadores de base o de trabajadores de confianza, en el primer caso, 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 acompañará como documento fundatorio la resolución firme por la que la Secretaría de la Contraloría o, en su caso, la Contraloría Interna, impusieron como sanción la destitución al trabajador de base.

Para lo anterior sirve de fundamento la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que a la letra dice:

Artículo 46.- "Ningún trabajador podrá ser cesado sino por causa justa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solamente dejará de surtir efectos, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, por las siguientes causas:... ..V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

- a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad y honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materia prima y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta reiterada de cumplimiento de las condiciones generales del trabajo de la dependencia de que se trate.
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria....”

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 de Conciliación y Arbitraje, la resolución administrativa debe contener las causas y los fundamentos, razonamientos y motivaciones que provocaron la imposición de la sanción de destitución. La Secretaría de la Contraloría o la Contraloría Interna deben encuadrar la conducta del trabajador dentro de la legislación laboral y probar que ha sido contraria a las disposiciones legales que rigen su conducta laboral.



Para que la sanción de destitución surta efectos, el Tribunal procederá a dictar el Laudo correspondiente, basado en los razonamientos y fundamentación de la resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría o por Contraloría Interna de que se trate.

El artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que a la letra dice: "Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior (artículo 46), el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentaran los hechos, la declaración de trabajador afectado y las de los testigos de cargo y descargo que se proponga, la que se firmará por los que en ella y por dos testigos de asistencia, debiéndose entregar en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical. Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañan como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan, agregado a la misma".

Únicamente así procederá la sanción de la contraloría, y desde luego, siempre y cuando el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje considere que hay elementos suficientes para suspender o destituir al servidor público de base.

#### 4.3.6 Destitución de trabajadores de confianza

La resolución administrativa por la que se impone como sanción al servidor público de confianza la destitución del empleo, cargo o comisión surte efectos desde el momento en que le es notificada oficialmente. La autoridad competente debe remitir una copia de la resolución al área de recursos humanos correspondiente para los efectos legales a que haya lugar. Si esta autoridad es una Contraloría Interna debe remitir, también, copia de la resolución a la Secretaría de la Contraloría para que se asiente en el registro de sanciones.

Es decir, que mientras que en el régimen de base se requiere demandar la destitución del servidor público responsable ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en el régimen de confianza, por la naturaleza de las funciones del servidor público, no es necesario formular la demanda laboral, por lo que consecuentemente, el acto administrativo que se traduce en la resolución dictada por el titular de la Contraloría, surte sus efectos a partir de su notificación al servidor público.

#### 4.3.7 Sanción económica

La sanción económica consiste en 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.

Procede destacar que es operante aplicar, en el mismo acto procesal como lo es la resolución, una sanción esencialmente administrativa como la destitución y otra de tipo económica, ya que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, mientras que mediante la imposición de aquélla se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado.

La resolución mediante la cual se impongan sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública y se harán efectivas mediante el procedimiento coactivo de ejecución que contemplan las leyes fiscales.

#### 4.3.8 Inhabilitación

La última sanción administrativa que contempla la ley de la materia es la inhabilitación, que consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.

La imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves que pueden tipificarse en la legislación penal. Cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede dicho límite.

#### 4.3.9 Inhabilitación temporal

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

La inhabilitación que preve el artículo 113 constitucional, originariamente fue reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los términos de su artículo 53, con una duración de seis meses a tres años cuando hubiera existido el elemento económico, si no excedió de cien veces del salario mínimo mensual del Distrito Federal, y de tres a diez años si rebasó esa cantidad<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat, *Responsabilidad Legal de los Servidores Públicos*, Ed. Porrúa, México, 1999, pp 156, 157, 158.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 no distingue entre faltas graves y leves, lo que deja al capricho de la Contraloría, ahora del Distrito Federal donde aún se aplica, la calificación de las mismas, sin aplicar un criterio uniforme al respecto, lo que ocasiona que no pocas veces se cometan injusticias tanto en la evaluación como en la aplicación de la sanción.

En cambio, la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002, de aplicación federal, sí hace una distinción clara entre faltas graves y faltas no graves. Así lo establecen expresamente los párrafos quinto y sexto del artículo 13, al señalar que “en el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley”. La fracción octava se refiere a la necesidad de abstenerse de ejercer funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida. Las fracciones de la décima a la catorce señalan lo siguiente: X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; XI.- Excusarse, reintervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes 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.

