



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
DEPENDIENTES DE LA SECRETARÍA DE  
SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA  
CORRUPCIÓN Y LA RESPONSABILIDAD  
ADMINISTRATIVA.

**T E S I S**  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
**P R E S E N T A N :**

**FRANCISCO CUELLAR GUZMÁN  
Y  
OSCAR ANTONIO LAGUNA  
SANDOVAL**

**ASESOR:**

**MTRA. MARÍA GRACIELA LEÓN  
LÓPEZ**



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.

FRANCISCO CUELLAR GUZMÁN

*A MIS PADRES,*  
FRANCISCO CUELLAR  
RUÍZ, POR SUS VALIOSOS  
CONSEJOS, RESPETO Y  
APOYO.  
EN ESPECIAL A MI  
MADRE, SOCORRO  
GUZMÁN  
HERNÁNDEZ, POR SU  
GRAN HUMILDAD COMO  
SER HUMANO, AMOR,  
DESINTERESADO  
ESFUERZO, SACRIFICIO,  
DEDICACIÓN Y  
CONFIANZA.

*A MIS HERMANAS Y  
HERMANO,*  
BEATRIZ, LIDIA, ZENaida,  
LAURA, SANTIAGO,  
MIS SOBRINOS JOHANN Y  
ARELI ANAHÍ,  
POR EL CARÍÑO Y  
COMPRENSIÓN QUE NOS  
UNE,  
EN ESPECIAL A BEATRIZ  
QUE CON SUS CONSEJOS  
ME PUSO EN EL CAMINO  
Y SANTIAGO POR LOS  
MOMENTOS AGRADABLES  
QUE HEMOS  
COMPARTIDO.

*A TODA LA GENTE,*  
QUE DURANTE MI  
FORMACIÓN  
PROFESIONAL,  
ME AYUDARON DE  
CIERTA FORMA,  
EN ESPECIAL A LUCÍA  
RESENDIZ PACHECO,  
POR SU INVALUABLE Y  
GRATA COMPAÑÍA,  
CARIÑO Y COMPRENSIÓN.

*A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
AUTONOMA DE  
MÉXICO,*  
EN LA FACULTAD DE  
ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN,  
POR LA GRAN  
OPORTUNIDAD QUE ME  
HA DADO, A ELLA CON  
TODO RESPETO Y  
ORGULLO  
INSTITUCIONAL.

*A TODOS LOS  
PROFESORES,*  
QUE ME FORMARON  
PROFESIONALMENTE,  
EN ESPECIAL A MI  
ASESORA DE TESIS,  
POR SU GRAN APOYO,  
PACIENCIA Y  
CONFIANZA.

*A MIS COMPAÑEROS,*  
DE LA UNIVERSIDAD Y A  
TODOS MIS AMIGOS QUE  
DE ELLOS HE APRENDIDO  
MUCHO.

OSCAR A. LAGUNA SANDOVAL.

A DIOS:

LE AGRADEZCO POR CUIDARME,  
GUIARME, Y DARME LA SABIDURÍA  
PARA ACABAR CON MIS ESTUDIOS  
PROFESIONALES.

A MIS HERMANOS:

ANTONIO, COLUMBA, ALBERTO, SALVADOR,  
MIGUEL, ARACELI, MONICA, LES AGRADEZCO  
POR SUS CONSEJOS Y APOYO QUE ME BRIN-  
DARON A LO LARGO DE MIS ESTUDIOS.

A MIS PADRES:

EN MEMORIA DE MI SEÑOR PADRE SALVADOR  
LAGUNA TOVAR QUIEN SIEMPRE ME APOYO  
EN TODO MOMENTO Y ME GUIO CON SUS CON-  
SEJOS POR EL BUEN CAMINO Y EN ESPECIAL  
A MI MADRE LA SEÑORA GUADALUPE SANDOVAL  
RODRÍGUEZ QUIEN SIEMPRE HA SIDO PARA MI  
UN EJEMPLO A SEGUIR.

**A MI ESPOSA:**

HERLINDA CORREA GARCIA QUE SIEMPRE CON SU AMOR, APOYO Y DEDICACIÓN ME ALENTA PARA QUE CONTINUARA CON MIS ESTUDIOS.

**A MI ASESORA:**

LA MTRA. MARIA GRACIELA LEON LOPEZ LE AGRADEZCO POR COMPARTIR CON MIGO SUS CONOCIMIENTOS Y TODO EL APOYO INCONDICIONAL QUE SIEMPRE ME BRINDO.

**A MIS PROFESORES:**

LES AGRADEZCO A TODOS LOS PROFESORES QUE TUVE A LO LARGO DE MIS ESTUDIOS, COMO TAMBIÉN A MIS SINODALES YA QUE GRACIAS A SUS CONOCIMIENTOS QUE ME BRINDARON PODRE DEFENDERME ANTE LA VIDA.

**A LA U.N.A.M. :**

**LE DOY GRACIAS A ESTA GRAN INSTITUCIÓN  
POR PERMITIRME FORMAR PARTE DE ELLA Y  
REALIZARME COMO UNA PERSONA PROFE-  
SIONISTA Y TRIUNFADORA.**

**A LA F.E.S. ARAGON :**

**LE AGRADEZCO EN ESPECIAL A ESTA FACULTAD  
POR HABERME FORJADO COMO UNA PERSONA  
PROFESIONISTA, EXITOSA Y DE PROVECHO Y SOY  
ORGULLOSAMENTE ARAGONES.**

# ÍNDICE

## LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEPENDIENTES DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA CORRUPCIÓN Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I

### CAPÍTULO 1

#### ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN.

1. Concepto de corrupción.	1
1.1. La corrupción y el Estado.	5
1.1.1. Causas que dan origen a la corrupción.	7
1.1.2. Consecuencias de la corrupción.	11
1.1.3. Corrupción y opinión pública.	14
1.2. Concepto de soborno y extorsión.	21
1.2.1. Factores económicos que dan origen a la corrupción.	23
1.2.2. Corrupción institucional en la Secretaría de Seguridad Pública.	25

### CAPÍTULO 2

#### LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

2. Concepto de funcionario público.	29
2.1. Concepto de servidor público.	31
2.2. Concepto de responsabilidad administrativa.	35
2.2.1. Teorías sobre la responsabilidad.	39
2.2.2. La responsabilidad en la doctrina mexicana.	41
2.3. La responsabilidad penal.	43

2.3.1. La responsabilidad civil.	46
2.3.2. La responsabilidad administrativa y su fundamento legal.	49
2.3.2.1. Sujetos.	51
2.3.2.2. Causas.	53
2.3.2.3. Sanciones.	57
2.4. Órgano competente para sancionar a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.	63

### **CAPÍTULO 3**

#### **MARCO HISTORICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

3. Época colonial.	66
3.1. Control de la administración pública.	68
3.1.1. Las visitas.	73
3.1.2. El juicio de residencia.	75
3.2. Época independiente.	78
3.2.1. La Constitución de Cádiz de 1812.	79
3.2.2. La Constitución de Apatzingán de 1814.	81
3.2.3. La Constitución de 1824 y el juicio de responsabilidad.	83
3.2.4. La Constitución de 1857.	85
3.3. La "Ley Juárez" de 1870.	88
3.3.1. La "Ley Porfirio Díaz" de 1896.	91
3.3.2. La Constitución de 1917.	93
3.3.3. La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 21 de Febrero de 1940.	96
3.3.4. La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979.	100

## **CAPÍTULO 4**

### **MARCO JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	104
4.1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	109
4.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	115
4.3. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.	122
4.4. Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.	129

## **CAPÍTULO 5**

### **LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEPENDIENTES DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA CORRUPCIÓN Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

5.1. Consejo de Honor y Justicia.	136
5.1.1. Funcionamiento del Consejo de Honor y Justicia.	139
5.1.2. Que durante el procedimiento lo actuado se realice conforme lo establece la ley.	140
5.2. La participación ciudadana en el desempeño de las funciones que realizan los servidores públicos.	141
5.2.1. La necesidad de que los contralores ciudadanos cuenten con estudios profesionales y que su acreditación no la haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	148
5.3. El titular de la Contraloría General no lo nombre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	150
5.3.1. Reestructurar tanto con recursos humanos y materiales a las Contralorías Internas.	154
5.3.2. El recurso de revocación contra las resoluciones que imponga la Contraloría General.	158

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

Con respecto a la corrupción y a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se ha escrito poco en nuestro país, a este tema se le ha dado un enfoque más político que legal, trayendo como consecuencia que el problema de la corrupción en vez de que disminuya, aumenta considerablemente.

Los actos de corrupción que aún continúan imperando en nuestra sociedad, en específico en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, desde el nivel jerárquico más alto hasta el más bajo, siendo sujetos de responsabilidad administrativa, aún cuando se han tomado medidas en relación a estas conductas que tanto dañan a nuestra ciudad, no obstante ello no se ha combatido con eficacia.

Este mal ha existido desde tiempos remotos, tal vez no desaparecerá, por lo tanto se puede controlar o reducir, en base a esto y esperando contribuir jurídicamente en el combate contra este tipo de actos de corrupción, por ello escogimos el tema titulado "Los Servidores Públicos dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública, frente a la Corrupción y la Responsabilidad Administrativa", para desarrollar como trabajo de investigación, pretendiendo obtener el título de Licenciado en Derecho.

Dicho trabajo de investigación tiene por objeto estudiar, observar y analizar el desempeño de las funciones de los servidores públicos dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como cuestiones que atañen a la Contraloría General del Distrito Federal y a las Contralorías Internas, todo lo anterior para que ejerzan sus funciones con honradez, lealtad y honestidad.

Las variables que analizamos son:

- a) El estudio de la corrupción.
- b) El estudio de la responsabilidad administrativa.
- c) Los antecedentes históricos de la responsabilidad administrativa.
- d) El marco jurídico de los servidores públicos del Distrito Federal.
- e) Consideraciones y sugerencias para evitar la corrupción.

Con relación al primer capítulo del trabajo, mencionaremos el concepto, las causas y las consecuencias de la corrupción, en donde indicaremos que la corrupción es la violación de una obligación por parte de un servidor público o de algún representante de elección popular con el objeto de obtener un beneficio personal, no solo en forma de dinero o regalos, sino también en el aspecto subjetivo, de la persona que lo soborna, a quien extorsiona o quién le apoya.

También señalaremos diferencias entre el soborno y la extorsión, puesto que el soborno lo lleva acabo el particular hacia el servidor público para satisfacer a otra persona a cumplir con sus fines, mientras que en la extorsión la lleva acabo el servidor público hacia el particular para no imponerle una sanción negativa para éste.

El segundo capítulo esta dedicado al servidor público del gobierno del Distrito Federal y a la responsabilidad administrativa; citaremos conceptos de servidor público, de funcionario público, de responsabilidad en sus diferentes tipos, como es la civil, penal y administrativa.

Mencionaremos lo que es el servidor público, siendo toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública (Federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios y empleados.

En el tercer capítulo nos evocaremos al marco histórico de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, desde la época colonial hasta las leyes de responsabilidad de los funcionarios y empleados de la federación de 1940 y 1979.

Dentro del cuarto capítulo daremos un enfoque jurídico a nuestro tema de investigación, en donde nos referiremos a las leyes aplicables tanto a los servidores públicos del gobierno del Distrito Federal como a la responsabilidad administrativa de los mismos, estudiaremos y analizaremos desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.

Por último, en el quinto capítulo estableceremos las consideraciones o sugerencias, que estimamos pertinentes, para evitar la corrupción de los servidores públicos, dando ideas para que se lleven a cabo cambios en las Contralorías Internas, de este modo los servidores públicos que trabajan en dichas instituciones realicen sus funciones de manera rápida y eficaz, de tal manera que se conduzcan en una esfera de legalidad e imparcialidad para beneficio de la sociedad, evitando un poco más los actos de corrupción.

De lo anterior, pretendemos aportar ideas y sugerencias para combatir la corrupción, problema que aqueja a la sociedad en que vivimos, esta investigación por su amplitud bien podría ser tema de futuras investigaciones.

## CAPÍTULO 1

### ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN

## 1. CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.

Para comenzar a tratar el tema de la corrupción hay que ubicarnos en la definición, lo cual ha resultado ser difícil y ha sido objeto de un animado debate. El concepto de corrupción presume significativos problemas de definición.

La corrupción es un fenómeno complejo con variadas causas y efectos, que trata desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento del sistema económico y político.

El problema de la corrupción ha sido considerado no sólo como un problema estructural sino también moral y cultural.

Las definiciones que existen sobre corrupción van desde términos generales, como los citados por Stephen D. Morris, de otros autores: "...se la ha definido como 'el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado'; 'todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político'; o simplemente como 'el uso arbitrario del poder'."<sup>1</sup>

Hasta definiciones legales estrictas, que describen este fenómeno como un mero acto de extorsión que involucra a algún servidor público y una transferencia de recursos. Por consiguiente, el estudio de la corrupción ha sido multidisciplinario y disperso.

La corrupción ha tenido diversos matices o enfoques que hacen difícil su comprensión y condicionan su precisión conceptual. Una de ellas es la que podría ser llamada la perspectiva de la modernización: la corrupción sería un fenómeno propio de regímenes políticos no evolucionados, es decir, que cuanto mayor sea el

---

<sup>1</sup> STEPHEN D. Morris. Corrupción y Política en el México Contemporáneo. Editorial Siglo XXI. México, 1992. P. 18.

grado de desarrollo o de modernización de una sociedad política, tanto menor habrá de ser el grado de corrupción.

Existen muchas otras definiciones de corrupción. El Diccionario Jurídico Mexicano contiene las siguientes: "Acción o efecto de corromper o corromperse, soborno, alteración o vicio de un libro o escrito y vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. ¿Y qué significa corromper?: Es alterar y trastocar la forma de alguna cosa, sobornar al juez o a cualquier persona con dádivas o de otra manera, estragar, viciar y pervertir".<sup>2</sup>

Todas abarcan la idea general de cualquier ciudadano, podríamos añadir una ligada al manejo de la cosa pública, la cual es la que nos interesa, aunque algunas veces no es tan pública, estableciendo que en la corrupción hay abuso del poder público en beneficio privado. Atendida de esta manera, el término corrupción puede incluir una gran variedad de actos ilícitos, como el soborno, nepotismo, extorsión, fraude, tráfico de influencias, cohecho, lavado de dinero, etcétera. Todos estos son actos ilegales que, ciertamente, pueden ser considerados manifestaciones distintas de corrupción, pero estas actividades ilegales no son iguales en su extensión, ni en sus causas, ni efectos. Más aún, no todas estas formas de corrupción son igualmente reconocidas y sancionadas en todas las sociedades del mundo.

En lo concerniente a servidores públicos que administran los recursos del Estado, la corrupción se presenta cuando por acción u omisión, se falta a los deberes de la función o cargo, para obtener beneficios económicos, políticos, de posición social, personal o política, la última mediante ejercicio de influencias o el logro de mejores oportunidades. Si se falta a la responsabilidad inherente al cargo, se debe responder por ello, de allí surge la acepción "responsabilidad".

---

<sup>2</sup> Diccionario Jurídico Mexicano Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1995. P. 375.

Dentro del aspecto normativo de la corrupción puede equipararse a alguna noción amplia del interés común que está en el meollo de la legitimidad del Estado moderno, la norma brinda el criterio por el cual han de interpretarse y juzgarse todos los actos de gobierno.

Como consecuencia, toda sustracción privada de lo que corresponde al dominio público se ve inmiscuida dentro de la crítica.

Hay poco acuerdo acerca de la legitimidad o ilegitimidad de actos políticos específicos. Debido a que los patrones que determinan la actividad política legítima de una sociedad, por consiguiente de la corrupción, son muy escurridizos y en ocasiones ilógicos.

Un ejemplo de lo anterior que muestra esta ambigüedad, es lo que comúnmente conocemos como el "padrinazgo" y el "favoritismo". Dichos actos políticos son similares, pues consiste en ayudar a un familiar, amigo o conocido, tienden a despertar estados emocionales o valorativas diferentes.

Se dice que el padrinazgo origina menos implicaciones negativas que el favoritismo, en la medida de que en el primer caso se puede aducir, legítimamente, que está al servicio de un superior, mientras que el segundo, al interés personal del servidor público.

El segundo aspecto de la corrupción es conductual, la corrupción consiste en un tipo especial de conducta política caracterizada por actos públicos de funcionarios públicos y de ciudadanos particulares en determinados casos concretos, dentro de situaciones ocultas.

La conducta política de los individuos, muchas veces se da por encuentros personales, acuerdos no escritos, el intercambio de dinero u otras cosas de valor; pero puede que sólo sea una persona y no más de dos, sin ningún tipo de arreglo

dinero de por medio, habiendo un beneficio de interés privado; pues si no existiera esto último, haría lo que es su obligación, el de arrestarlo.

Después de esto, consideramos que la corrupción, consiste en la violación de una obligación por parte de un servidor público o de algún representante de elección popular con el objeto de obtener un beneficio personal, no solo en forma de dinero o regalos, si no también en el aspecto subjetivo, de la persona que lo soborna, a quien extorsiona o a quién le apoya.

## 1.1. LA CORRUPCIÓN Y EL ESTADO.

Para Jellinek el Estado "...es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes".<sup>4</sup>

Con relación a esto, Hans Kelsen, uno de los grandes teóricos del Estado moderno afirma que: "...el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo"<sup>5</sup>.

En este aspecto, Ezequiel menciona: "los tratadistas suelen distinguir dos elementos esenciales del Estado: los materiales (territorio y población) y los formales (los órganos oficiales que lo representan y cumplen sus funciones, y la autoridad legal de la que se hallan investidos)".<sup>6</sup>

Stephen D. Morris, considera que "el Estado está formado por tres componentes o niveles básicos, los cuales son: una ideología legitimadora, un aparato organizacional, y el personal. La ideología legitimadora, que es una abstracción,

---

<sup>4</sup> PORRÚA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Vigésimo séptima edición. Editorial Porrúa. México, 1994. P. 198.

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> ANDER-EGG, Ezequiel. Léxico de Política. Colección UTAL. Fondo Latinoamericano de Cultura Popular. FLACPO. Venezuela. 1991. P. 34.

recíproco. Cabe hacer mención que al hablar de corrupción política, sólo atañe actos políticos que influyen sobre la asignación, por parte de la autoridad, de valores en la sociedad, que por lo tanto tiene que implicar a individuos que actúan en nombre del Estado.

Los actos corruptos por lo general se hacen en secreto y ocultos de la vista del público, debido a que no hay legitimidad, por lo general ni legalidad que los respalde.