Sigue expresando la fracción XI que el servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que

se hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos; XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles e inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, 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. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley; XIII.- 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 XI; XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato 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 XI.

Por su parte, la fracción XVI se refiere a la necesidad de atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría (en este caso de la Secretaría de la Función Pública que sustituyó a la de la Contraloría y

Desarrollo Administrativo), del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos.

La fracción XIX señala que se debe proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

La fracción XXII indica abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI.

Finalmente, la fracción XXIII establece la obligación de abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Algunas de estas infracciones son también consideradas, por su gravedad, delitos en el Código Penal Federal; lo que subraya su trascendencia y la importancia en cuanto a que todos los servidores públicos deben acatar y cumplir con sus obligaciones institucionales.

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

#### 4.4 MEDIOS DE DEFENSA.

El servidor público sancionado por la Contraloría cuenta con tres medios de defensa, perfectamente estipulados en las leyes, ellos son:

- a) El recurso de revocación;
- b) El juicio de nulidad; y
- c) El juicio de amparo.

Por lo que se refiere al recurso de revocación, la ley establece que es opcional interponerlo o bien decidirse por el juicio de nulidad. Y de acuerdo a lo que establece el artículo 25 de la Ley de Responsabilidades cuando establece "los servidores públicos resultan responsables en términos de las resoluciones administrativas, que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa".

Con respecto a este recurso administrativo existe una tesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el siguiente sentido: "No es obligatorio agotarlo previamente al juicio de nulidad... No es obligatorio interponer previamente al juicio de nulidad, el recurso de revocación..., por la circunstancia de que el precepto utilice la fórmula las resoluciones podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, debido a que la misma ley establece claramente que el servidor público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que por sí mismo clasifica el recurso como optativo". (Juicio No. 4972/88.RTFF 3A. ÉPOCA, AÑO II; No. 13, Enero 1989, PÁG. 45).

Por lo que se refiere al artículo 26 señala, por su parte, que “el recurso de revocación se impondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva. La tramitación del recurso se sujetará a las siguientes normas:

- a) Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que ajuicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;
- b) La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de pleno las que no fuesen idóneas para destituir los hechos en que se base la resolución; y
- c) Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas”.

El artículo 72 de la Ley de Responsabilidades dispone que “la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas: I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren en los siguientes requisitos: a) Que admita el recurso; b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servidor público”.

Si se opta por el recurso de revocación en lugar del juicio de nulidad, se debe tomar en cuenta el principio de “litis cerrada”, que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó para estos casos. Por tanto desde la interposición del recurso deben hacerse todos los planteamientos de defensa que pueden proceder, porque después no se aceptarán nuevos.



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

“Por otra parte el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, previsto en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades, puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa; pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación para promover ante el Tribunal Fiscal, en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del servidor público sancionado, la resolución originaria se sobreseerá el juicio de nulidad por improcedente, en los términos de las fracciones VI y II de los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente. Por tanto, podemos concluir que la interposición de dichos recursos es optativa para el particular.

Sin embargo, la regulación del recurso de revocación en los artículos 71 y 73, en su texto original, dió lugar a confusiones, por que parecía que se trataba de dos recursos diferentes: uno conforme al artículo 71, cuando la sanción la impone el superior jerárquico y otro, en los términos del artículo 73, en contra de cualquier tipo de resolución de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.”<sup>47</sup>

Así pues tenemos que “la existencia de ambas vías de impugnación de las sanciones disciplinarias representa una ventaja para el servidor público, ya que puede seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado; el único inconveniente es la falta de uniformidad en los términos para su interposición, ya que

---

<sup>47</sup> DELGADILO, Op. Cit., *supra*, nota 12, pp 194 - 195.

en el caso del recurso administrativo es de 15 días, y en el juicio es de 45, conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

También debe ser considerado el hecho de que la suspensión de la ejecución de la sanción sólo procede por la interposición del recurso administrativo, según el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque en el procedimiento contencioso administrativo puede tramitarse dicha suspensión mediante el incidente que regula el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación.”<sup>48</sup>

Así pues “resulta importante señalar que en materia de responsabilidades de los servidores del gobierno del Distrito Federal, la competencia fue otorgada al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, según Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos...”<sup>49</sup>

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 28 se refiere a los juicios que se llevan a cabo en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocidos como juicios de nulidad, por que se promueven por los servidores públicos sancionados. Estos juicios representan la segunda instancia a la que el servidor público recurre, con el fin de revocar la decisión del órgano de control.