En cuanto al beneficio o interés personal, componente de la mayor parte de los conceptos o definiciones que se dan en torno a la corrupción, D. Morris no la incluye en su conceptualización. Pues considera que "un acto no corrupto está tan dictado por el interés personal como un acto corrupto. Como el interés personal es un supuesto y una constante del comportamiento humano, no es necesario incluirlo en una definición, los actos corruptos no siempre propician exclusivamente los intereses particulares, esto último refiriéndose que puede beneficiarlo a uno mismo, a su familia, a sus amigos o conocidos, a una causa, etcétera, de manera similar, la implicación coercitiva de un policía en una red de corrupción dirigida por su superior contribuye también a los intereses personales del policía, pero no puede decirse que sea un ejemplo de conducta motivada meramente por el afán de lucro".<sup>3</sup>

Con relación a esto último, consideramos que si hay un beneficio de intereses personales, tal vez no sea precisamente de dinero porque puede ser en el aspecto sentimental, emotivo, satisfactorio, etcétera; pues al beneficiar a su familia, amigos, conocidos o por una causa, siendo ese acto ilegal o ilegítimo, esta dentro de la corrupción; por lo tanto, si hay beneficio de interés privado. Por ejemplo, si un policía dentro de su servicio atrapa a un ladrón, se da cuenta que es un familiar y lo deja libre, entonces está efectuando un acto corrupto, aún cuando no hubo

---

<sup>3</sup> STEPHEN D. Morris. Op. Cit. P.P. 20 y 21.

es un sistema de creencias constituido por los principios y valores básicos que determinan la legitimidad política".<sup>7</sup>

En el primer componente involucra corrientes ideológicas, textos constitucionales, estatutos legales y códigos.

El segundo componente del Estado implica estructuras y organizaciones; instituciones que forman el aparato en el que se concentran el poder y los recursos del dominio público. Este reino del Estado comprende organizaciones y patrones institucionales tales como el gobierno, las diversas burocracias, el congreso y el ejecutivo.

Por último, hay que señalar al personal que desempeña diversos papeles en las organizaciones estatales. Aquí el Estado es personificado por quienes actúan en su nombre y comparten su autoridad. En este punto hay que subrayar, pues es aquí donde se producen actos políticos como la corrupción, porque ni una ideología ni una organización pueden actuar de verdad.

Dentro de las normas de la corrupción que sancionan la busca del interés común para los empleados públicos, se distingue la ideología legitimadora del Estado, lo cual el acto político de corrupción se encuentra dentro del personal. De esta forma, la corrupción representa una deslealtad política, porque los actos de quienes están investidos de la autoridad legitimadora del Estado niegan un principio básico de esta ideología.

Se tiene la perspectiva de que los servidores públicos susciten el interés común, pero no se espera que denuncien el interés personal, de este modo suelen observarse inconsistencias y rupturas entre los tres niveles del Estado. Dentro de este marco, entonces, puede decirse que la corrupción se produce cuando la conducta del personal no es consistente con las normas del Estado.

---

<sup>7</sup> STEPHEN D., Morris. Op. Cit. P.P. 21 y 22.

Por lo tanto, la posibilidad de que la corrupción (además de promover el interés particular) pueda también contribuir a las metas organizacionales, amplía en gran medida el campo de juego, porque tanto las organizaciones privadas como las públicas influyen en la conducta.

De esta manera, si hay intereses de organizaciones que están fuera del Estado, como organizaciones sociales privadas, habría una incongruencia con los objetivos de la ideología legitimadora del Estado y seguramente con la organización del Estado.

Por lo expuesto, cabe hacer notar que entre más débiles los Estados, más corrupción, pero si hay un Estado fuerte, como es el caso de los países nórdicos, la corrupción es menor.

### **1.1.1. CAUSAS QUE DAN ORIGEN A LA CORRUPCIÓN.**

Existen numerosas explicaciones de las causas de la corrupción. En general, las teorías causales ofrecen una variedad de hipótesis contradictorias, se hallan divididas y no logran distinguir los diversos tipos de conducta corrupta. Hasta la modernización, que es el marco de referencia unificador más desarrollado para interpretar la corrupción, presenta problemas.

Muchas hipótesis se contradicen, las explicaciones suelen verse fragmentadas y desarticuladas, las teorías actuales no logran distinguir entre las diversas formas de la corrupción.

Existen críticos del enfoque de la modernización que señalan muchas diferencias que separan la experiencia de los países hoy en desarrollo de la de los países desarrollados, minimizando el papel causal de los valores, llegando a cuestionarse si la corrupción ha desaparecido realmente en el mundo desarrollado. Debido a que los Estados que están experimentando el proceso del desarrollo muestran un

perfil distinto a los del pasado: ideológicamente, se enfrentan a una rápida difusión de los valores foráneos y nacionales a través de las tecnologías modernas, reflejando un nivel más alto de influencias políticas y económicas del exterior, una clase capitalista interna más débil, con un papel más fuerte del Estado.

Ciertamente la ideología ejerce un papel en la fuerza del Estado, es viable que contenga normas sólidas y arraigadas que se opongan a la corrupción, o una firme orientación social que intervenga de manera eficaz para anular el potencial de una extorsión generalizada.

La corrupción en México emana de un desequilibrio estructural de las fuerzas estatales y sociales, que de hecho confiere al Estado mexicano o sus representantes un virtual monopolio de las oportunidades de riqueza y movilidad.

Pocos polos alternativos que atraigan a la gente de talento e inspiren lealtad en el sector público compiten con el control centralizado del partido y de la burocracia. Como consecuencia, la mayoría de los empleados del gobierno dependen, para cualquier oportunidad de movilidad, de su buena reputación en el partido o entre los funcionarios de nivel superior.

Lo que hace primero el burócrata o el político, alimentan constantemente sus relaciones políticas, a fin de consolidar las perspectivas de un empleo futuro. Segundo, el burócrata no desarrolla contactos, experiencia o simpatía con o por los clientes. Tiene escaso sentido del profesionalismo burocrático, poca lealtad al organismo y no posee una ideología política única.

Los servidores públicos no se sienten vinculados al desempeño administrativo ni atados por un código de conducta administrativa. Su honestidad es para con su superior.

En acopio, estas circunstancias mantienen normas internas, escritas o no, que proporcionan una propagada corrupción. La existencia de pautas de lealtad enfocadas hacia arriba estimula a los funcionarios a participar en redes de corrupción dentro de un organismo o a tolerarlas. Como su futuro político está en manos más altas, pocos ponen en peligro la confianza de que pueden haber llegado a gozar cuestionando los procedimientos o revelando las reglas corruptas de operación de sus superiores. De hecho, la única manera de sobrevivir políticamente consiste en acatar las reglas del sistema y disfrutar los beneficios del cargo político.

Así, derivada de las reglas que se crean dentro, obligan a determinados servidores públicos estar dentro de la corrupción; tal es el caso de los Policías que se ven muchas veces coaccionados a participar dentro de estas grandes redes de corrupción, para seguir con su empleo, unos lo hacen por gusto y otros por necesidad, muchos le tienen que dar determinada cuota a sus superiores jerárquicos, aunque tal vez su ética se los prohíbe esta causa suele ser mas fuerte por la necesidad en que se encuentran, como la de conservar su empleo.

La corrupción es ilegal; la ley es reflejo de las realidades estructurales que crean las condiciones de la corrupción, es decir, están pensadas para que en un momento dado se haga uso de esa ley en favor del que cometió algún acto de corrupción.

Como el Estado cuenta con una ventaja tan poderosa, se vuelve cosa de rutina el pago de sobornos por parte de las empresas para obtener licencias de operación, permisos y otros servicios gubernamentales. Tal ventaja se hace visible en las normas jurídicas creadas, pues muchas son tendenciosas para verse obligados, en determinado momento a verse envueltos en la corrupción, el soborno es una práctica de rutina para obtener permisos gubernamentales o para pagarle a los jueces que se niegan a recibir documentos para acelerar el proceso de pagar

impuestos, conseguir permisos de importación y exportación, hasta para arreglar una cuenta excesiva de la compañía de luz.

De tal forma que, la supremacía ideológica del Estado sobre la empresa debe destacarse también porque proporciona cierto grado de aceptación de la corrupción.

La incapacidad de las organizaciones sociales para ofrecer una vía alternativa a la riqueza se ha asociado desde hace mucho con la corrupción.

La debilidad de las organizaciones sociales frente al Estado, emana en parte de su limitado número.

El temor por parte del gobierno a las movilizaciones sociales que se dan desde abajo, por así decirlo, refleja su firme creencia en la necesidad de guiar y dirigir el campo desde arriba, para evitar que se repitan las revueltas y explosiones sociales del periodo revolucionario.

En síntesis, una explicación de las causas de la corrupción, es que se produce debido a un desequilibrio presupuestal esencial entre la habilidad y la capacidad de las organizaciones estatales y sociales para influir sobre el comportamiento político; cuando la fuerza de las organizaciones sociales domina a la del Estado, se presenta una tendencia hacia el soborno generalizado, en el caso opuesto, que las organizaciones estatales son más poderosas que las sociales, por lo tanto, más capaces de controlar las oportunidades de movilidad, existe la tendencia hacia la corrupción generalizada. Cabe destacar que cuando se alcanza un punto de equilibrio entre ambas tendencias, es cuando no se produce corrupción, es el punto deseable de alcanzar por una institución pública, lo cual es casi imposible.

### 1.1.2. CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN.

Existen muchas consecuencias de la corrupción, para comenzar Neuman dice que "puede producir ineficiencia y falta de equidad. Puede quebrantar la legitimidad política del Estado. Esto es evidencia de que existen problemas más profundos en los tratos del Estado con el sector privado. Los costos más graves no son los sobornos en sí mismos, sino las distorsiones subyacentes que revelan distorsiones que pueden haber sido creadas por los funcionarios para generar compensaciones indebidas".<sup>8</sup>

Otra consecuencia son las contrataciones ineficientes del gobierno. Debido a pagos ilegales, en los contratos del gobierno, las empresas privatizadas y las concesiones, no se asignarían a los concursantes más eficientes. Sin embargo, podría argumentarse que la empresa más eficiente puede pagar el soborno más alto. Pero no será éste el caso si resulta que la empresa es escrupulosa, no hay ninguna relación necesaria entre honestidad y eficiencia, la necesidad de pagar sobornos es una barrera de entrada. Sólo quienes tienen ya una relación estrecha de confianza con los funcionarios gubernamentales y los políticos pueden participar en una licitación. Dentro de este aspecto, los funcionarios públicos saben abstenerse de negociar con quienes no conocen por miedo a que los descubran.

La corrupción le concede a ciertos individuos, un medio para librarse de las restricciones de políticas que pueden no convenirles demasiado.

Así mismo, también permite a algunas personas no sancionados ideológicamente un medio extralegal de influir sobre las políticas públicas en la etapa más secreta de la ejecución. Es decir que el sector privado sale adelante porque negocia de manera privada e individual con el gobierno.

---

<sup>8</sup> NEUMAN, Elias. Corrupción, Drogas y Neocolonialismo 1995. Editorial Cárdenas. México, 1995. P. 60.

Como otra consecuencia, tenemos a los retrasos y burocratización. Al respecto Neuman nos dice que "los funcionarios pueden aumentar los costos de una empresa al introducir retrasos y requisitos innecesarios como una forma de inducir pagos ilegales. Esto puede ocurrir en la asignación de contratos y en las licitaciones o bien en la administración de leyes fiscales y regulatorias. Los retrasos en la construcción causados por funcionarios que buscan beneficios personales alejan mucho la fecha en que el proyecto empieza a generar ingresos". Dentro de este aspecto suelen ser muy hábiles los que quieren ser sobornados.<sup>9</sup>

Otra consecuencia, es que la producción privada puede ser de baja calidad si se pagan sobornos para inducir a los funcionarios a pasar por alto condiciones peligrosas o a permitir que las empresas proporcionen servicios de baja calidad.

El uso ineficaz de los pagos corruptos, consiste en que los fondos ilícitos pueden destinarse al consumo por parte de la alta burocracia, pueden invertirse en negocios legítimos en el país o en el extranjero o pueden desviarse a negocios ilegales. Es seguro que estos pagos ilegales se deriven a actividades ilícitas o a cuentas bancarias en el extranjero, teniendo un efecto sobre la sociedad; siendo una forma de fuga de capitales que resulta costosa para los ciudadanos.

Otras causas son las inequidades. Esto es que una proporción de la riqueza de un país se distribuye entre personas dentro del sistema que ocupan posiciones privilegiadas y concursantes corruptas, contribuyendo así a la desigualdad en la riqueza. De este modo, el Estado debe compensar los elevados precios de los contratos, así como los decepcionantes ingresos generados por las privatizaciones, elevando los impuestos o recortando el gasto público.

Si los escasos subsidios para la agricultura y los negocios se distribuyen de manera corrupta, muy probablemente serán los productores más pobres quienes sufrirán las consecuencias.

---

<sup>9</sup> Ibidem P. 61.

La corrupción general socava la legitimidad de los gobiernos, en particular en las democracias. Los ciudadanos pueden llegar a creer que el gobierno simplemente está en venta al mejor postor. De acuerdo a lo anterior, se pueden crear golpes de Estado por parte de líderes no democráticos; justificándose como una consecuencia a la corrupción de los gobernantes democráticos.

Aunque en nuestro país es evidente que la corrupción funciona, para estabilizar el sistema, desalentando la movilización de clases o grupos ocupacionales.

En suma, la corrupción establece la estabilidad política, sobre todo entre la élite, a través de sus tendencias integradoras.

Otra causa es la desaceleración del crecimiento, "...estas consecuencias sugieren que probablemente la corrupción generalizada retardará el desarrollo a la vez que redundará en una distribución inequitativa de los beneficios del desarrollo".<sup>10</sup>

Pero cuando un país corrupto crece, se supone que la corrupción no fue tan escurridiza como para quebrantar su economía. Aunque, algunos autores consideran que el crecimiento puede ser una causa de la corrupción, pues genera ganancias para compartir.

Cabe destacar que "...existen teorías que hablan de los efectos positivos de la corrupción y los que consideran la corrupción como el obstáculo para el desarrollo de un país. Sin embargo, las teorías que hablan de consecuencias positivas, no proveen respuestas cuando los supuestos por ellas mismas establecidos no se cumplen".<sup>11</sup>

Otra causa es la ineficiencia y mala administración. Los participantes en el juego de la élite reciben o desvían fondos públicos, para recompensar a los que ya han

---

<sup>10</sup> Ibidem. P. 64.

<sup>11</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Democracia en Déficit. Editorial Washington D. C., 2001. P. 310

sido gratificados por el sistema por su apoyo sostenido, con lo que se subvierten los objetivos políticos legítimos.

Muchos de los fondos para programas sociales, son mal utilizados por los funcionarios públicos y los despilfarran para su interés personal.

Quizás el efecto más perjudicial de la corrupción sobre el público en general haya consistido en engendrar una generalizada "cultura de la corrupción" o un "folclore de la corrupción" en México. Según Víctor Le Vine, el cual lo cita Morris en su obra, nos dice que "esa cultura existe cuando las transacciones políticamente corruptas se vuelven tan omnipresentes en un sistema político que constituyen la norma esperada".<sup>12</sup>

Desprendiéndose de lo anterior, se puede decir que la corrupción, como consecuencias que produce, favorece la consolidación de élites, burocracias, políticas y económicas; erosiona la credibilidad y legitimidad de los gobiernos; reproduce una concepción patrimonialista del poder; reduce los ingresos fiscales e impide que los escasos recursos públicos coadyuven al desarrollo y bienestar social; permite la aprobación, operación de leyes, programas, políticas, sin sustento o legitimidad popular; revitaliza una cultura de la corrupción y contribuye a su proliferación, entre muchas otras causas que existen.

### **1.1.3. CORRUPCIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA.**

Para realizar un análisis de la corrupción en los servidores públicos integrantes de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, despierta importantes interrogantes acerca de las actitudes y percepciones populares, por lo tanto resulta crucial preguntarse que sienten en realidad los mexicanos respecto a la corrupción.

---

<sup>12</sup> Citado por STEPHEN D., Morris. Op. Cit. P. 94.

La corrupción es un mal que ha venido aumentando con mucha fuerza en los últimos años, todos los ciudadanos mexicanos nos sentimos inseguros al ir caminando en las calles o al ir en nuestros vehículos pues existe mucha delincuencia y los "policías" en vez de acabar con ella se dejan sobornar, todo esto es un mal, resultado de malos gobiernos, la pobreza económica que vive el país, el poco apoyo que reciben los policías en todos los aspectos, etcétera; trayendo como consecuencia un incremento considerable de la delincuencia.

Se llevo a cabo una encuesta realizada en el año 2001, por parte del Gobierno del Distrito Federal, donde presentan datos que contribuyen a medir el grado de corrupción en México, a detectar algunos de los patrones de corrupción predominante, a relacionar percepciones globales de la política mexicana con las de la corrupción y a destacar las fuerzas de cambio subyacentes.

Los datos brindan también un medio inicial para explorar las posibles determinantes que conforman estos puntos de vista, la encuesta abarcó más de 700 entrevistas llevadas a cabo en la Ciudad de México, la muestra diseñada incluyó un grupo estratificado de 20 lugares públicos, (parques, centros comerciales, mercados, estaciones del metro, etcétera), los sitios en los que se llevo a cabo la encuesta se escogieron a modo de garantizar una adecuada combinación de entrevistas de clase alta, media y baja; los encuestados fueron elegidos simplemente por razones de conveniencia.

Cabe destacar que, como la encuesta no se basa en una muestra totalmente aleatoria, los resultados deben verse como sugerentes y no como representativos del conjunto de la población, además la encuesta medía la opinión (como todas) en un sólo momento; por lo tanto, al interpretar los resultados hay que tener presente el clima político prevaleciente que se vive en la actualidad, no obstante, tanto el gran número de encuestados como la diversidad que existe en las clases sociales refuerza la confiabilidad de los datos.

La encuesta contenía dos partes esenciales. La primera se concentraba en la frecuencia percibida de la corrupción en México, tanto general como específicamente, a los encuestados se les preguntaba acerca de la necesidad percibida de pagar "mordida", de la exactitud de los biformes sobre la corrupción en México, y en la frecuencia relativa de ciertos actos corruptos.

La segunda parte examinaba las evaluaciones populares de la corrupción como problema nacional y como causa de la crisis económica del país, se les pedía que jerarquizaran la corrupción junto con otros problemas nacionales.

De lo antes mencionado acerca de la "mordida", se manifiesta en el Nuevo Código Penal Vigente para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2002, en el artículo 272 respecto al cohecho:

"ARTÍCULO 272. Al servidor público que por sí o por interpósita persona, solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones, se le impondrán las siguientes sanciones:

I. Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de uno a cuatro años de prisión y de treinta a trescientos días multa; o

II. Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a nueve años de prisión y de trescientos a ochocientos días multa".