Así el artículo 28 establece que: en los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser

---

<sup>48</sup> *Idem*, p 200.

<sup>49</sup> *Idem*, p 202.

revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión, cumpliendo así a lo que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.

Por su parte, el artículo 29 señala que las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la autoridad sancionatoria.

De lo anteriormente señalado se desprende que el procedimiento administrativo disciplinario está viciado de origen, al equipar a la Contraloría con un Tribunal Administrativo sin serlo, porque la ley no le dá esa atribución. Por tanto los servidores públicos de la Contraloría facultados por la ley para imponer sanciones e instaurar la instrucción actúan, en realidad, como juez y parte, violando a sí de manera flagrante lo estipulado en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, dado que no se siguen las formalidades esenciales del procedimiento, en cuanto a que todo juicio debe tener dos partes en conflicto y actuar un tercero como árbitro o juez. Esto no sucede en el procedimiento administrativo disciplinario, además de que también se viola lo preceptuado por el primer párrafo del artículo 16 constitucional. Por ello concluimos que el procedimiento de referencia es a todas luces inconstitucional, ya que no está previsto por la Constitución y porque la Contraloría

carece de atribuciones jurídicas expresas para actuar como órgano jurisdiccional sin serlo.

Este vicio legislativo se ha venido tolerando desde que entro en vigor la Ley de 1982, siguiendo el camino equivocado de aplicación de preceptos contrarios al espíritu y a la letra de nuestra Constitución. Por lo que sería conveniente modificar mediante una reforma respectiva. Por lo tanto, al estar viciado de origen el procedimiento administrativo disciplinario, es nulo de pleno derecho. Lo que debe hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales, a fin de evitar abusos e injusticias.

“El artículo 71 nos indica los recursos de que pueden hacerse los interesados para impugnar las resoluciones administrativas, por lo tanto, tendrán que agotarse esos recursos y sólo después se puede recurrir al juicio de amparo conforme al principio de definitividad que rige en materia de amparo...”<sup>50</sup>

“El juicio de amparo es un medio de protección constitucional contra violaciones a las garantías individuales del gobernado. La fracción I del artículo 103 constitucional estipula que los “Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales”. El juicio de amparo –dispone el artículo 107 constitucional se sigue a instancia de parte agraviada y la sentencia que en él se pronuncie versará solamente sobre individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos respecto del caso especial al que se refiera la demanda de amparo, sin hacer declaraciones generales acerca de la ley o el acto que la motivare.

Participan en el juicio de amparo el agraviado, a quien se denomina “quejoso”, la autoridad que realizó el acto supuestamente violatorio de una garantía constitucional, el tercero perjudicado, es decir, la persona -diversa del quejoso- a quien pudiera

---

<sup>50</sup> ARROYO HERRERA, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, ed. Tercera, Ed. Porrúa, México, 2000, p 43.

afectar la sentencia que se dicte en el amparo, y el Ministerio Público Federal. Generalmente, el amparo llamado “indirecto” se tramita ante un juez de distrito; y el calificado como “directo”, ante un Tribunal Colegiado de circuito. Este último permite impugnar sentencias o laudos, que son las resoluciones de las juntas y tribunales laborales a los que nos hemos referido en diversas partes de este trabajo; y el amparo indirecto sirve para a defensa del individuo contra otros actos de la autoridad, distintos de las sentencias.

La sentencia que conceda el amparo “tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija” (artículo 80 de la Ley de Amparo).”<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> GARCÍA RAMÍREZ Sergio, Erika Uribe Vargas, *Derechos de los Servidores Públicos*, Instituto Nacional de Administración, A.C., UNAM, México, 2002, p 77.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Conforme a los antecedentes mencionados en el capítulo primero, a lo largo de la historia de México, se ha sufrido de una carencia casi absoluta de controles adecuados para vigilar y castigar en su caso a los servidores públicos, debido principalmente a la gran cantidad de insuficiencias legislativas, situaciones que han traído beneficio para determinados servidores públicos, por consiguiente, es necesario corregir con decisión y voluntad política, para que así impida repetir los errores del pasado.

**SEGUNDA.** Y de acuerdo con la revisión de las diferentes legislaciones existentes en diversas etapas de nuestra historia, en materia de responsabilidades, se ha visto la gran impunidad de los altos funcionarios.