En las actitudes hacia la corrupción en el primer grupo de preguntas procuraba explorar las percepciones de la frecuencia de la corrupción en México, los datos

confirman claramente que la población percibe una corrupción difundida y que, en general, la espera. Algo más del 78% de los entrevistados consideraban que normalmente era necesario pagar un soborno para resolver un asunto; menos del 20% dijo que los sobornos sólo eran necesarios ocasionalmente. La mayoría de las personas encuestadas sentía que los informes de la corrupción en México no mostraban adecuadamente el grado de la práctica.

Una parte de las personas encuestadas mencionaron que existe un gran problema en la política del país trayendo como consecuencia la corrupción en los servidores públicos, resultando difícil estadísticamente tratar de controlar los efectos de terceras variables cuando se usan medidas ordinales, por que en general el número de casos de cada celda es muy pequeño, pero como la confianza en el gobierno se ve afectada por localización, identificación partidista e interés en la política, el impacto de estas variables en las actitudes hacia la corrupción se puso a prueba mientras se controla la confianza.

Aunque no son concluyentes, los datos sugieren que la identificación partidista desempeñó un papel moderado en la jerarquización, las evaluaciones de la reforma y los informes en todos los niveles de confianza, mientras que la relación entre la localización (Ciudad de México) con el interés en la política con las opiniones relacionadas con la corrupción pareció ser en gran medida importante.

Esto significa que la tendencia de las personas con altos niveles de interés a tener opiniones menos críticas de la corrupción reflejaron la mayor confianza de este grupo hacia el gobierno, la tendencia de que los entrevistados de la Ciudad de México manifestaran opiniones más duras sobre la corrupción reflejó básicamente su tendencia a expresar niveles más bajos de confianza en el gobierno.

En primer lugar dentro del resultado en esta encuesta se llegó al análisis y discusión de que los datos descriptivos indican con claridad que el público percibe la corrupción como algo difundido. La mayor parte de los entrevistados sentían

que los políticos explotan con impunidad los cargos públicos, que el sistema policial es altamente corrupto, que el pago de la mordida es un rasgo institucional de rutina en los tratos con el gobierno.

En segundo lugar los datos dan cierto sustento a la hipótesis de que la corrupción ha contribuido a la desconfianza generalizada hacia el gobierno, los sentimientos difusos de confianza en el gobierno proporcionan las claves y predisposiciones iniciales para evaluar la corrupción y las reformas anticorrupción, por ende aunque la corrupción no es enteramente responsable de la confianza popular hacia el gobierno, sin duda contribuye a ella.

Resulta un problema la desconfianza engendrada por la corrupción generalizada, lleva en realidad a una declinación de la legitimidad o del comportamiento antisistema, proporcionando movilizaciones e inestabilidad, se sostuvo antes que históricamente, el recurso anticorrupción ha evitado ese resultado potencialmente desestabilizador. Por desgracia en la encuesta no se utilizó ninguna medición directa del apoyo al sistema, no obstante, si se usa la identificación con el indicador de tal apoyo, se observa que pese a la tendencia de la corrupción a traducirse en bajos niveles de confianza, tratada como variable independiente, no se relacionó con la identificación con el sistema partidista.

Los bajos niveles de confianza en el gobierno o las evaluaciones negativas de su desempeño no se tradujeron, al parecer, en un éxodo masivo del partido del sistema oficial hacia la oposición. Esto sugiere que, aunque la corrupción puede promover sentimientos de desconfianza y cinismo, no exhibe una fuerte tendencia a producir una conducta que vaya en contra del sistema ni la movilización de la oposición como se sugirió anteriormente.

En tercer lugar, los datos sugieren que los que tienen mayores probabilidades de tener contactos con el gobierno suelen albergar opiniones más cínicas hacia la corrupción. Esto podría explicar el hecho de que la gente más joven, las mujeres y

los que no viven en el centro de actividades políticas (la ciudad de México) expresan opiniones diferentes a las de sus mayores, por ejemplo, los varones tienen muchas más probabilidades de encontrarse con la policía, en un día cualquiera, que las mujeres.

Además, los datos revelan que los entrevistados de antecedentes socio-económicos más altos tienden a ser más críticos de la corrupción que los que provienen de grupos socio-económicos más bajos, esto puede reflejar una confluencia de factores, incluida la influencia, en esos sectores de la educación en la instalación de valores opuestos a la corrupción o una menor preocupación por los asuntos materiales con un mayor interés en los problemas éticos y post-materialistas.

Resulta evidente que los miembros del nivel socio-económico más bajo tienden a considerar relativamente más urgente los problemas económicos, esta pauta sugiere también que, a medida que México se desarrolle, podrá materializarse una mayor oposición a la corrupción, según lo predicen muchos textos sobre modernización, por último la necesidad percibida de dar sobornos careció en general de relación con cualquiera de las otras medidas, con excepción de una correlación muy débil con la confianza en el gobierno.

Esto sugiere que aunque el nivel socio-económico o la identificación partidista pueden afectar las evaluaciones de la corrupción y de las reformas anticorrupción (buenas-malas), no parece determinar demasiado las percepciones del grado de corrupción del sistema político, esto indica una importante distinción entre los niveles absolutos de corrupción, por un lado, y la corrupción en relación con otros problemas, los informes percibidos acerca de la corrupción, o el pasado por otro.

A través de la reducción del alcance y el papel de la política personalista en México resulta fundamental para reducir el medio en el cual florece la corrupción. Es evidente que si se incrementan los debates de política pública y de otras

actividades del gobierno, se abren las puertas ahora cerradas y se permite un mayor escrutinio público de los procesos oficiales, se lograría sin duda ese impacto, en general, cuantos más públicos se vuelvan los asuntos gubernamentales, menos corruptos pueden ser.

El interés fundamental de esta encuesta tiene que ver, sin embargo, con la importancia de incorporar la corrupción a la perspectiva más amplia de la política mexicana; aquí radica el peligro inherente de tratar de reformar el problema de la corrupción, el problema de la corrupción es sumamente importante y no es un problema aislado en México.

De una u otra forma, dada la magnitud de las dificultades políticas y económicas que México enfrenta, es probable que un legado de corrupción política, al erosionar la autoridad y engendrar desconfianza, puede minar y poner en peligro la capacidad de respuesta del gobierno, el sistema político mexicano ha sido considerado desde hace mucho como una especie de enigma la falta de atención general a la corrupción política y el desinterés por incorporarla a un análisis amplio puede ser una de las causas de esto.

Como se desprende de la historia y del análisis previo, la corrupción ha desempeñado un papel crucial en el funcionamiento y la estabilidad en el sistema mexicano, la corrupción es, más que el deterioro o de la decadencia de un Estado antes sano, una manifestación y deterioro constante de las imperfecciones de los gobiernos en general en su esfuerzo por alcanzar las metas que personifican, esta investigación ha tratado de destacar los factores estructurales que configuran esa brecha entre el deseo y el acto, y explorar el papel algo paradójico de la corrupción.

## 1.2. CONCEPTO DE SOBORNO Y EXTORSIÓN.

En la medida en que la conducta corrupta puede promover los intereses exclusivos, el individuo o las preocupaciones organizacionales del Estado o de las organizaciones sociales, resulta útil una tipología que permita diferenciar formas básicas de corrupción y que coincida con este marco de referencia.

El soborno se da cuando "...un servidor público recibe de otra persona dinero o cualquier otra dádiva o acepte una promesa, con el ánimo de complacer a otra persona para ayudarlo a cumplir con sus fines".<sup>13</sup>

Para el autor Stephen D. Morris, la extorsión es cuando "el servidor público influye en el comportamiento del ciudadano mediante el uso de sanciones negativas tales como la amenaza de un abuso adicional de autoridad para ello le pide al ciudadano a cambio una cantidad de dinero o cualquier otra dádiva".<sup>14</sup>

Por otra parte para distinguir los actos corruptos, las tipologías previas de la corrupción han destacado multitud de criterios, desde el grado de desviación hasta las motivaciones. Aquí la atención se concentra solo en la discriminación de dos clases generales de corrupción que son el soborno y la extorsión sobre la base de la dirección de la influencia política y de los tipos de organizaciones involucradas.

El soborno requiere un encuentro diádico entre el ciudadano particular y un empleado público, en el cual el ciudadano induce una respuesta deseada por parte de funcionario público mediante el uso de sanciones positivas como el beneficio monetario.

Tanto en el soborno como en la extorsión se ejerce un poder ilegítimo, pero en direcciones diferentes, en ambos extremos la distinción general entre el soborno y

---

<sup>13</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Letra "S". Editorial Porrúa. México, 1995.

<sup>14</sup> STEPHEN D. Morris. Op. Cit. P.P. 24-26.

la extorsión es bastante clara, coincide con la sabiduría popular, pero tal como se menciona anteriormente los términos son más específicos.

En algunos casos puede resultar imposible hacer esa distinción, por ejemplo es común que la gente le pague a un burócrata para que acelere un procedimiento, que suele ser largo y molesto los trámites burocráticos. Aunque este acto suele ser considerado un soborno; puede ser también una forma de extorsión si el funcionario público erige deliberadamente esos obstáculos burocráticos para propiciar que se les dé el soborno.

Al respecto Ackerman menciona que "si bien este acto puede parecer trivial y se puede pensar que lo que se obtiene por extorsión es un soborno, en el primer caso el trámite burocrático representa el trámite inicial de la corrupción, mientras que en el segundo no es más que una consecuencia de ella. Esta distinción analítica hace más fácil concentrar la atención en esta decisiva diferencia causal".<sup>15</sup>

La corrupción es un acto racional y por lo tanto promueve el interés privado de quienes participan en ella. Esto ocurre tanto con el soborno cuanto con la extorsión, pero hay ciertas diferencias como por ejemplo es preferible pagar mil pesos que recibir una multa de dos mil pesos, se haya cometido o no la infracción de tránsito, sin embargo, la extorsión suele diferir del soborno por que la relación es algo más asimétrica, el funcionario público tiene mayores beneficios, debido que la sanción positiva que se ofrece con el soborno representa un costo para el ciudadano, mientras que la sanción negativa utilizada en el caso de la extorsión (abuso de autoridad), no representa una pérdida para el funcionario público quien, dentro de ciertos límites, puede volver a emplearla.

---

<sup>15</sup> ACKERMAN, Susan. Corrupción. Editorial Reus. Nueva York, 1978. P.P. 20 y 21.

## 1.2.1. FACTORES ECONÓMICOS QUE DAN ORIGEN A LA CORRUPCIÓN.

Elliott Kimberly nos dice que "la oferta de sobornos depende del tamaño y estructura del Estado, así mismo menciona que se paguen sobornos por dos razones para obtener beneficios gubernamentales y para evitar costos, una estrategia eficaz contra la corrupción deberá tanto reducir los beneficios y los costos bajo el control de los agentes públicos, como limitar su discrecionalidad para asignar ganancias e imponer perjuicios".<sup>16</sup>

Entre las razones por las que se pagan sobornos están las siguientes:

### I. Pagar para obtener beneficios gubernamentales:

El gobierno compra, vende bienes y servicios, distribuye subsidios, organiza la privatización de empresas estatales y otorga concesiones. Los funcionarios con frecuencia detentan un monopolio de información valiosa. Todas estas actividades dan lugar a incentivos para la corrupción. Cuando el gobierno es un comprador o contratante, existen varias razones para sobornar a los funcionarios las cuales son:

- a) La empresa podría pagar para ser incluida en la lista de los concursantes que cumplen con los requisitos.
- b) La empresa podría pagar para hacer que los funcionarios estructuren las especificaciones de la licitación de tal modo que la empresa corrupta sea el único proveedor calificado.
- c) La empresa podría pagar para ser seleccionada como el contratista ganador.

---

<sup>16</sup> KIMBERLY, Elliott. La Corrupción en la Economía Global. Editorial Limusa. México, 1995. P. 51.

d) Una empresa que ha seleccionado, podría pagar para obtener precios inflados o para escatimar en la calidad.

Muchas veces los gobiernos venden bienes o servicios a precios menores que los del mercado con frecuencia hay dualidad de precios un precio estatal bajo y un precio más alto en el mercado libre, entonces las empresas sobornan a los funcionarios para tener acceso a los suministros estatales con precios por debajo del mercado.

De tal forma la corrupción también ocurre cuando el nivel de los subsidios y beneficios es demasiado reducido para satisfacer a todos los que cumplen con los requisitos o bien cuando los funcionarios deban realizar su criterio para decidir quien esta calificado para un derecho.

De lo anterior consideramos que hay servicios que son escasos, de tal modo que las personas pagarán para que se les designe ante los usuarios, o bien el servicio puede ser un derecho para todos aquellos que cumplan con los requisitos, así esta gente pagará por que sea incluida en el grupo de los que se considere dignos de recibir beneficios, un ejemplo sería en la administración de los programas de vivienda pública, en donde el número de familias que califican siempre supera con creces el número de lugares en las unidades subsidiadas.

El número de quienes cumplen con los requisitos excede los fondos disponibles, organizaciones no gubernamentales que trabajan con los pobres reportan que los solicitantes deben pagar para calificar y después deben pagar a los empleados postales para recibir los cheques correspondientes. Pueden hacerse pagos ilegales para alterar los resultados de los exámenes de admisión en las universidades o para inducir a los médicos a declarar incapacitados a personas de modo que estas puedan calificar para el pago de subsidios.

II. Pagar para evitar costos:

Los gobiernos imponen regulaciones, recaudan impuestos, y hacen cumplir las leyes penales, los funcionarios pueden provocar retrasos y hostilizar a las personas con quienes tratan. Consiguen imponer costos selectivamente en una forma que afecte la posición competitiva de las empresas en una industria.

En los programas regulados por el gobierno, las empresas podrían pagar para tener una interpretación favorable de las disposiciones, o bien para obtener un dictamen discrecional en su favor. Podrían pagar para evitar o aligerar una carga regulatoria o para esclarecer los requisitos de regulación cuando las leyes no son claras. Los incentivos para la corrupción pueden ser particularmente altos para las empresas estatales de reciente privatización que tratan con agencias regulatorias inexpertas que no tienen un historial bien desarrollado.

Puesto que el tiempo es dinero, las empresas y los individuos de todas partes pagarán para evitar los retrasos, por ejemplo, si el gobierno o una paraestatal no paga sus cuentas a tiempo, los contratistas o los clientes podrían sobornar a funcionarios gubernamentales para agilizar el pago. En muchos países se requieren pagos ilegales para obtener servicios expeditos, tales como un teléfono, un pasaporte o una licencia de manejo. En ocasiones el servicio sólo está disponible para el corrupto y no para el ciudadano paciente pero honesto.

### **1.2.2. CORRUPCIÓN INSTITUCIONAL PRIMORDIALMENTE EN LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

En nuestro país se conoce de sobremanera el problema de la corrupción que ha incidido e incide en especial modo de deletéreo en múltiples funcionarios de la policía, que ha perjudicado a esa corporación, causando su desprestigio y menos cabo, por un lado y temor por el otro, en la conciencia pública.

De modo que, la policía mexicana tiene un serio problema, pues muchos de sus integrantes desempeñan su trabajo con importante responsabilidad, mientras que

la mayoría no lo hacen; siendo testigos de sus acciones o nos enteramos por los medios de comunicación, como ocurrió el pasado viernes 16 de Julio de 2004, cuando en la Delegación Gustavo A. Madero, se encontraron a dos integrantes de la Secretaría de Seguridad Pública ingiriendo bebidas embriagantes en vez de estar realizando su trabajo.<sup>17</sup>

Por otra parte, también es cierto que no todos sus integrantes de esta Secretaría son corruptos e irresponsables, porque también existen policías que desarrollan con honestidad, esmero y honradez su trabajo; pero por mala suerte este tipo de integrantes reciben un apoyo por parte de la misma Secretaría y de la ciudadanía. El trabajo que realiza el Ministerio Público en este tipo de problema, es de gran importancia, en muchas ocasiones aunque tengan al presunto delincuente, no cuentan con una denuncia puesta por el afectado del delito y los delincuentes salen libres, esto puede traer consecuencias pues puede vengarse tanto del policía como del ciudadano; como ejemplo tenemos lo que ocurrió en el mes de Julio del año pasado, cuando un presunto delincuente por falta de pruebas salió libre, se vengo del policía que lo detuvo y lo baleo, dejando a dicho policía invalido, por su parte la Secretaría de Seguridad Pública no le pago su indemnización en su totalidad.

En el año 2003 fueron enviados a prisión a 87 integrantes de la Secretaría de Seguridad Pública, otros 100 elementos fueron castigados con sanciones administrativas, pese a los esfuerzos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las guía de ética profesional que se han impreso, los principales hechos delictivos que se le han achacado son la corrupción, que va desde el aliarse con narcotraficantes, a los sobornos de todo tipo y la tortura como arma de trabajo cotidiana en la investigación y persecución de los delitos.

De lo anterior, cabe mencionar que, hay un grave problema, debido a que algunos servidores públicos se asocian con narcotraficantes y delincuentes, lo cual trae

---

<sup>17</sup> Cfr. Periodico el Universal Sección Metrópoli. Viernes 16 de Julio de 2004. P. 16

como consecuencia el aumento a la delincuencia y el desprestigio de los mismos, de tal modo que la ciudadanía no confía en ellos y se animan a sobornarlos.

Así mismo el poder indiscriminado que suele tener en los hechos la policía de México, tanto en el Distrito Federal como en los distintos Estados, suele ser superior en materia de investigación de ilicitud que el de las Procuradurías a las que están; sin embargo, legalmente subordinadas, la violencia de la policía Mexicana resulta tan abusiva como incomprensible.

Para el autor sonorenses Roberto Zamarripa, el cual escribió uno de los tantos libros sobrecogedores que existen en México sobre la policía, denominando a uno de ellos como: "Historia de políticos y policías", en dicho libro se menciona un detallado recorrido que enlaza la política y la policía en un juego de impunidad del cual a diario somos testigos o nos enteramos.

En ese sentido el autor proporciona una síntesis aplicable a ciertos hechos ocurridos, no solo en la Ciudad de México, si no a otras ciudades y pueblos del país, dicha síntesis menciona que: "El domingo en Hermosillo ya tiene color, es rojo lo ilumina la impunidad sujetos con armas de policía, canonjías de policías, caminar de policía credenciales de policía sin ser policías andan y asesinan impunemente". Además se lamenta diciendo: "no es posible detenerse en un gigantesco y brutal anecdotario de actividades y hechos policiales nauseabundos que ocurren aquí y allá casi a diario, sólo decir que existen como siempre ocurren excepciones, funcionario y empleados judiciales, con vocación de servicio que, empero están dispuestos a cerrar sus ojos y sellar sus labios frente a la corrupción y la tortura por un mal llamado espíritu corporativo. Lo cierto que el ciudadano común siente en muchos casos un temor irracional frente a los agrupamientos de seguridad, el temor se junta al repudio".<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> ZAMARRIPA, Roberto. Sonora 91: Historia de Políticos y Policías. La Jornada Ediciones. México. 1993.

Por otro lado hay que mencionar que desde hace varios años un buen número de funcionarios, se han instaurado fincándose con duras raíces, en un grupo delincencial llamado "los madrinas", los cuales realizan allanamientos de domicilios, golpizas, sobornos, secuestros, retiros de dinero de la corrupción, etcétera. Siendo útiles para otros funcionarios corruptos.

De lo anterior se considera a "los madrinas" como amigos de la policía que en la jerarquía diaria se conocen con un número, por ejemplo, expresa un funcionamiento policial: "Fui a un secuestro con mí 16". Y en ese secuestro el madrina se llevó joyas, alimentos, dinero, objetos electrónicos, de la casa del imputado. Suelen ser funcionarios de la institución policial que han sido dados de baja pero que continúan colaborando con sus camaradas.

En otras ocasiones son delincuentes que trabajan para la policía, no sólo como confidentes "dedos" sino directamente en la acción, adquieren de ese modo, una suerte de inmunidad policial, para cometer sus propios actos delictivos.

A través del tiempo se ha hecho difícil erradicarlos, "se han institucionalizado al calor del abuso del poder policial, empero por primera vez, la Procuraduría General de la República, ha encarado mediante una nueva reglamentación policial, la posibilidad cierta de extirpar del cuerpo policial a los madrinas o penar con la sanción de cesantía al funcionario policial que admita y propicie su colaboración y, además consignado puesto en prisión por el delito de encubrimiento de los que resulten según la investigación".<sup>19</sup>

Las normas y consignas de la actual Procuraduría General de la República, adjetivadas por el trabajo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que actúa como Ombudsman en México, son importantes, intentan radicar añejos males. Habrá que ver porque senderos la Policía Judicial Federal y sus similares estatales han de intentar mantener su esfera de poder y consiguiente abuso.

---

<sup>19</sup> NEUMAN, Elías. Op. Cit. P. 98.

## CAPÍTULO 2

### LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

## 2. CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO.

Para la realización de sus fines, el Estado, requiere la intervención de personas físicas que lo representen, ejerzan su competencia y exterioricen su voluntad, de tal manera que la actuación de estas personas no sea de ellas sino del Estado; integrando el órgano y el funcionario en una sola entidad, pero como veremos hay algunas distinciones entre el término "funcionario público" y "servidor público". Por lo tanto en dicha persona recae la responsabilidad ya sea política, administrativa, civil o penal, según sus atribuciones legales propias de la misma función; existiendo así un órgano que sancione a dichos servidores públicos con motivo de la responsabilidad efectuada.

Anteriormente, funcionario público era una expresión que el derecho público moderno adoptó en forma general, considerando como tal, a todo aquel individuo que se encontrara prestando sus servicios a una entidad pública, realizando una función de carácter público, sin encontrarse dentro de la enseñanza del derecho, un criterio general por el cual se distinguiera de manera clara y precisa dicha expresión.

El jurista Sergio Monserrit concibe la siguiente distinción:

a) Funcionarios.- son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de diferentes categorías:

1.- Funcionarios electos.- son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que les son aplicables en cada caso.

2.- Funcionarios designados.- son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de mayor jerarquía o por los miembros de otro Poder

Público, como el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son escogidos de entre un tema que el Presidente de la República somete a consideración del Senado para su aprobación.

3.- Funcionarios que gozan de inmunidad federal.- se trata de aquellos que, mientras duren en su encargo, no puede ser ejercitada en su contra la acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.<sup>20</sup>

Para Delgadillo Gutiérrez el funcionario público "es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando, es decir, el funcionario es aquel que ejerce las actividades, competencia u oficios del órgano..."<sup>21</sup>

Son varias las características que los autores atribuyen a los funcionarios. Otro autor, Bullrich, cita a Duguit, quien afirma que "funcionario es toda persona que participa en forma permanente, temporaria o accidental en la actividad pública".<sup>22</sup>

Otra definición por parte de los autores Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinoza, en su Compendio de Derecho Administrativo, distinguen al funcionario público de la siguiente forma:

"...Consideramos que el funcionario público es aquél que tiene la investidura de órgano y que, por ello, ocupa un grado en la estructura orgánica y asume funciones de decisión y mando".<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Cfr. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México, 1999. P.P. 5 y 6.

<sup>21</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México, 1993. P. 147.

<sup>22</sup> BULLRICH, Rodolfo. Derecho Administrativo. Editorial Guillermo Kraff Llanta. Argentina, 1970. P. 17.

<sup>23</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1997. P. 194.

Para Rafael de Pina, funcionario público "es la persona que por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública".<sup>24</sup>

Después de las definiciones de diversos autores acerca del funcionario público, cabe mencionar que se afirma también que funcionario es la persona que en virtud de su designación especial y legal, de manera continua, en una delimitada esfera de competencia, constituye, expresa o ejecuta la voluntad del Estado, cuando se dirige a la realización de un fin público. Así tenemos que para casi todos los tratadistas alemanes, lo que en el funcionario público su encargo es su deber de consagración personal, la finalidad constituye una obligación esencialmente moral. Para otros autores, funcionario es quien ha aceptado un nombramiento de la Administración para un cargo determinado, que colabora de una manera continua en la gestión de la cosa pública.

## 2.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial que reformó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las responsabilidades de los servidores públicos. En la exposición de motivos se señala la necesidad de sustituir la locución de "Funcionario Público", por la de "Servidor Público"; sosteniéndose que la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Sobre esta reforma Guillermo Haro Belchez comenta que por lo que hace a la última reforma constitucional del término servidor público "éste nos parece

---

<sup>24</sup> DE PINA, Rafael, et al. Diccionario de Derecho. Vigésimo sexta edición. Editorial Porrúa, México, 1998. P. 296.

correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública. Incluyendo inclusive a los representantes de elección popular, miembros del poder judicial, etcétera. Este término uniformador nos ayuda enormemente para referimos con mayor precisión de personas ligadas con el Estado".<sup>25</sup>

Por su parte Rafael Martínez comenta: "en el artículo 108 de Nuestra Carta Magna, reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro del Administración Pública (Federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios y empleados." <sup>26</sup>

Así mismo, Monserrit Ortiz Soltero menciona que se debe considerar como servidor público a "aquella persona física que a formalizado su relación jurídico-laboral con el Estado mediante un nombramiento expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno Del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales". <sup>27</sup>

Para Narciso Sánchez el servidor público, "es el individuo que adquiere un encargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por un mandato legal y para beneficio del pueblo". <sup>28</sup>

Al respecto Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, nos establecen en los términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los

<sup>25</sup> Citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. P.P. 80 y 81.

<sup>26</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial Harla. México, 1991. P. 342.

<sup>27</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. Cit. P. 5

<sup>28</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1998 P. 375.

funcionarios y empleados, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal".<sup>29</sup>

Tomando como base este último concepto, no abarca totalmente a todos los servidores públicos y por tal motivo nos ocuparemos de los conceptos que nos brinda nuestra Carta Magna y demás disposiciones reglamentarias.

De esta manera, el artículo 108 Constitucional en su primer párrafo, actualmente establece "para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Así mismo, el párrafo tercero establece que los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por otra parte, el artículo segundo de la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que "son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Del concepto vertido con anterioridad se desprende que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos va más allá de lo establecido en

---

<sup>29</sup> DE PINA, Rafael, et al. Op. Cit. P. 454.

nuestra Constitución Federal al considerar también a las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

En el artículo 212 del Código Penal Federal vigente, perteneciente al Título Décimo denominado "Delitos Cometidos por Servidores Públicos", determina también que "para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal".

Es decir que el servidor público es la persona física, que desempeña un empleo, cargo, comisión o algún puesto en la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal, o en los Poderes Judicial o Legislativo de dichas entidades públicas desde la más alta jerarquía o relevancia funcional, hasta los de menor categoría que hacen las veces de simples auxiliares o colaboradores de quienes detentan un mando, autoridad o superioridad de cualquier función pública.

Conforme a las diferencias que existen entre los funcionarios y los servidores públicos, nos remontamos a las reformas que se hicieron al Título Cuarto; no solamente lo fueron a la totalidad de su articulado, sino que implicaron la modificación del rubro mismo de dicho Título, que a partir de entonces dejó de enunciarse: "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", para decir "De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos". Determinamos que la

diferencia entre funcionario y servidor público radica además de cambiar el rubro del mismo Título (de las responsabilidades), se hace extensivo no sólo a los altos funcionarios (los funcionarios que gozaban del Fuero, como los gobernadores de los Estados y a sus Diputados Locales), sino también a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judiciales Federal y Judicial del Distrito Federal.

## **2.2. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

Antes de entrar al estudio de la responsabilidad, es preciso definir lo que debemos entender por un Estado de Derecho, toda vez que es éste el que exige que sus agentes sean responsables de los actos que realicen con motivo de las actividades que tienen asignadas.

Un Estado de Derecho es aquel en el que tanto los individuos como los órganos que los conforman, se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo, esto es, cuando nos referimos a un Estado de Derecho estamos aludiendo a un Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho (conjunto de normas jurídicas que rigen la conducta del hombre en sociedad).

De lo anterior, mencionamos que todo servidor público está obligado a desempeñar las funciones que le han sido encomendadas conforme a derecho, es decir, que tiene la obligación de desarrollar sus actividades dentro de un marco de legalidad, sin embargo no basta que realicen sus actos conforme a la ley sino también que actúen con espíritu de servicio, anteponiendo a sus intereses personales el interés público que están obligados a proteger o a fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano que representan.

Una vez entendido lo que es un Estado de Derecho mencionaremos el concepto de responsabilidad donde el diccionario enciclopédico menciona que la palabra responsabilidad "proviene del vocablo latino '*responsabilis*' que significa el obligado a responder de algo o de alguien".<sup>30</sup>

Así, los servidores públicos pueden ser obligados a responder de su actuación en el desempeño de sus funciones, pudiendo dar lugar a diferentes tipos de responsabilidades que son: la penal, la civil y la administrativa.

La palabra administrativa (*administrativus*) proviene del latín "Ad" que significa A y "*Ministrare*" que significa servir para gobernar.<sup>31</sup>

Por lo tanto, podemos determinar que el concepto de responsabilidad administrativa es toda obligación que tiene todo servidor público de responder por toda trasgresión, violación, quebrantamiento, incumplimiento o inobservancia que haga de sus obligaciones y deberes en el ejercicio de sus funciones públicas.

Hay que señalar, en nuestra legislación no existe una definición de lo que es responsabilidad administrativa, pero de acuerdo con el artículo 109 Constitucional en su fracción III, podemos establecer que es la obligación que tiene de responder todo servidor público por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Por otra parte Gábino Fraga menciona que la responsabilidad administrativa "es cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo

---

<sup>30</sup> Diccionario Enciclopédico Hachette Castell. Tomo I. Editorial Ediciones Castell. México, 1981. P. 62.

<sup>31</sup> Cfr. Diccionario Enciclopédico Hachette Castell. Op. Cit. P. 58.

hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además de una responsabilidad civil y penal".<sup>32</sup>

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 113 que "las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, cuyo incumplimiento dará lugar a sanciones administrativas.

Así mismo incurrirán en responsabilidad administrativa, los servidores públicos que incumplan con cualquiera de las obligaciones que se establecen en el código de conducta de los servidores públicos, lo que da lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de sanciones que la misma ley consigna de acuerdo a la naturaleza de la obligación que se quebrante".

Por otra parte es importante establecer que existe un nexo jurídico que vincula a los servidores públicos con los gobernados, independientemente de aquel que los constriñe a ajustar sus actos a la Constitución o a la ley, deber que les impone la obligación de conducirse honestamente, con un espíritu de servicio.

El nexo jurídico al que nos estamos refiriendo constituye el principio de responsabilidad cuyo ámbito de operabilidad difiere del principio de legalidad, pero ambos de complementan para formar la base sobre la que descansa la democracia, sistema jurídico que nos hemos impuesto los mexicanos.

Por lo tanto habremos de mencionar que todo servidor público se rige por dos principios básicos que son:

---

<sup>32</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima primera edición. Editorial Porrúa. México, 1992. P. 169.

a) De legalidad: Este principio obliga a quienes desempeñan dichos servicios a ajustar sus actos a la Constitución y a la ley. Cuando es violado este principio, los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado existan, es decir, que los actos que se hayan producido en contra de la ley de manera arbitraria son invalidables o anulables, buscando así la destrucción o modificación del acto ilegal y la restauración del imperio de las disposiciones violadas.

b) De responsabilidad: En este principio se establece que el servidor público debe conducirse con honestidad y honradez y obliga a sus agentes a proteger el interés público, el cual deberá estar por encima de los intereses personales de cada uno de ellos.

Este principio de responsabilidad ha originado en nuestro orden constitucional la implantación de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que éstos cumplan con las obligaciones que les imponen la función pública.

Todo servidor público que no cumpla con las obligaciones que le imponga la función pública será responsable de las consecuencias que deriven de ese incumplimiento, mientras que pueden originar una responsabilidad de orden civil, penal y administrativa en su contra, por las cuales se hará acreedor a las sanciones que prevé la ley o la propia Constitución.

La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por parte de los servidores públicos, origina responsabilidades de naturaleza jurídica, "por lo cual éstos están obligados a cumplir con las sanciones administrativas que establece la ley, obligando de esta forma a que los servidores públicos se conduzcan de manera honesta y honrada en el desempeño de sus actos".<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Prevención de la Corrupción en el Servicio Público. Editorial Porrúa. México, 1984. P. 105.

## 2.2.1. TEORÍAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD.

Antes de hablar del presente tema, primero hay que establecer el concepto de responsabilidad, para ello Edgar Bodenheimer menciona que la palabra responsabilidad se deriva del verbo responder, y que además tiene sus raíces en la palabra latina "responderé" donde se estipula que es la obligación que tiene una persona de responder o dar cuenta de algo que ha hecho o decidido hacer.<sup>34</sup>

Para Fernando Castellanos, la Responsabilidad es la "situación jurídica en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado".<sup>35</sup>

La responsabilidad proviene del vocablo latino "respondere" que significa, prometer, merecer, pagar. Conforme a la dogmática jurídica un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado, en este sentido la responsabilidad presupone un deber, el deber o la obligación, es la conducta que se debe hacer u omitir, quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado y la responsabilidad presupone esta obligación, es decir, el que no hace u omite la conducta está obligado a responder de ello.

Una vez mencionado el concepto de responsabilidad hemos de adentrarnos a las teorías, en donde el autor Hans Kelsen establece el aspecto jurídico de la responsabilidad y menciona lo siguiente: no porque un sujeto es responsable, se le debe aplicar una sanción; sino porque se le debe aplicar una sanción es responsable. Es responsable a quien se le debe aplicar la sanción, más no a todo a quien se le debe aplicar una sanción es responsable.

---

<sup>34</sup> Cfr. BODENHEIMER, Edgar. Teoría del Derecho. Tercera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1971. P. 70.

<sup>35</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Doceava edición. Editorial Porrúa. México, 1978. P. 219.

Para Manuel Ovilla Mandujano la responsabilidad jurídica, "es una disposición normativa aplicada a una conducta, además, la ejecución de una sanción en un sujeto, se representa cuando un individuo es determinado responsable de una conducta (la suya o la de otro), cuando hay sanción".<sup>36</sup>

La responsabilidad jurídica está relacionada directamente con la sanción coactiva, dado que ésta determina quien es responsable jurídico, es decir, a aquél a quien se le imputa una sanción.

Se menciona que "existen dos tipos de responsabilidad la individual y la colectiva", en la individual aparece en los casos en que la sanción es dirigida contra el autor del ilícito, pero cuando es responsable de la conducta de otro, su propia conducta no figura en la condición de la sanción, es decir, que se responsabiliza de la conducta de otro individuo y "en la colectiva es la relación del autor del ilícito y los individuos contra los cuales esta dirigida la sanción, es decir, que la sanción se dirige contra las personas colectivamente responsables esto es, con el objeto de que el autor del ilícito reciba indirectamente la sanción de igual manera que los otros".<sup>37</sup>

Algunos autores mencionan que existen cuatro tipos de responsabilidad jurídica siendo las siguientes:

a) Objetiva: Es la que existe cuando la sanción coactiva se aplica a un sujeto que de ninguna manera podía evitar el hecho que es condición de la misma sanción, cuando el hecho es una circunstancia que no consiste en un acto humano como por ejemplo un daño ocasionado por un fenómeno natural.

b) Personal: este tipo de responsabilidad se equipara con la persona obligada y con la persona responsable, esta responsabilidad se imputa a un sujeto, por lo

---

<sup>36</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del Derecho. Editorial Porrúa. México, 1975. P. 253.

<sup>37</sup> Ibidem. P. 255.

tanto es una relación funcional de los actos del sujeto y la acción eventual del órgano sancionador.

c) Individual y colectiva: es cuando la sanción se dirige a uno o varios sujetos, sin importar que haya identidad de conducta en la realidad social, un sujeto o un grupo de sujetos son responsables jurídicamente en la medida a que se hacen acreedores a una sanción, aún cuando en la sanción no figure su propia conducta, es decir, la responsabilidad puede relacionarse con la conducta del otro, porque otro puede ser sancionado.

### 2.2.2. LA RESPONSABILIDAD EN LA DOCTRINA MEXICANA.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela menciona que "en un régimen democrático los titulares de los Órganos del Estado o los sujetos que un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben refutarse como servidores públicos".<sup>38</sup>

La conducta de los servidores públicos debe realizarse con ética y profesionalismo, el desempeño de sus funciones debe enfocarse hacia el servicio público mediante la aplicación correcta de la ley, por lo tanto algún funcionario público cualquiera que sea su categoría e índole de sus atribuciones debe considerarse como "Servidor Público", el cual debe ajustar sus actos y funciones a la ley, por lo tanto se rige por dos principios, el de legalidad y el de responsabilidad, ambos principios tienen distintas orbitas de operatividad.

El principio de legalidad, obliga a quienes desempeñan dicho servicio a ajustar sus actos a la Constitución y a la ley, de lo contrario esos actos son invalidables o anulables, buscando así la destrucción o modificación del acto ilegal y la restauración del imperio de las disposiciones violadas.