**TERCERA.** Por consiguiente, en la actualidad la legislación referente a los servidores públicos es absolutamente inconstitucional, ésto porque permite una serie de acciones indebidas, así como el procedimiento administrativo no se adecua a lo establecido con los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

**CUARTA.** Por ello, se hace necesaria una revisión profunda e integral de la legislación en materia de responsabilidades, a efecto de que primero se elabore y después se promulgue una nueva ley y se actualice, cuanto antes, esta delicada y trascendente especialidad jurídico-administrativa, que tanto preocupa a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal

**QUINTA.** La actual Ley Federal de Responsabilidades que rige a los Servidores Públicos del Distrito Federal, es evidente su insuficiencia y complejidades a las que nos hemos referido en el presente trabajo, por ello es necesario un nuevo planteamiento de nuestro sistema de responsabilidades. No debemos olvidar que

una ley que no se cumple cabalmente con su objeto, se calificaría de ineficaz, propiciando con ello, la corrupción y la impunidad.

**SEXTA.** Desde luego, en ningún momento se debe perder el principal objetivo del régimen de responsabilidades, que consiste en preservar los valores y principios del servidor público. O sea: la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia; principios que se han manejado e interpretado al arbitrio de los servidores públicos de alto nivel, para su conveniencia. Por consiguiente, si existe una Ley que se apegue a lo establecido en los principios antes mencionados, se actuaría automáticamente con responsabilidad política y social, a fin de satisfacer a plenitud las necesidades urgentes de una sociedad.

**SÉPTIMA.-** El servidor público debe asumir con esmero su responsabilidad, cumpliendo con sus obligaciones que como servidor público le corresponde. Y esto sólo será posible, cuando la ley cumpla con la idea de castigar cabalmente a todos los servidores públicos y no exista impunidad de los que indebidamente se benefician con las insuficiencias de la Ley de Responsabilidades, actual vigente para el Distrito Federal.

**OCTAVA.** Lo anterior hace a los órganos de control interno del Gobierno, dependientes de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, procediendo en contra de los derechos fundamentales de los servidores públicos indicados; ésto de acuerdo a la propia ley, que los faculta a actuar como jueces y partes en el procedimiento administrativo disciplinario, dejando prácticamente en estado de indefensión a los servidores públicos considerados presuntos responsables administrativos.

**NOVENA.** Es indudable que la Ley de Responsabilidades de 1982, está viciada de origen, debido a que no se corrigieron las deficiencias legislativas de sus

antecesoras, y por consiguiente es contradictoria a la Constitución General de la República, lo que desde su promulgación la hizo inconstitucional.



## PROPUESTA

ÚNICA. Del análisis del presente trabajo y a fin de que no se sigan cometiendo injusticias en el procedimiento administrativo, es necesaria una reforma legislativa profunda en materia de responsabilidades, Esto por que como todo procedimiento debe ser siempre apegado a derecho, y no por ser servidores públicos los involucrados en dichos procesos van a recibir un trato discriminatorio por la Ley.

Por consiguiente propongo que el procedimiento se inicie en la Contraloría después de conocerse una queja o denuncia, o bien, cuando el órgano de control detecte alguna falta; se pondría en marcha así la fase de investigación, a fin de integrar el expediente respectivo.

Una vez comprobada la falta o infracción administrativa por parte del servidor público, la Contraloría deberá turnar el caso al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o en su caso el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para que sea este órgano jurisdiccional el que desahogue la fase de la instrucción y tome la decisión que corresponda conforme a derecho; de esta manera el servidor público y la Contraloría serían parte del juicio, en igualdad de condiciones, sujetos ambos a la decisión del Tribunal.

Así se cumplirían las formalidades esenciales del procedimiento a que hace alusión el artículo 14 constitucional y se respetaría el principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional. Por tal razón es urgente una revisión profunda e integral de la legislación en materia de responsabilidades, a efecto de crear una ley que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Ed Porrúa, 1995.
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzálo, *Formas de Gobierno Indígena*, México, Ed Imprenta Universitaria, 1953.
- ALCINA FRANCH, José, *Los Aztecas, España, Biblioteca de Madrid*, 1999.
- ARROLLO HERRERA, Juan Francisco, *Régimen Jurídico de los Servidores Públicos*, 4ª ed, México, Ed. Porrúa, 2004.
- BIELSA, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*, 5ª ed, Tomo III, Argentina, Ed Depalma, 1956.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 13ª ed, México, Ed Porrúa, 1997.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª ed, México, Ed Porrúa, 1994.
- CASTILLO F. Víctor M. *Estructura Económica de la Sociedad Mexicana*, 2ª ed, México, Ed Olmeca Impresiones Finas, 1984.
- DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, *La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano*, 1ª ed. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1964.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, 2ª ed. México, Ed. Instituto de Administración Pública, 1992.

- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos*, 4ª ed. México, Ed Porrúa, 2001.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, tercera reimpresión, México, Ed Limusa, 1991.
- DE ROJAS, José Luis, *México Tenochtitlán Economía y Sociedad en el Siglo XVI*, Ed Fondo de Cultura Económica, 1996.
- F. CÁRDENAS, Raúl, *Responsabilidad de los Servidores Públicos*, México, Ed. Porrúa, 1982.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Erika Uribe Vargas, *Derecho de los Servidores Públicos*, México, Ed Instituto Nacional de Administración, AC, UNAM, 2002.
- HURTADO DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis, *El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos*, 2ª ed. México, Ed Porrúa, 1998.
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Ed Porrúa, 2002.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, 1ª ed. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- LÓPEZ, Agustín Alfredo, *Constitución Real México-Tenochtitlán*, México, UNAM, 1961.
- MORENO, Manuel M. *La Organización Política y Social de los Aztecas*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1971.

- NIETO, Santiago y Yamile Medina Pérez, *Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal*, México, UNAM, Serie Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, 2005.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Reforma Municipal*, 4ª ed. México, Ed Porrúa, 1985.
- OLIVERA TORO, Jorge *Manual de Derecho Administrativo*, México, Ed Porrúa, 1997.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto, *El Nuevo Federalismo Mexicano la Descentralización*, México, Ed. Porrúa, 1988.
- ORTIZ REYES, Gabriel, *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1988.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat, *Responsabilidad Legal de los Servidores Públicos*, México, Ed. Porrúa, 1999.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 28ª ed. México, Ed. Porrúa, 1996.
- RAMÍREZ H., Guillermo y Noemí Stolarski, *Responsabilidad de los Servidores Públicos Metropolitanos*, México, Ed. Cambio XXI, 1993.
- REYES TABAYAS, Jorge, *La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Éxtasis del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus Leyes Reglamentarias*, México, PGR, Fiscalía Especializada para Atención de los Delitos Electorales, 2000.
- SALDAÑA H., Alfonso, *El estado en la Sociedad Mexicana*, México, Ed. Porrúa, 1981.
- SARRIA, Félix, *Derecho Administrativo, Argentina*, Ed Assandri, 1961.

SAYAD HELU, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª ed. México, Ed. Porrúa, 1998.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional a fin de Siglo*, México, Ed. Porrúa, 1995.

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

#### CAPITULO I ANTECEDENTES

1.1	ÉPOCA PREHISPÁNICA.....	2
1.2	ÉPOCA COLONIAL.....	12
1.3	ÉPOCA INDEPENDIENTE.....	16
1.4	ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.....	22
	1.4.1 TÍTULO CUARTO.....	24

#### CAPITULO II RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL

2.1	ADMINISTRATIVA.....	29
2.2	PENAL.....	42
2.3	CIVIL.....	46
2.4	POLÍTICA.....	51

CAPITULO III PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y  
DISCIPLINARIO

3.1	QUEJA O DENUNCIA.....	56
3.2	INVESTIGACIÓN.....	59
3.3	INSTRUCCIÓN.....	62
3.4	DECISIÓN.....	64
3.5	EJECUCIÓN.....	69

CAPITULO IV RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL

41	PRINCIPIOS O VALORES.....	77
	4.1.1 HONRADEZ.....	78
	4.1.2 LEALTAD.....	80
	4.1.3 IMPARCIALIDAD.....	82
	4.1.5 EFICIENCIA.....	83
4.2	OBLIGACIONES.....	84
4.3	SANCIONES.....	90
	4.3.1 APERCIBIMIENTO.....	94
	4.3.2 AMONESTACIÓN.....	95

4.3.3	DESTITUCIÓN.....	96
4.3.4	DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE BASE.....	97
4.3.5	DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE CONFIANZA.....	99
4.3.6	SANCIÓN ECONÓMICA.....	100
4.3.7	INHABILITACIÓN.....	101
4.3.8	INHABILITACIÓN TEMPORAL.....	101
4.4	MEDIOS DE DEFENSA.....	105
	CONCLUSIONES.....	112
	PROPUESTA.....	115
	BIBLIOGRAFÍA.....	116