---

<sup>38</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La Responsabilidad de los Servidores Públicos en la Legislación Mexicana. Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República. Número especial, Septiembre 1980.

El principio de responsabilidad, establece que todo servidor público debe conducirse con honradez y honestidad, obligando a sus agentes a proteger el interés público, el cual deberá estar por encima de los intereses personales de cada uno de ellos.

Para el Doctor Galindo Garfias, la responsabilidad de los servidores públicos es de una gran amplitud, puesto que tiene un contenido de orden moral, social y político a la vez, por ello la renovación moral de la sociedad se presenta con una gran carga política o a la inversa. Además menciona que la responsabilidad "presenta dos vertientes al ser considerada para su estudio: desde la perspectiva del Derecho Penal y la del Derecho Civil".<sup>39</sup>

Por otro lado Luis Delgadillo menciona que la palabra responsabilidad "proviene del vocablo latino *responsabilis* que significa el obligado a responder de algo o de alguien. Así pues los servidores públicos pueden ser obligados a responder de su actuación en el desempeño de sus funciones pudiendo dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades conjunta o indistintamente: la penal, la civil, la política y la administrativa".<sup>40</sup>

Para el maestro Andrés Serra Rojas, "la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidad de naturaleza diversa respecto a la administración pública y de terceros".<sup>41</sup>

Los servidores públicos están subordinados al cumplimiento de la ley de manera ética, responsable, con honestidad y honradez, de lo contrario están sujetos a una sanción prevista por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se

---

<sup>39</sup> GALINDO GARFIAS, Ignacio. Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México, 1976. P.P. 43 y 44

<sup>40</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. P. 152.

<sup>41</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décima edición. Editorial Porrúa. México, 1981. P. 463.

encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley por haber cometido un delito, una falta, o causado un daño o una pérdida.

Manuel Ovilla Mandujano se expresa acerca de la responsabilidad diciendo que "es una disposición normativa aplicada a una conducta, además, la ejecución de una sanción en un sujeto, se representa cuando un individuo es determinado responsable de una conducta (la suya o la de otro), cuando hay sanción".<sup>42</sup>

La responsabilidad esta relacionada con la sanción coactiva, dado que ésta determina quién es responsable. Se menciona que un individuo es responsable en la medida que se hace acreedor a una sanción, aún cuando entre las condiciones de la sanción no figure su propia conducta.

El responsable es el objeto de la conducta del órgano estatal encargado de aplicarle una sanción.

Cabe mencionar que dicho autor establece que hay dos tipos de responsabilidad: la responsabilidad individual y la responsabilidad colectiva, las cuales van en relación a lo que se mencionó en el tema anterior.

Para concluir con el tema, hemos de recordar que todo servidor público que no cumpla con el desempeño de sus funciones en la administración pública conforme a la ley, se hará acreedor a una sanción la cual será impuesta por la autoridad competente.

### **2.3. LA RESPONSABILIDAD PENAL.**

Para comenzar hablar de la responsabilidad penal de los servidores públicos, mencionaremos el concepto de "Servidor Público" que el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal establece, de tal forma que en su artículo 256 menciona

---

<sup>42</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel. Op. Cit. P. 253.

que "es servidor público del Distrito Federal toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal".

Después de lo anterior, cabe señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109 fracción II, establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

Hay que mencionar los delitos que consigna el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, con relación a la función pública, siendo los siguientes:

- a) Ejercicio ilegal y abandono del servicio público.
- b) Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública
- c) Coalición de servidores públicos.
- d) Uso ilegal de atribuciones y facultades.
- e) Intimidación.
- f) Negación del servicio público.
- g) Tráfico de influencia.
- h) Cohecho.
- i) Peculado.

j) Concusión

k) Enriquecimiento ilícito.

l) Usurpación de funciones públicas.

El Servidor Público que incurra en la comisión de algunos de estos delitos se hará acreedor apenas privativas de la libertad, a la destitución, inhabilitación para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en el servicio público, así como al decomiso, en beneficio del Estado, de aquellos bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

Como podemos notar este precepto constitucional involucra a cualquier servidor público como sujeto de responsabilidad penal.

Entonces por voluntad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Penal Vigente para el Distrito Federal, "todos aquellos servidores públicos que trabajen para el Estado no escapan de la responsabilidad penal, la cual solamente recae en aquellas personas a quienes incumben deberes especiales, por la posición en que se hayan dentro de la administración".<sup>43</sup>

Por otro lado el autor Sánchez Gómez Narciso, menciona que la responsabilidad penal de los servidores públicos "tiene lugar en delitos en que la acción es imputable solamente a los que tienen esa calidad jurídica, independientemente de que puedan cometer ilícitos de otra naturaleza como particulares".<sup>44</sup>

Por último, nuestra Constitución Federal, en su artículo 111, menciona que para proceder penalmente contra los servidores públicos (que en su primer párrafo establece), "la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus

---

<sup>43</sup> BUNSTER, Álvaro. La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México, 1984. P. 13.

<sup>44</sup> SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. Cit. P. 488.

miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Hay que destacar que el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. Así tenemos también que, las sanciones penales se aplicaran de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita”.

### **2.3.1. LA RESPONSABILIDAD CIVIL.**

Esta responsabilidad es la obligación de soportar la reacción jurídica frente al hecho dañoso, en términos generales se concibe la responsabilidad civil como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.

José Canasi, menciona que la responsabilidad civil “se produce en virtud de todo daño ocasionado a la administración pública por culpa o negligencia de los funcionarios o empleados administrativos”.<sup>45</sup>

La responsabilidad civil tiene lugar cuando el incumplimiento produzca menoscabo en el patrimonio del Estado.

Esta responsabilidad opera principalmente en el sector de funcionarios o empleados que manejan fondos. Para ellos constituye requisito previo al desempeño de sus funciones, otorgar fianzas que garantice su manejo, al establecerse la responsabilidad civil se hace efectiva la reparación

---

<sup>45</sup> CANASI, José. Derecho Administrativo. Editorial Ediciones Desalma. Buenos Aires, 1981. P. 714

correspondiente, directamente sobre los bienes del responsable o afectando la fianza otorgada.

Así tenemos que, el artículo 23 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de La Federación previene: "La custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal provenientes de la recaudación comprende su guarda, protección, traslado, conducción y control hasta su entrega".

Estableciendo en su fracción primera del anterior artículo, que: "la custodia de fondos y valores estará a cargo, del personal de las oficinas recaudadoras autorizadas de la Secretaría o de otras dependencias que autorice la Tesorería y que, por la naturaleza del puesto o por habilitación expresa, desempeñen la función y tengan caucionado su manejo".

Dicho personal invariablemente deberá caucionar su manejo, para garantizar en debida forma el mismo.

Respecto a daños diferentes, es difícil la imputación individual, dada la distribución de labores de la organización burocrática, máxime cuando en el acto intervienen varios sujetos, por lo que en esos casos se emplea el poder disciplinario y no la responsabilidad civil.

La responsabilidad de los servidores públicos se origina siempre que éstos cométan alguna falta en el desempeño de sus funciones que tengan a cargo, en la administración pública, siendo indispensable que con esa falta provoquen algún daño o perjuicio a los particulares, puesto que de ahí deriva la obligación de reparar el daño o de indemnizar al perjudicado.

Manuel Borja Martínez, menciona que "en el ámbito del Derecho Civil la responsabilidad es considerada en dos vertientes: una cuando ella se produce como consecuencia del incumplimiento de un contrato y la otra cuando la

producción de un daño se da sin que exista una previa relación jurídica entre el autor del mismo y la persona dañada".<sup>46</sup>

De lo anterior, es preciso mencionar que la responsabilidad civil de los servidores públicos es una responsabilidad extracontractual, puesto que no deriva del incumplimiento de un contrato sino de un deber jurídico impuesto por la función pública.

En el artículo 1910 del actual Código Civil para el Distrito Federal menciona que: "el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

De lo anterior hay que mencionar los elementos constitutivos de la responsabilidad civil, los cuales son:

- a) Un acto ilícito.
- b) La existencia de un daño.
- c) Un nexo de causalidad entre el acto y el daño.

En el artículo 1830, del Código Civil antes citado, establece que: "Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes del orden público o a las buenas costumbres".

Para el segundo elemento constitutivo de la responsabilidad civil, el artículo 2108, del Código citado, menciona que: "Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación".

---

<sup>46</sup> BORJA MARTÍNEZ, Manuel. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. INAP. México, 1984. P. 115.

Para Rojina Villegas Rafael, la existencia de un daño "es una condición *sine qua non* de la responsabilidad civil, pues es evidente para que exista la obligación de reparar es necesario que se cause un daño".<sup>47</sup>

### 2.3.2. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y SU FUNDAMENTO LEGAL.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos es una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional, de ahí que en el año de 1982 se considera la necesidad de modificar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, hasta entonces operante, toda vez que éste no contemplaba la responsabilidad administrativa.

"La razón de este lamentable olvido tiene su explicación histórica pues ni el Constituyente de 1857 ni el de 1917 la establecieron de manera clara y precisa al igual que tampoco lo hicieron las cuatro leyes federales de responsabilidades anteriores, y dejaron este aspecto disciplinario al derecho laboral".<sup>48</sup>

Estas reformas permitieron el establecimiento de un nuevo sistema de responsabilidades, el cual contempló la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, cuya finalidad fue la de prevenir y castigar la corrupción en los servidores públicos.

Con motivo de dichas reformas constitucionales, en materia de responsabilidades públicas, se expide la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

---

<sup>47</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo III. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1987. P. 297.

<sup>48</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo. El Régimen Disciplinario en la Función Pública. IAPEM. México, 1993. P. 41.

De tal forma se buscaba garantizar que los servidores públicos, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones en el servicio público, subordinaran sus intereses particulares a los intereses colectivos, superiores de la sociedad y por otra parte, se pretendía superar la deficiencia que había venido mostrando nuestra legislación en cuanto a la falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa.

Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos que en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión realicen actos u omisiones que afecten los valores fundamentales que presiden el ejercicio de la función pública.

Del párrafo anterior se encuentra su sustento legal en los artículos 2 y 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, citando a Serra Rojas, hemos de manifestar que el elemento característico de la responsabilidad administrativa "es el poder disciplinario, el cual es considerado como la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que han cometido en el ejercicio de su cargo".<sup>49</sup>

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y de aplicar las sanciones que proceden conforme a la ley y a la Constitución.

Para ello el artículo 109 fracción tercera de nuestra Carta Magna, establece lo siguiente: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

---

<sup>49</sup> SERRA.ROJAS, Andrés Op Cit. P. 34.

Por su parte el artículo 113, de la Constitución antes citada, menciona que "las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

De lo anterior hemos de señalar que con la regulación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se busca proteger los valores fundamentales que rigen la función pública.

### **2.3.2.1. SUJETOS.**

Para comenzar hablar de los sujetos que intervienen en la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, el maestro Juan Arroyo Herrera nos remite al artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual nos envía al artículo 108 Constitucional que en sus párrafos primero y tercero enumera los servidores públicos a quienes se enjuiciarán conforme al procedimiento administrativo, cuando incurren en alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 47 de esta ley.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Cfr. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1998. P. 15.

A continuación vamos hablar de quienes son sujetos de la responsabilidad de los servidores públicos, para ello el artículo 2 de la ley antes referida nos menciona lo que a la letra dice: "Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

El artículo 108 Constitucional, menciona que "se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común, en consecuencia, con esta salvedad, goza de inmunidad durante el periodo de su encargo".

También menciona que, los Gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por otro lado y recapitulando lo que ya se ha mencionado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Tercero correspondiente a las Responsabilidades Administrativas, específicamente el artículo 46 establece que, incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo segundo de la ley antes referida.

### 2.3.2.2. CAUSAS.

El artículo 47 del ordenamiento legal antes citado, establece que "todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X.- Abstenerse de disponer o de utilizar 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 en los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

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

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos inmediatos 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, sea para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocio en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a 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 diligencias las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

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

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

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

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un

empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con la 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.- La (sic) demás que le impongan las leyes y reglamentos”.

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

Cabe mencionar que en esta ley, se entiende por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia.

### **2.3.2.3. SANCIONES.**

Para comenzar hablar de las sanciones que reciben los servidores públicos que no cumplen legalmente con el desempeño de sus funciones en la administración pública la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 4 menciona que “cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán

en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza".

Así tenemos que, nuestra Constitución Política señala en su artículo 109, que "el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, por lo tanto la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

Las sanciones por falta administrativa en la que incurra todo servidor público, con relación a la responsabilidad por incumplimiento de sus obligaciones antes mencionadas, será sancionado conforme lo establece el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, antes referida, la cual establece lo siguiente:

"a) Apercibimiento privado o público; conforme al artículo 43 del Código Penal Federal vigente, consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinuido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente".

Como se ve el apercibimiento esencialmente es preventivo, se aplica cuando el acto u omisión está en vías de hecho podrá ser privado o público.

b) Amonestación privada o pública; conforme al artículo 42 del propio ordenamiento penal, consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

"Esta amonestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez, la amonestación es post factum, es decir, se aplica una vez que el acto u omisión fue cometido".<sup>51</sup>

c) Suspensión; para el artículo 45, del mismo ordenamiento penal, dicha suspensión es de dos clases, la primera es que por ministerio de la ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta, en esta clase la suspensión comienza y concluye con la sanción de que es consecuencia.

La segunda es que por sentencia formal se impone como sanción, en este caso la suspensión se impone con otra sanción privativa de libertad, comenzará al terminar ésta y su duración será señalada en la sentencia.

La suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días y no mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico esto es por el titular de la dependencia.

La suspensión no podrá ser menor de tres días ni mayor de tres meses, "desde luego durante este periodo el infractor no disfrutara de los emolumentos, y si se les liquidaran, quien lo permita será responsable del pago que a todas luces es indebido".<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco. Código Penal Comentado. Editorial Porrúa. México, 1974. P. 18.

<sup>52</sup> ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Op. Cit. P. 35.

d) Destitución del puesto: ésta no es tan fácil como la plantea la disposición, tratándose de trabajadores de base, debemos distinguir si el trabajador es de confianza, el superior jerárquico, podrá proceder a la destitución, cuando así lo amerite la falta en que incurrió. A ello lo faculta las fracciones I y III del artículo 56, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se estipula que la suspensión del empleo no menor de tres días ni mayor de tres meses y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico, si el trabajador es de base la fracción II del artículo 56 del mismo ordenamiento marca el procedimiento a que se sujetará, dicha fracción menciona que la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

e) La sanción económica; será aplicada por la contraloría interna de la dependencia o entidad. En el caso de que aplique una sanción económica por beneficios obtenidos, daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones, se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago conforme al siguiente procedimiento:

I) La sanción económica impuesta se deriva entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición y,

II) El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Lo anterior, con relación a lo que estipula el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además esta ley entiende por

salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los elementos establecidos en el artículo 54 de la ley antes citada siendo:

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

II) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

IV) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V) La antigüedad del servicio;

VI) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y

VII) El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones”.

Para la aplicación de las sanciones se observaran las siguientes reglas estipuladas en el artículo 56 de la ley referida y son:

I) El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

II) La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III) La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo a que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV) La Secretaría promoverá los procedimientos a que hace referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V) La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

VI) Las sanciones económicas serán aplicables por la contraloría interna de la dependencia o entidad".

Por otro lado, hay que mencionar que incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta ley.

Por ultimo hay que señalar que, la Secretaría informará de ello al titular de la dependencia y aplicará las sanciones correspondientes.

## **2.4. ÓRGANO COMPETENTE PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Primeramente para comenzar hablar de este tema, hemos de referirnos a las autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde en su artículo 3 despliega a dichas autoridades, las cuales son:

"I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

I-Bis.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

II.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;

IV.- El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;

V.- Esta fracción esta derogada;

VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;

VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva, y

IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes".

Una vez mencionadas las autoridades para aplicar dicha ley, hablaremos del órgano competente para sancionar a los servidores públicos que incumplan en el ejercicio de su empleo, cargo o comisiones administrativas.

Dicho órgano es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.

Si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la autoridad competente para conocer del ilícito.

Si de las investigaciones y auditorias que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia.

Si se trata de responsabilidad mayor cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se evocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos

que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

## **CAPÍTULO 3**

### **MARCO HISTÓRICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

### 3. ÉPOCA COLONIAL.

En la época colonial, la administración de los territorios conquistados por la corona española trajo consigo la necesidad de expedir una numerosa cantidad de disposiciones legales, aplicadas según las circunstancias específicas que presentaban cada una de las formaciones sociales dominadas. Su compilación más depurada es conocida como "Leyes de los Reinos de Indias" (1680), las cuales más adelante hemos de mencionar.

La cultura española modificó en su estructura política, económica y social de los pueblos de América, la cruz y la espada, símbolos de la dominación española, irrumpieron en las tierras de Anáhuac para cambiar la cultura predominante de esa época, por una cultura que supuestamente era más humana, pero en realidad dicha cultura despojaba de su territorio a sus habitantes y los convertían en esclavos y si éstos no satisfacían a los conquistadores corrían el riesgo de que los mataran.

La explotación de los recursos de sus nuevos dominios requería de un abastecimiento regular de trabajadores forzados, reclutados generalmente entre la población indígena por los empleados menores. Para ello, la corona contaba con un enorme aparato burocrático que intervenía hasta en los aspectos más ínfimos de ese renglón fundamental de la vida económica, con una amplitud de atribuciones y un grado de corrupción, tales que, ninguna iniciativa económica podría tener efecto sin contar con su beneplácito y apoyo. Los cargos públicos eran comparados a la corona: "la venta de oficios". Pero como los beneficios obtenidos por los funcionarios no eran suficientes para compensar el pago que habían hecho por el cargo, se sucedían sin número toda clase de corruptelas y abusos para compensar; el colmo fue cuando el derecho al cargo se vendía a la muerte de su poseedor.

Debido a que esa época se extendió casi tres siglos, se crearon muchos procedimientos que en su momento quisieron regular la responsabilidad de los servidores públicos. Durante esa época existieron, muchas formas de organización político-administrativa y judicial que, si bien estuvieron encuadradas y reguladas por las instituciones y la legislación española e indiana, gozaron de un amplio margen de autonomía frente a la Corona y el poder virreinal.

Esta autonomía se debía a que los poderes locales y regionales se inscribían dentro de una concepción patrimonialista del Estado en la que el rey encarnaba el "Reino", lo cual significaba que los oficios o cargos públicos sólo podían ser obtenidos del rey o comprados al mismo para ser utilizados en beneficio propio.

En relación con el carácter patrimonialista de las funciones y cargos político-administrativos del antiguo régimen, una vez atribuidos a un señor o una comunidad poderes políticos sobre una zona o una vez adquiridos a partir de la correspondiente tradición, estos poderes se incorporaban al patrimonio de su titular y, en principio, se convertían en indisponibles para cualquier otro poder político, incluso superior. La superioridad jurisdiccional, cuando existe (por ejemplo en el caso del rey), no corresponde a un lazo de subordinación jerárquica que pueda apoyar la idea de un territorio unificado, proyección del poder único y no dividido de la unidad política superior. Por el contrario, consiste solamente en el poder de control o de armonización del ejercicio de los poderes inferiores. De ahí que los dominios jurisdiccionales de estos poderes inferiores mantengan su autonomía y, por ella, una expresión político-territorial autónoma.

La evolución histórica de la humanidad ha dejado bien claro, que los acontecimientos de los que ha sido testigo el hombre, siempre han dejado una experiencia positiva o negativa, es así, que los grandes descubrimientos científicos y técnicos conforman la superación y evolución de la sociedad y las guerras, epidemias y desastres son contemplados como lo oscuro de la historia universal; cada época o era tiene precisado dentro de su desarrollo, a los hombres

que por el sólo hecho de haber nacido y expresado sus ideas o ideales, han estremecido su propio pueblo, como al mundo en general, de los cuales muchos de ellos en forma indistinta han llegado al poder público, teniendo en sus manos el destino político, económico y social de los pueblos, de igual forma han tenido que enfrentar la responsabilidad de impartir justicia y velar por aquellos que la aplican que dirigen al país, no pierdan los principios rectores de la honestidad y de la honradez por lo que la evolución de los pueblos se ha preocupado por que aquellos hombres y mujeres que han ostentado el poder, demuestren una conducta digna del cargo que les fue conferido; en nuestro país la preocupación por controlar y vigilar la conducta de los servidores públicos, tiene su origen en nuestra historia interna a través de los mayas, aztecas, etcétera.

La responsabilidad de los servidores públicos tiene su origen en el "juicio de residencia" (del cual hablaremos más adelante), en la época de la colonia cuando por primera vez se conoce la posible procesabilidad de éstos sujetos.<sup>53</sup>

### **3.1. CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Con la conquista de México se implementa en nuestro país la organización político-administrativa española, la justicia la impartía el Rey, quien trataba de implantar la religión católica y de obtener fondos para las arcas de la Real Hacienda, ejerciendo el gobierno por ayuntamientos, corregidores, alcaldes y alguaciles.

Los alcaldes y los jueces primitivos administraban la justicia en primera instancia, mientras que Hernán Cortés en su carácter de alcalde formaba parte del Tribunal Supremo de Apelación.

---

<sup>53</sup> Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. La responsabilidad de los Servidores Públicos Editorial Porrúa. México, 1984. P. 31.

La organización de la Nueva España estaba conformada por la administración central, en la cual participaban: a) El señor absoluto, quien era el Monarca que tenía facultades absolutas en lo relativo a la Hacienda, b) El Consejo de Indias quien velaba por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real y fiscalizaba la actuación de los oficiales reales mediante inspecciones directas a sus distritos fiscales o a través de la revisión de sus libros de cuentas que estaban obligados a llevar y c) La Casa de Contratación de Sevilla, que fue el rector del comercio peninsular con las Indias, tuvo atribuciones políticas en el orden fiscal.

El Consejo de Indias, originalmente existió en España una sección del Consejo de Castilla, que atendía los asuntos coloniales. El 1 de Agosto de 1524 se convirtió en un organismo autónomo, el cual fue reorganizado en 1542. Esta agencia tenía la administración de todos los asuntos civiles, militares, eclesiásticos y mercantiles de las colonias españolas, estaba conformado por un gran Canciller o Presidente, un Teniente del Gran Canciller, ocho Consejeros Letrados, un Fiscal, dos Secretarios, un Escribano de Cámara de Justicia, un Tasador de Procesos y un Abogado procurador de los pobres. Al Consejo de Indias le correspondía todo lo relacionado al gobierno y administración colonial, ejerciendo funciones legislativas, financieras, judiciales y de coordinación eclesiástica.

En el año 1600 se conformo una Junta de Guerra de Indias, encargada de los asuntos militares y navales, la cual era integrada por miembros del Consejo de Indias y del Consejo de Guerra de Castilla. En 1714 se creó la Secretaría de Marina e Indias, la cual asumió funciones en el área de guerra, navegación, comercio, hacienda, la designación de todos los funcionarios, incluyendo los del Consejo de Indias y la Casa de Contratación. A fines del siglo XVIII se creó una Secretaría de Indias con funciones jurisdiccionales, patronato civil y eclesiástico. El Consejo de Indias fue suprimido por las Cortes de Cádiz en 1812 y abolido finalmente en 1834.

La Casa de Contratación de Sevilla, fue fundada el 20 de Enero de 1503 cuya misión era la de regular el comercio entre España y las colonias americanas. Posteriormente se le confirió atribuciones políticas, judiciales (Jurisdicción Civil y penal en el área mercantil), fiscal y eclesiástica. Constituyó una gran fuente de conocimientos náuticos, geográficos, meteorológicos, botánicos, zoológicos, étnicos y sociales en razón de las relaciones que los descubridores, conquistadores y gobernantes le remitían. Con la creación del Supremo Consejo de Indias, la Casa de Contratación quedó con uno de sus departamentos, siendo trasladada en 1772 a Cádiz y fue suprimida en 1790.

Las características de la Hacienda Pública eran las siguientes:

- a) La unidad del objeto; la cual consistía en mencionar que el Rey era quien encarnaba al Estado, y por lo tanto a él le correspondía los bienes del territorio.
- b) La centralización y autonomía de las regiones o distritos administrativos; consistía en que los Oficiales Reales que administraban las cajas reales no tenían entre sí ninguna dependencia, pues sus relaciones eran directas con el poder central.
- c) La actuación colegiada; por medio de ésta los Oficiales Reales debían actuar conjuntamente y su inobservancia se sancionaba pecuniariamente incluso con la pérdida del oficio.
- d) La homogeneidad del sistema; se derivó del hecho de que todas las disposiciones relacionadas con la Hacienda Pública expedidas por los órganos del gobierno de la administración de la colonia, necesitaban ser confirmadas por el Rey lo que provocaba una uniformidad en la organización administrativa.

Para la administración de la Hacienda en las Indias, existían diversos funcionarios designados como:

a) Los oidores: Eran nombrados por el rey y actuaban en la administración colonial a través de la Audiencia. Un oidor debía recorrer la provincia con el fin de controlar la realización del buen gobierno del territorio. Asesoraba al virrey como consultor sobre materias de gobierno.

b) El corregidor: Era el funcionario que representaba la autoridad real y presidía el Cabildo. Además administraba justicia en las ciudades pequeñas. Existían, también, los corregidores de indios que tenían autoridad sobre la población indígena, actuando como policías y controlando el régimen de trabajo.

c) Los oficiales reales: Actuaban de manera colegiada y eran responsables solidarios por su actuar, debían acudir juntos a los acuerdos, a las fundiciones y almonedas, al cobro de impuestos y al abrir el arca para meter y sacar oro; pues caso contrario eran sancionados por penas pecuniarias e incluso por la pérdida del oficio.<sup>54</sup>

Por otra parte, la Real Audiencia era el supremo tribunal de justicia durante la época colonial, fue un organismo político-administrativo que residía en las principales ciudades de América. Formado por cuatro oidores o magistrados, era tribunal de primera instancia en algunos casos, y de apelación de las sentencias de los jueces inferiores.

Las Audiencias fueron el más alto Tribunal Judicial de Apelación en las Indias, con jurisdicción civil y criminal, con amplia competencia, "ésta solía extenderse a la jurisdicción eclesiástica. Sobre la Audiencia sólo estaba el Consejo de Indias, al que se podía recurrir únicamente en casos de muy elevada cuantía".<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Cfr. HERRERA PÉREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Segunda edición. Editorial Carsa. México, 1991. P. 34.

<sup>55</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Décima edición. Editorial Porrúa. México. 1996. P.59.

Estas audiencias tenían, que ocuparse de casos especiales, como los pleitos relativos a los intereses de los indios, para los que solían reservar dos días a la semana. En éstos, los naturales estaban exentos de gastos procesales y se les designaban abogados especiales para que los representaran.

Lo mismo ocurría con los recursos de fuerza (apelaciones a la justicia seglar ordinaria); éstos podían presentarse por los abusos cometidos en las decisiones judiciales de un tribunal eclesiástico. Le correspondía juzgar, en primera instancia, los juicios eclesiásticos de carácter secular, como los problemas relativos a la disposición de los diezmos, a las tierras de la Iglesia y otros semejantes. También veía las causas por los delitos cometidos por eclesiásticos que estaban regidos por la ley civil.

Finalmente, conocía en primera instancia, los casos en que estuvieran en juego los intereses de la Corona y sus funcionarios; en los llamados casos de corte, eran una medida de protección al interés social. Debían ventilarse ante la Audiencia y no ante el tribunal del domicilio del demandado y constituían un privilegio en favor de los pobres, personas desvalidas y otras que litigaban en inferioridad de condiciones contra personas o instituciones importantes.

Cada audiencia tenía un presidente, cargo que generalmente era ejercido por la autoridad política o militar de la zona. Así, el virrey o el gobernador, en su caso, presidieron las Audiencias ubicadas en la capital de su jurisdicción, aunque ciertas Audiencias subordinadas tenían presidente propio.

Los oidores eran los funcionarios que conformaban la Audiencia. Tenían por misión oír a las partes y a las autoridades, dictar sentencia en los casos que la ley así lo determinara.

Las Audiencias más importantes coincidieron con los virreinos en que fue dividido administrativamente el territorio americano: la de México (1527); la de Lima (fundada en 1542); Bogotá (1549), y Buenos Aires (1782).

### **3.1.1. LAS VISITAS.**

Los mecanismos de control más eficientes de la Corona Española sobre la actuación de los funcionarios, fueron las visitas y el Juicio de residencia.

La Corona controlaba a los presidentes y a otros funcionarios mediante las visitas y los juicios de residencia. Para realizar la visita se comisionaba a un juez visitador, luego de que las autoridades españolas tuvieran conocimiento de quejas o denuncias contra el mandatario; es decir que el visitador podía despacharse en cualquier momento.

A través de las visitas se llevaban acabo inspecciones por parte de las autoridades superiores, para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado.

Las Visitas consistían en viajes de inspección, que podían ser generales, cuando se hacían a un virreinato o a una capitania general, o específicas, cuando se realizaban para inspeccionar la gestión de un funcionario o un suceso particular.

Constituían una medida excepcional, y como tal, se la reservó para hechos de primera y grave importancia, la elección del visitador la hacia el Monarca asesorado por el Consejo de Indias.

Una vez que se escogía a la persona a supervisar se le entregaba al visitador las comisiones que contenían los poderes necesarios para desempeñar su oficio, pero se delimitaba su competencia, dándole toda la información sobre las denuncias y quejas llegadas al Consejo, se le fijaba el salario y el visitador se trasladaba a la

sede de los organismos visitados, antes de la publicación de la visita, el visitador podía hacer las diligencias que considerara oportunas siempre en el secreto posible para evitar que los visitados trataran de encubrir las actividades ilícitas.

El visitador iniciaba su actividad atendiendo las demandas presentadas por los particulares en contra del visitado dentro de un plazo de sesenta días, término que empezaba a contarse a partir de la fecha de la notificación de la visita.

Casi todos los cargos que se hacían en contra de los funcionarios eran por pequeñas negligencias en el desempeño normal de sus actividades, dentro de las cuales, las más comunes fueron: Dilación de las causas, violación del secreto profesional, anomalías en el examen de testigos, falta de castigo, incumplimiento de cédulas reales, imparcialidad de los jueces, abuso de poder, atropellos a los indios o bien por provocar gastos innecesarios a los particulares enviando ministros o ejecutores para realizar negocios sin importancia que bien podrían hacer los jueces ordinarios de cada lugar, incluso había cargos por su actuación como particulares tanto en negocios como en su vida privada.

Una vez que se notificaba los cargos al visitado, éste contaba con un plazo de diez días para responder con sus descargas, podía presentar testigos, los cuales eran examinados mediante un interrogatorio y finalmente debían ratificar su declaración.

Realizados todos los trámites, se pasaba a la notificación del visitado y su consecuente comparecencia ante el Juez Visitador, en el caso de que el funcionario que debía ser visitado y ya hubiere fallecido, la notificación del citatorio se hiciera a los herederos de los difuntos, así estuviese en España.<sup>56</sup>

Para finalizar con la visita, el visitador realizaba un resumen llamado "memorial ajustado", que se enviaba al Consejo de Indias, éste resumen era muy importante,

---

<sup>56</sup> Cfr. HERRERA PÉREZ, Agustín. Op. Cit. P. 48.

facilitaba la tarea de los consejeros, ya que existían expedientes con más de cincuenta mil hojas y por lo mismo se tasaban las costas que debían cubrirse al escribano de la visita y los salarios que habían de pagarse a los visitadores.

La visita dio aún más problemas que el juicio de residencia, pues no era raro que el visitador pretendiera inculpar al funcionario bajo sospecha con objeto de quedarse con su plaza a título provisional. Además, era frecuente que se aprovechara la visita para inspeccionar las actuaciones de todos los tribunales de la circunscripción y especialmente de las Audiencias, lo que elevaba los costos de la misma, además la volvía interminable. Hasta 1700, las once audiencias recibieron entre sesenta y setenta visitas. Algunas de ellas, como la de Consejo al Nuevo Reino de Granada, fueron escandalosas, dividiendo a los pobladores en bandos, deponiendo y reponiendo varias veces al Presidente.

### **3.1.2. EL JUICIO DE RESIDENCIA.**

El llamado juicio de residencia -o simplemente residencia-, fue una institución perteneciente al sistema jurídico de la recepción del Derecho Común, siendo el mecanismo de control mas frecuente (junto a las visitas y las pesquisas) de los llevados a cabo por la corona entre los oficiales una vez que habían cesado en el desempeño de la función pública. Consistía en la apertura de una información pública acerca de la gestión del oficial en cuestión, que estaba obligado a permanecer durante un tiempo en la ciudad donde hubiese desempeñado el cargo. Con las reclamaciones que podían formular los administrados se instruía, en su caso, un sumario que se remitía al Consejo de Castilla para ser allí sentenciado.

El juicio de residencia era, por tanto, "un procedimiento (no ocasional sino común, ordinario y de carácter público) de revisión de la actuación de algunos oficiales reales a su cese, mediante el cual se depuraban las posibles responsabilidades y

negligencias. En un principio sólo se aplicaba a los jueces, al estar revestidos de jurisdicción, pero posteriormente se aplicaba a todo tipo de oficiales".<sup>57</sup>

El juicio de residencia lo practicaba el mandatario entrante, la Corona controlaba a los presidentes y a otros funcionarios al finalizar el período de gobierno. En este evento judicial podía suceder que el investigador encontrara méritos suficientes para dictar un primer auto, avisando al mandatario a retirarse de la capital con el objeto de garantizar el normal desenvolvimiento del juicio; lo normal fue el destierro a la Villa de Leiva o a Cartagena; paralelamente se embargaban sus bienes. Instruido el proceso, se enviaba al Consejo de Indias para que impusiera las sanciones, generalmente más pecuniarias que restrictivas de la libertad. Varios de los presidentes del Nuevo Reino de Granada resultaron sentenciados por incurrir en conductas como la apropiación de recursos del real erario, el cobro de dinero a cambio del nombramiento en cargos públicos, el aborrecimiento con gajes, empleos a parientes y amigos, o el adulterio y concubinato.

Todo lo relativo a los Juicios de Residencia se reguló en el libro V, Título XV, de la recopilación de las Leyes de Indias, distribuida en 49 leyes dictadas por diversos monarcas, dentro de los cuales cabe destacar la Ley XXXII que menciona lo siguiente: "Con todo desvelo y cuidado deben los jueces de residencia saber y averiguar los buenos y malos procedimientos de los residenciados, para que los buenos sean premiados y castigados los malos, por que todo depende de las averiguaciones, testigos y muchos suelen abstener de declarar y dar noticia de lo que saben y otros se perjuran y ocultan la verdad, procederán con prudencia, sagacidad, cristiandad, cuando requiera la investigación de semejantes casos".<sup>58</sup>

El procedimiento del juicio de residencia, se iniciaba con la presentación de las demandas y se continuaba con el traslado al demandado, los escritos de

---

<sup>57</sup> Ibidem. P.41.

<sup>58</sup> ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. Editorial INAP. México, 1984. P. 22.

contestación, replica y duplica; existía un periodo de pruebas de ambas partes, otro para la declaración jurada del demandado y por último la sentencia.

La Ley XXVII de la Recopilación de las Leyes de Indias menciona que, se llevará la residencia en la ciudad, villa o lugar principal de la provincia donde hubiere ejercido sus oficios el residenciado.

Los jueces tenían la facultad de suspender en sus funciones a los alguaciles mayores y tenientes desde la publicación de la residencia hasta su terminación, y al concluir ésta, al no resultar culpa alguna se le restituía en las mismas.

Los cargos por los cuales se realizaba el juicio de residencia en contra de los funcionarios eran los siguientes: Causar perjuicios económicos, faltar a la justicia, proveer oficios a cambio de dinero, falta de acatamiento a las órdenes superiores, descuidar el abastecimiento del pueblo, etcétera. Sin embargo cuando los cargos no resultaban comprobados y sobre todo aquellos que se realizaban en contra de los Gobernadores, se sancionaba económicamente a los particulares que se querellaban en contra de ellos.

El término fijado para la substanciación del proceso era generalmente de sesenta días, pero podría ser prorrogado sin que se determinara el tiempo de la prórroga, las penas que se imponían a los infractores eran multas, la confiscación de bienes, prisión o las tres cosas al mismo tiempo dependiendo la gravedad de la falta.

La sentencia que se dictaba en los juicios de residencia podría ser condenatoria o absolutoria, contra la sentencia condenatoria procedía el recurso de apelación que debía presentarse ante el Consejo de Indias, la apelación tenía efectos suspensivos hasta el fallo definitivo de la instancia, también se podía utilizar la suplicación que procedía únicamente en los casos de privación o pena corporal.

Para finalizar con este tema hemos de realizar una diferencia entre el Juicio de Residencia y las Visitas. Se menciona que las Visitas eran despachadas en cualquier momento que la sospecha o denuncia existiera, mientras que el Juicio de Residencia sólo se exigiría al terminar su mando la autoridad residenciada, otra diferencia es que el Juicio de Residencia sólo se encargaba de empleos temporales mientras que en las Visitas sólo se ventilaban los cargos vitalicios.<sup>59</sup>

### 3.2. ÉPOCA INDEPENDIENTE.

Esta etapa abarca de 1821 en adelante en la cual se desarrollaron varios acontecimientos; como es la guerra de independencia, las causas que la originaron fueron:

Externas: Las ideas y hechos que influyeron desde afuera, dieron por ejemplo la:

- a) Revolución Industrial
- b) Ilustración.
- c) Independencia de Estados Unidos de Norte América.
- d) Revolución Francesa.
- e) Invasión Napoleónica a España.

Interna: Son las desigualdades que existieron dentro de la Nueva España, los precursores fueron:

---

<sup>59</sup> Cfr. CESPEDES DEL CASTILLO, Guillermo. La Visita como Institución Indiana. Editorial Anuario de Estudios Americanos. Sevilla, 1946. P. 985.

° Yanga: siendo un esclavo negro, en Veracruz organizó una rebelión contra los españoles.

° Jacinto Canek: En Yucatán organizó un levantamiento para acabar con las castas fue por eso que se llama "La guerra de Castas"

° Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos y Lic. Azcarate: Eran miembros del ayuntamiento de la ciudad de México y propusieron con razones legales hacer la independencia.

Debido a su importancia el juicio de residencia se llegó a elevar a nivel Constitucional en los nacientes Estados constitucionales en que se transformaron, España con la Constitución de Cádiz de 1812 y México con sus Constituciones de 1814 y 1824. De los cuales hablaremos a continuación.

### **3.2.1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.**

Su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España.

Con la cual se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

Respecto al ayuntamiento establecía:

a) El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.

b) Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Esta Constitución se creó en la Nueva España, posteriormente México, la institución de los jefes políticos, actuando éstos durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.

Con lo que concierne al Juicio de Residencia, el Supremo Tribunal de acuerdo a lo establecido con el artículo 261, facultad sexta de la Constitución de Cádiz menciona "que le corresponde al Supremo Tribunal conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes".<sup>60</sup>

La Constitución de Cádiz establecía en materia primordial el Juicio de Responsabilidad, en donde toda clase de infracciones a este ordenamiento hacía responsable directa y personalmente al presunto infractor. El Decreto del 24 de Marzo de 1813 se refería a las reglas para que se hiciera efectiva la Responsabilidad de los Servidores Públicos sobresaliendo los siguientes artículos:

El artículo 1, hacía referencia a la responsabilidad en que podían incurrir los empleados públicos de cualquier clase, sin limitarse a algunos niveles jerárquicos,

---

<sup>60</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Algunos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Aparo 1812-1861. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1987. P. 147.

estableciendo como sanciones la destitución de su empleo, la inhabilitación perpetua y el resarcimiento de todos los perjuicios causados.

El artículo 3, sancionaba el descuido y la ineptitud en el oficio con la privación del mismo y el resarcimiento de los perjuicios causados.

El artículo 4, responsabilizaba a los servidores públicos de las faltas que cometieran en el servicio sus subalternos si se cometían por su omisión o por su intolerancia.

El artículo 5, sancionaba la lentitud en cumplir y hacer cumplir las leyes.

Algunas infracciones de los servidores públicos, traían como consecuencia la responsabilidad civil y penal, lo que se observa con el establecimiento de la pena de muerte o el destierro por delitos graves calificados como conspiradores.

Por lo que se puede observar, la responsabilidad de los servidores públicos se determina por un solo procedimiento (Juicio de responsabilidades), pero la responsabilidad en que podrían incurrir era de diferentes tipos (civil, penal o por infracción a algún ordenamiento legal).

### **3.2.2 LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814.**

La primera Constitución que apareció en nuestro México Independiente fue la de Apatzingán, celebrada el 22 de Octubre de 1814 cuyo nombre era "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", se apega a la tradición española, consagrando el Juicio de Residencia como medio para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos.

De esta Constitución destaca el artículo 27, en donde establece el fundamento de todo Estado de Derecho, la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía

social, ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

También hemos de mencionar que el artículo 59 de esta misma ley, se refería a que los diputados debían sujetarse al Juicio de Residencia, al disponer que:

“Los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas, pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación y en la forma que previene este reglamento por los delitos que cometieran”.<sup>61</sup>

Por otro lado, el establecimiento del Tribunal de Residencia, se le confiere las funciones de conocer las causas de los miembros del Congreso, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia.

Elegido el tribunal de Residencia, se concedía el término de un mes para la admisión de acusaciones; recibidas éstas, el juicio debía concluirse en tres meses, pues caso contrario se daba por absueltos a los acusados, exceptuándose las causas en que se admitiera el recurso de suplicación, pues conforme al reglamento de la materia se dictaba por separado prorrogándose un mes más aquél término.

Una vez que se dictaba la sentencia, se remitía al Supremo Gobierno para que las duplicara y ejecutara por medio del Jefe o Tribunal que correspondiera, pasando el proceso original al Congreso a efecto de que quedara archivado con el que se daba por concluido el procedimiento.

---

<sup>61</sup> ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Op. Cit. P. 23.

### 3.2.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1824 Y EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD.

Cuando concluyeron las luchas internas por la Independencia de México, los hombres idealistas y legisladores de esa época se preocuparon por establecer las bases jurídicas del Gobierno, siendo ya en ese entonces un país independiente; dentro de la reconstrucción política, económica y social, preocupaba y alentaba la creación de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Por esto, se suscribe una Constitución en la Ciudad de México el 4 de octubre de 1824, bajo la influencia del sistema político estadounidense, toda vez que el juicio político o "Impeachment", de los Estados Unidos de América conferido al Congreso de la Unión, tenía una tradición arraigada de siglos atrás, siendo de naturaleza extrema al Juicio de Residencia de los españoles, dicho juicio desapareció con esta Constitución.

En la Constitución de 1824, se establece que las altas investiduras del sistema federal podrían ser sujetas de responsabilidad, señalándose que el "propio Presidente de la Federación quien podría ser responsable por los delitos de traición a la Independencia Nacional, a la forma establecida de gobierno, por el cohecho y soborno cometidos durante el tiempo de su encargo, así como por impedir la celebración de elecciones para cualquier puesto de elección popular o impedir el ejercicio de las facultades que las Cámaras les correspondieran".<sup>62</sup>

En cuanto a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los Secretarios de Despacho, señalaba la responsabilidad "por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y los Gobernadores de los Estados, por infracción a la Constitución Federal, las Leyes de la Unión u órdenes del

---

<sup>62</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. El Sistema Nacional de Control y Evaluación. INAP. México, 1984. P. 78.

Presidente de la Federación, que no fuesen manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes Generales de la Nación".<sup>63</sup>

Con relación a los dos últimos párrafos citados, podemos decir que contemplan los conceptos vertidos por los artículos 38, 39, 40, 43, 44 y 137 de la Constitución de 1824.

En la creación de la Constitución de 1824, se instaura el "Juicio de Responsabilidad", al que se encontraban supeditados los empleados públicos, incluyendo al Presidente y al Vicepresidente de la Federación, Secretarios de Despacho, Senadores, Diputados, los Gobernadores de los Estados, cuando cometían algún ilícito que los hiciera responsables. El requisito necesario para el comienzo de ese juicio fue la declaración de procedencia, misma que debería ser emitida por la Cámara de Diputados o la de Senadores, erigida en gran jurado; la declaración de procedencia radicaba en la determinación de cualquiera de las dos cámaras del Congreso, para poder actuar en contra de algún funcionario público o no hacerlo, pero cuando se trataba de acusaciones hechas en contra del Presidente, por actos en los que hubiese intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno, correspondía a la Cámara de Diputados declarar si había o no lugar a la formación de causa.

La Corte Suprema de Justicia era el Tribunal competente para conocer de las responsabilidades de los funcionarios públicos, una vez formulada la declaración de procedencia, al respecto Herrera Pérez nos señala que cuando se trataba de los miembros de ella, "conocería un Tribunal Especial, constriñéndose la responsabilidad a la esfera penal, siendo que la Cámara que hubiere conocido de la acusación, erigida en Gran Jurado, al hacer la declaración de que da lugar a la formación de causa, suspendía al acusado en el ejercicio de su encargo, y lo ponía a disposición del Tribunal competente".<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> HERRERA PÉREZ. Agustín. Op. Cit. P. 88.

Cabe señalar que el sistema de responsabilidades previsto en la Constitución de 1824, sólo se refirió a los altos funcionarios de la Federación, haciendo a un lado a los demás empleados de la misma. Aunque no existió un ordenamiento específico que regulara la responsabilidad de altos funcionarios, sí se desarrollaron ideas muy claras al respecto, sobre el particular el Dr. José Luis Mora expresa "cuando se habla de la responsabilidad de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes, robos, lesiones, homicidios, etcétera. Sino porque, independientemente de las penas que por tales delitos deban sufrir, hay una necesidad social distinta que atender: que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del cargo que alcanzó por elección o nombramiento".<sup>65</sup>

Si bien es cierto que hubo poca importancia en relación con el sistema de responsabilidades que predominó de la Constitución de 1824 a la de 1857; es preciso señalar que, el sistema de responsabilidades de la Constitución de 1824, adquirió características político-jurídicas que forjaron el desarrollo en la Carta Magna de 1857, al dejar ciertos elementos de enorme valor, como fue una estructura federal, un procedimiento de instancia, al referirse a los Altos Funcionarios y la pena que les implantaría a los Gobernadores cuando violasen la Constitución o las Leyes Generales de la Unión; no obstante el período de 1824 a 1857 desarrolló ideas muy claras acerca de la responsabilidad de los servidores públicos.

### **3.2.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.**

Es el antecedente más notable del sistema de responsabilidades, al que se le denominó "De la Responsabilidad de Funcionarios Públicos", pero al igual que las demás, con un enfoque básicamente de naturaleza penal y política, ignora los

---

<sup>65</sup> Citado por CARRILLO FLORES, Antonio. La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación. Revista Mexicana de Justicia. P. G. R. No. 16, Vol. VIII. México, 1982. P. 189.

aspectos disciplinarios de la función pública, es, decir, no se ocupó de la responsabilidad administrativa, propiamente dicha.

La idea de responsabilidad que adopta esta Constitución, se expresa en el mismo sentido que la de 1824, refiriéndose a los delitos comunes y oficiales. Es conveniente señalar en este punto, que el vocablo "delitos comunes" debe entenderse respecto de esta normativa, en contraposición de los delitos oficiales y no de aquellos del orden federal, es decir que este término no atiende a la división que se hace en nuestro sistema jurídico actual de delitos del orden común y del orden federal.

Si los funcionarios cometían un delito del orden común, según el artículo 104, el Congreso le correspondía conocer, por lo que se constituía en Gran Jurado y declaraba por mayoría de votos si había o no lugar a proceder en contra del acusado, y para el caso de que resultara afirmativa la declaración, quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.

En cuanto a los delitos oficiales, conocía el Congreso como Jurado de Acusación, a fin de declarar por mayoría absoluta de votos si el acusado era o no culpable, y a la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia le correspondía definir la pena respectiva. Si el Congreso determinaba que el funcionario era culpable, se le ponía a disposición de la Corte, la cual después de escuchar a dicho funcionario, al fiscal y a quien lo hubiere acusado, procedía a aplicar la pena que correspondiera, también por mayoría absoluta de votos.

Con la promulgación de la Constitución de 1857, fue suprimido el bicameralismo y por consecuencia el procedimiento bi-instancial en el conocimiento de las responsabilidades públicas; pues al desaparecer el Senado, el Congreso de la Unión se componía únicamente por la Cámara de Diputados.

En el Título Cuarto de esta Constitución se implantó la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin hacer alusión a los demás empleados de la Federación, como se aprecia en el contenido de su artículo 103, en el que se reglamentó la responsabilidad de una mínima parte de los servidores públicos del Estado. Pues además de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previno las responsabilidades de altos funcionarios a nivel Federal, así como la de los Gobernadores en el ámbito estatal, en materia de faltas u omisiones oficiales y delitos comunes, siendo un enfoque de naturaleza penal y política, dejando atrás la responsabilidad administrativa, de este modo se establecía:

"Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa (sic) de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".<sup>66</sup>

Apreciemos que este mandato constitucional no consideró a los Senadores como funcionarios sujetos de responsabilidad, pues como anteriormente señalamos, la Cámara de Senadores desapareció al suprimirse el sistema bicameral.

En conclusión, la Constitución de 1857 contempló dos instituciones:

1) El antejuicio, un procedimiento previo al juicio, referente a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud de la cual no se podía proceder en

---

<sup>66</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Onceava edición. Editorial Porrúa. México, 1982. P. 624.

contra de estos últimos, si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en ese sentido; y

2) El juicio político, que tenía lugar en aquellos casos en que los altos funcionarios incurrieran en la comisión de delitos oficiales, este juicio se tramitaba ante el Congreso, integrado únicamente por la Cámara de Diputados la que fungía como Jurado de Acusación y ante la Suprema Corte de Justicia, fungiendo ésta como Jurado de Sentencia; después de las reformas que en el año de 1874 sufrió esta Constitución, cuando volvimos al sistema bi-instancial correspondió conocer del juicio político solamente al Congreso por medio de sus dos cámaras, a la de Diputados como Jurado de Acusación y a la de Senadores como Jurado de Sentencia.

Las disposiciones constitucionales de 1857, en materia de responsabilidades, fueron reglamentadas por la Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios, promulgada el 3 de noviembre de 1870 por el Presidente Don Benito Juárez, de la cual a continuación hablaremos.

### 3.3. LA "LEY JUÁREZ" DE 1870.

En la ciudad de México, el día 3 de noviembre de 1870, se publica la "Ley Sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios" que por decreto del ese entonces, Presidente Don Benito Juárez se publicase, esta ley fue la primera que se emitió en nuestro país en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos y que obedeció, como muchos autores señalan, a una necesidad política. Es decir que "su expedición obedeció a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857".<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México, 1982. P. 36.

Por este medio se dio combate a intereses que se creaban en el Congreso, contrarios al proyecto de Nación, fortaleciendo su posición y poder en contra de enemigos del país, que luchaban por evitar la reestructuración de la República; con esta ley, el Ejecutivo quedaba en la posición de poder discernir sobre el fincamiento de responsabilidad a los altos funcionarios contrarios en ideas e intereses a los del país.

Este ordenamiento determinó las bases para calificar los delitos, las faltas, omisiones oficiales; así mismo se precisó los sujetos de responsabilidad de los que se indican a los Diputados, integrantes de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho y Gobernadores de los Estados en los casos de violaciones a la Constitución, leyes federales y por último al referirse a la responsabilidad del Presidente, será aplicable durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La omisión oficial fue definida como la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones propias de un encargo.

Por lo que corresponde a los delitos oficiales, son contemplados por el artículo primero del ordenamiento en cuestión, entre los que señalan: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad; determinando como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

En cuanto a las faltas oficiales se estimaría la gravedad de las infracciones cometidas, estableciendo como sanción la suspensión del cargo y la inhabilitación; y por las omisiones cometidas en el desempeño del cargo la suspensión o inhabilitación.

Lo que atañe a los procedimientos que la Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios estableció para conocer y sancionar a quienes incurrieran en la comisión de delitos, faltas u omisiones oficiales, hay que hacer mención:

a) En el caso de los delitos oficiales, el Congreso actuaba como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia, como Jurado de Sentencia, pero en el año de 1874 cuando se volvió al sistema bi-cameral el Jurado de sentencia lo integró la Cámara de Senadores. Las sanciones a que se hacían acreedores los funcionarios responsables de estos delitos consistieron en la destitución del cargo y la inhabilitación por un término de cinco a diez años.

b) El procedimiento establecido en el caso de las faltas u omisiones oficiales fue similar al anterior, variando únicamente en el sentido de que el Jurado de Acusación se limitaba a resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad del funcionario y quedaba en el Jurado de Sentencia la facultad de imponer la pena, misma que podía ir desde una suspensión hasta la inhabilitación de uno a cinco años tratándose de las faltas oficiales y en el caso de las omisiones oficiales se dispuso como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Cabe hacer mención de que, la resolución del Jurado de Acusación, tratándose de delitos, faltas y omisiones oficiales, debería considerar la existencia de delitos comunes, en este punto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Espinosa aluden que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes; por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad, se ponía al inculpado a disposición de los Tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho, declarándose que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Cfr DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit. P. 195.

Como podemos distinguir, esta legislación no desarrolló un procedimiento para sancionar a aquellos funcionarios que incurrieran en la comisión de delitos comunes. No obstante, la Constitución de 1857 en su artículo 104 facultó al Congreso para que, en calidad de gran jurado, emitiera la declaración de procedencia, es decir que determinara si había o no lugar para proceder en contra de algún funcionario por la comisión de delitos de esa naturaleza y en caso positivo dicho sujeto era separado de su encargo y puesto a disposición de los tribunales comunes.

Por último, cabe destacar que la penalidad prevista en la "Ley Juárez", demuestra que sanciones como las que prescribe el actual artículo 113 Constitucional y la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su numeral 53 tales como la suspensión, destitución e inhabilitación no son de reciente creación en nuestro sistema jurídico, sino que ya forman parte de la tradición punitiva con la que se ha pretendido castigar la conducta inmoral de quienes hacen mal uso de las funciones públicas.

### **3.3.1. LA "LEY PORFIRIO DÍAZ" DE 1896.**

Durante la dictadura del General Porfirio Díaz, quien realizó actos inhumanos, abusos de poder, retrocesos a la esclavitud y denigró al pueblo, el día 6 de junio de 1896, se expide la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación", siendo la segunda ley en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos. Al igual que la "Ley Juárez", reconoció la responsabilidad por delitos, faltas u omisiones oficiales, así como la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo del encargo que estuvieran desempeñando.

La presente ley se expidió estando vigente la Constitución de 1857, y se encuentra compuesta por 64 artículos, de los que se analiza lo siguiente:

a) Determinaba quienes se consideraban como altos funcionarios, haciéndolos responsables de los delitos comunes y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrían.

b) Establecía que el Presidente de la República, sólo podría ser acusado por delitos de traición a la Patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; y los gobernadores por infracciones a la Constitución y a las leyes federales.

c) Dispuso la necesidad de la declaración de procedencia en los casos de responsabilidad por delitos comunes cometidos por los altos funcionarios que gozaban de fuero constitucional.

d) Reglamentó el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, estableciendo la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad", para suspender la substanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que "no hay lugar de proceder", dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia, se previó la existencia de otra, denominada "Declaración de Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de la acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

e) Se estructuró el juicio político por delitos, faltas y omisiones oficiales, determinando que la Cámara de Diputados se erigiese como Jurado de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia. Aquí cabe hacer mención que no se especificaron los delitos oficiales.

f) La responsabilidad por delitos oficiales, sólo podía exigirse durante el tiempo en que el acusado se encontraba en ejercicio de su encargo y hasta un año después de concluido éste.

Sobre la base de lo mencionado, al igual que las leyes anteriores, en esta norma tampoco se reguló una responsabilidad con bases jurídico-administrativas, recibiendo sólo atención las responsabilidades políticas y penales de los altos funcionarios.

Al igual que la "Ley Juárez", esta legislación no precisó el delito oficial, aunque fue muy escrupulosa para regular los procedimientos, ya fueran delitos comunes o de carácter oficial.

Con la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades ("Ley Juárez" y "Ley Porfirio Díaz") tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad administrativa de los funcionarios y empleados públicos, ya que "todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que la responsabilidad administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo".<sup>69</sup>

### **3.3.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

El Constituyente de 1917 en lo que corresponde a la materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, conservó los mismos principios de la Carta Magna de 1857.

La Constitución de 1917, en una forma más amplia que su predecesora, estructura el sistema de responsabilidades, de los artículos 108 a 114 del Título Cuarto de ésta Constitución, contemplaron lo que se denominó como: "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos"; sin embargo, ninguno de estos

---

<sup>69</sup> Ibidem., P. 46.

artículos refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, reguló lo referente a delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos. Entre sus consideraciones más importantes encontramos:

a) Incorpora como sujetos de responsabilidad a los Senadores, Congreso de la Unión y Procurador General de la República, al igual que a los Diputados Locales, estos por violaciones a la Constitución y leyes federales.

b) Se hace la determinación de que gozan de inmunidad:

I. El Presidente de la República, por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, exceptuando a los delitos graves del orden común y por traición a la Patria.

II. Los Diputados y Senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

III. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales.

c) La Regulación del juicio político, para el caso de delitos oficiales, confiriéndose al Senado la facultad de erigirse en Gran Jurado previa la acusación de la Cámara de Diputados.

d) Establece que los funcionarios judiciales, incluyendo a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, pueden ser destituidos por el Congreso a petición del Presidente de la República.

Esta Constitución continuó reglamentando los delitos comunes y oficiales cometidos por funcionarios públicos durante el tiempo de su encargo. El procedimiento previsto para la persecución de los mismos consistió:

a) Tratándose de delitos comunes, la Cámara de Diputados en calidad de Gran Jurado era la facultada para declarar por mayoría absoluta de votos si procedía o no actuar contra el acusado y en caso afirmativo, éste quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

b) En el caso de delitos oficiales, conocían las dos Cámaras, la de Diputados como Órgano de Acusación y la de Senadores como Órgano de Instrucción y de Sentencia, en el supuesto de que ésta última no pudiera actuar sin la previa autorización de la primera. La intervención de la Cámara de Senadores concluía con una declaración, siendo una sentencia, ya fuera absolviendo o condenando al acusado. Sus resoluciones eran inapelables en todos los casos. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo era exigible durante el periodo en que el funcionario ejerciera su cargo y dentro de un año después de su conclusión.

Esta Constitución definió como faltas o delitos oficiales, a aquellos actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio del interés público o del buen despacho de los asuntos.

Con la expedición de esta nueva Constitución, la ley existente en materia de responsabilidades (la de 1896) resultó inoperante, en razón de que, como ya mencionamos anteriormente, fue creada en tiempos de la Constitución de 1857, por ello surgió la obligación de expedir una nueva ley en esta materia, a fin de que se reglamentara el nuevo Título Cuarto de la Constitución Federal.

Por último, resulta importante señalar que la Constitución de 1917 en su artículo 111 párrafo quinto, estableció que el H. Congreso de la Unión expidiera con la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales; y no es sino

veintitrés años después, cuando se toma conciencia de la necesidad de crear una nueva ley que cumpla y garantice las exigencias de la época, por lo que en el año de 1940 se da este suceso.

### **3.3.3. LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 21 DE FEBRERO DE 1940.**

Durante el sexenio del General Lázaro Cárdenas del Río, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1940, la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados", vigente a partir del día siguiente.

Esta ley se expide en uso de las facultades expresas que le fueron concedidas al Ejecutivo para legislar en materia penal y procesal penal, según Decreto de 31 de diciembre de 1936; puesto que dicha Ley de Responsabilidades se encuentra circunscrita en su ámbito de acción a la materia penal.

Al respecto, se puede citar diciendo que "el uso de facultades expresas no se puede ampliar por analogía, por igualdad, por mayoría de razón y el hacerlo implica una nueva facultad. El ejercicio de facultades no conferidas, trae consigo la nulidad. En consecuencia, esta ley únicamente reglamenta la responsabilidad penal. El Senado como Jurado de Sentencia, sólo puede actuar con jurisdicción limitada a lo penal".<sup>70</sup>

Lo que ocasionó que la técnica administrativa empleada en este ordenamiento fuera deficiente, pues algunas de las conductas materiales eran a su vez, objeto

---

<sup>70</sup> REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. P. G. R. México, 1980. P. 24.

de regulación por el Código Penal, esto trajo como consecuencia, un conflicto con el Código Penal que devino en un ordenamiento absolutamente carente de eficacia; sin embargo en los puntos siguientes haremos mención de algunos elementos importantes de este ordenamiento, así como de las innovaciones que aportó:

a) Regula la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, distinguiendo el contenido de los dos conceptos concediéndose acción popular para denunciarlos. Hace el señalamiento expreso de la inexistencia de fuero e inmunidad en demandas del orden civil.

b) En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en Gran Jurado para dictaminar la declaración de procedencia y en caso de resolver que había lugar a proceder contra algún alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la Secretaría de la propia Cámara debía librar oficio al Juez o al Tribunal, a fin de que suspendiera la substanciación del juicio.

c) Como sujetos de la ley, quedaron los funcionarios, empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales.

d) Denominó como altos funcionarios al Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República y a los Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales.

e) Los altos funcionarios podían ser acusados por la comisión de delitos oficiales como: ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo y federal, a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o a las

leyes federales. Además se les podía fincar responsabilidad por la comisión de delitos comunes, pero para proceder en contra de ellos se requería que la Cámara de Diputados emitiera la Declaración de Procedencia.

f) En lo que se refería a los demás empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, esta legislación hizo una extensa enumeración de delitos oficiales que ellos podían cometer, describiendo tales ilícitos y señalando las sanciones aplicables, las cuales iban desde la destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad por doce años.

g) Las faltas oficiales eran determinadas por exclusión, es decir, cuando no eran delitos y se establecía que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

h) Esta ley previó cinco procedimientos diferentes, dos respecto de los altos funcionarios por delitos oficiales o del orden común y tres respecto de los demás funcionarios (el primero por delitos y faltas oficiales, el segundo respecto de los funcionarios del Poder Judicial y el último por enriquecimiento inexplicable).

i) Una de las aportaciones más significativas de este ordenamiento y vigente en nuestro tiempo, fue que por primera vez se contempló la figura jurídica del "enriquecimiento inexplicable", este último se estructuró como delito formal por la falta de explicación o justificación de la riqueza del servidor público o por el incremento injustificado de su patrimonio. De este modo se fundamentó la obligación de declarar los bienes en un plazo de sesenta días después de tomar posesión del cargo y dentro de los treinta días siguientes al término del mismo.

Ahora bien, hay que hacer notar algunas deficiencias como la ineficacia de dicha ley; en este caso mencionaremos que consideró como altos funcionarios de la Federación con fuero al Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de

Despachos, Procurador General de la República y Jefes de Departamento Autónomo.

En relación con esto último, el artículo segundo del aludido ordenamiento, resultó injustificado por no estar previsto en el Artículo 108 Constitucional, cayendo en un vicio inconstitucional porque no podrá refutarse como alto funcionario a ninguno que no este aludido por la Constitución.

El artículo 13 de la ley citada, pretendió tipificar como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, diversas situaciones generales que no cumplen con los requisitos de tipicidad que se originan en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional; por lo que dicho precepto se consideró violatorio de la disposición constitucional, lo que originó que esta ley fuera impracticable y no se pudiera aplicar a la realidad. En cuanto a disposición, se trató desigual a los iguales como funcionarios públicos en lo que a delitos y penas concierne, por la sola circunstancia de su jerarquía.

De lo anterior mencionamos, que esta ley fue expedida en uso de las facultades expresas para legislar en materia penal, privó a los tribunales comunes su competencia y se acreditó para su conocimiento a la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y al Senado como Jurado de Sentencia; es decir, creó tribunales, procedimientos y autoridades especiales o en otra forma instauró un privilegio, un Código Penal exclusivo para los funcionarios públicos, lo que condujo a la impunidad.

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

Con fecha 4 de enero de 1980, durante el Gobierno del Licenciado José López Portillo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", expedida el 27 de diciembre de 1979 y que en su artículo segundo transitorio, derogó a la "Ley Cárdenas".

La iniciativa de ley de 1979 dedujo y expresó en su exposición de motivos, que es principio general del Derecho, el que la ley otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica, o sea, todos los funcionarios y empleados públicos, son servidores del pueblo mexicano y por lo tanto susceptibles de ser consignados por sus delitos o faltas en que incurran, considerándose que la igualdad ante la ley es necesaria para la realización de la justicia.

Del fuero constitucional nos dice que recibe este nombre, por que su destinatario tiene inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo y que por ningún motivo es prerrogativa de impunidad; por lo que sólo constituye un requisito de procesabilidad para el seguimiento de los actos punibles cometidos por estos, previa la autorización de la Cámara correspondiente.

Algunos de los puntos más notables que se dieron a la vida con la mencionada ley fueron:

a) Estableció que los funcionarios, empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes, de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo de él.

b) Reglamentó que los altos funcionarios no podrán ser aprehendidos por delitos del orden común, sin previo desafuero de la Cámara de Diputados.

c) Dispuso que el Presidente, durante su período, sólo podrá acusársele por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

d) Previó el Derecho de la Federación y Particulares para exigir del funcionario la reparación del daño o responsabilidad pecuniaria.

e) Conforme a la desigualdad de la Ley de Responsabilidades que se acentuaba entre los altos funcionarios de la Federación y funcionarios federales, respecto de los delitos oficiales quedo eliminada por la presente ley, por lo que ambas categorías de funcionarios serían susceptibles de responsabilidad por los delitos oficiales que cometan.

f) Se determina como delitos oficiales, a los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación que cometan durante su encargo o con motivo de él y que rehunden en perjuicio del interés público, buen despacho, ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, omisiones de carácter grave, se lesione intereses patrimoniales del Estado y ataque a las garantías individuales.

De lo anterior, encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados "delitos oficiales", se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor, que básicamente se hace consistir en lo que a continuación describiremos:

Cuando se trataba de delitos oficiales imputados a los altos funcionarios, procedía el llamado juicio político, que se desarrollaba ante el Poder Legislativo, siendo

necesaria la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado, el cual fungía como Jurado de Sentencia; se trataba de un procedimiento para definir una posible responsabilidad política. Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial, actualmente denominado "Juicio por Responsabilidad Política", diferente en todas sus fases del procedimiento penal.

Para los empleados que no estaban considerados como altos funcionarios, es decir que no gozaban de fuero constitucional y que incurrían en la comisión de delitos de esa misma naturaleza, se estableció un procedimiento especial estructurado en dos fases: la primera, en la forma ordinaria ante el Juez Penal hasta la formulación de conclusiones; y la segunda, ante un Jurado Popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, el cual dictaba la sentencia correspondiente.

Un aspecto de suma importancia, es el que se vincula a la separación entre los delitos oficiales y los delitos del orden común, que cualesquiera de los funcionarios públicos pueden perpetrar, tal es el caso del artículo tercero de la ley en mención; dispone que tiene carácter de delito oficial los actos u omisiones que un funcionario cometa o incurra con motivo de su encargo o en el desempeño del mismo; siempre que no tenga carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Por lo que se elimina la ambivalencia en que incurría el artículo 18 de la Ley de 1940, al repetir como delitos oficiales, varios de los que se contemplaban y tipificaban como delitos comunes por la legislación penal, lo que traía como consecuencia que tanto los altos funcionarios como los de menor categoría serían responsables de los delitos oficiales y del orden común, que cometieran en el ejercicio o no de su función pública.

Por último, cabe hacer resaltar que todos los ordenamientos legales y constitucionales que hasta aquí se han analizado, no habían previsto la regulación de las responsabilidades administrativas de los empleados o funcionarios que

participan en el ejercicio de la función pública. Esta definición, la de la responsabilidad administrativa y la creación de un marco normativo de disciplina hacia el interior del aparato gubernamental, no surgiría sino hasta la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

## CAPÍTULO 4

### MARCO JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

#### 4. CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Esta Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo de ese mismo año, excepto las disposiciones relativas a las Elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados. Pues bien, aunque ya hablamos de la incursión de nuestra actual Carta Magna, es necesario hablar de ella en el presente Capítulo, encontramos artículos que en relación a la responsabilidad de los servidores públicos nos interesan, puesto que los actos que realizan estos servidores están sujetos a caer en la corrupción, aunque no solo de los dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública.

El artículo 74 constitucional, en su fracción V, faculta a la Cámara de Diputados para Declarar si proceden penalmente o no, contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito. Los cuales los enumera el artículo 111 de esta Constitución y son "los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la Comisión de Delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si hay o no lugar a proceder contra el inculpado".

Cabe mencionar que esta facultad de la Cámara de Diputados debe seguir los criterios del artículo constitucional antes aludido, dentro de lo que destaca, las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, es decir no existe algún medio de impugnación a favor del servidor

público en cuestión; las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y dentro de las sanciones económicas, estas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

EL artículo 102 constitucional en su apartado B, establece que "el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos".

En el título cuarto Constitucional, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado", encontramos la fuente principal de dichas responsabilidades. Por lo que el artículo 108 define como servidores públicos "a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Dentro de este artículo establece que el Presidente de la República, durante su gobierno, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

También los "Gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán

responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales". Es decir que también están sujetos a actos de corrupción.

Nuestra Carta Magna obliga a las Constituciones de los Estados de la República, a señalar del mismo modo en que ella lo hace, quienes son servidores públicos, esto para los efectos de las responsabilidades en las que puedan incurrir, por el desempeño de un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Otra nota importante es la que se encuentra en el artículo 109, el cual estipula que "el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Aplicación de sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto (más adelante haremos mención de estos servidores públicos), mediante juicio político, por sus actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

II. Persecución y sanción en términos de la legislación penal por comisión de delitos de cualquier servidor público; y

III. Aplicación de sanciones administrativas a servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Este punto es sustancial, porque los servidores públicos en cuestión, no cumplen con lo dispuesto.

El procedimiento para la aplicación de sanciones se desarrollara autónomamente, no pudiéndose imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

El artículo 110, nos menciona quienes están sujetos al juicio político (los cuales mencionaremos en otro tema de este capítulo), las sanciones y la aplicación de estas. En los dos artículos que siguen a este, se establece un procedimiento para actuar penalmente contra las personas que se señalan en los mismos, así como lineamientos que se deben seguir.

En el artículo 113, nuestra Constitución señala que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones.

Según este artículo la responsabilidad del Estado, por los daños que causa en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa, es decir que con motivo de la actividad administrativa irregular que se da en el Estado, los particulares tenemos derecho a una indemnización.

El artículo 114 es significativo, pues nos hace mención del tiempo en que se puede actuar en contra de los servidores públicos que cometan alguna falta a la ley, como es de aludirse, estén inmersos en actos de corrupción. Así tenemos

que, el procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicaran en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Acerca de la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, nos dice este precepto constitucional, que será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, los cuales no serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

En cuanto a la responsabilidad administrativa, nuestra Constitución especifica que la ley señalara los casos de prescripción, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no deben ser menores a tres años.

Después de todo lo anterior, nuestra Carta Magna establece que el Gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, dicha naturaleza jurídica parte del artículo 44, el cual estipula: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General"

Las autoridades locales del Distrito Federal, son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Dentro de este artículo en el apartado C, base primera, fracción V, faculta a la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos; tales servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

#### **4.1 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

En el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en ese entonces, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se decretó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial el 26 de julio de 1994, del cual hablaremos en las siguientes líneas.

El artículo primero establece que las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado el artículo segundo menciona, que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Esto último, va con relación al artículo 44 de nuestra Carta Magna, del cual ya nos referimos en el primer punto del presente capítulo. Además este artículo segundo, del presente Estatuto, menciona que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinadas por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa

El artículo 9 establece, que "el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. Se compondrá de una Sala Superior y por Salas Ordinarias, conforme lo establezca su Ley Orgánica. Igualmente y por acuerdo de la Sala Superior, podrán formarse Salas Auxiliares cuando se requiera por necesidades del servicio".

En cuanto a los magistrados, estos son nombrados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la ratificación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; durando seis años en el ejercicio de su encargo, y al término de su nombramiento, pueden ser ratificados, y si lo fueren sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También se establece, que en la ratificación de Magistrados al término del período para el que fueron nombrados intervendrán las mismas autoridades y se seguirán las mismas formalidades que para su designación.

Hay que destacar que el artículo 10 de este Estatuto, en su penúltimo párrafo menciona que los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención serán auxiliares del Ministerio Público y estarán bajo su autoridad y mando inmediato cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos.

Dichos elementos de estos cuerpos de seguridad, deberán poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos constitutivos de los delitos de que conozcan en el desempeño de sus funciones y los mandos deberán poner a disposición del

Ministerio Público a todo elemento de los mismos cuando sea requerido en el ejercicio de sus atribuciones.

Por otra parte el artículo 12 nos indica los principios estratégicos de la organización política y administrativa del Distrito Federal, de las cuales mencionamos algunas, pues son materia del presente trabajo, tales como:

"a) La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad. Nos referimos a ésta fracción porque corresponde a nuestro tema con relación a la corrupción de los servidores públicos.

b) La simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general.

c) La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio, entre otras".

Otro artículo importante a destacar, es el artículo 15, el cual estipula que las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, salvo las de los servidores de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, se regularán por la Ley Federal de la materia en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho título constitucional ya nos hemos referido anteriormente.

Para continuar hablando del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con relación a la responsabilidad de servidores públicos, el artículo 17 establece, que

los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

"IV. Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V. Ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal; reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno así como sobre la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables".

El artículo 42 menciona que "la Asamblea Legislativa tiene facultades para:

VI. Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la Función Judicial del Fuero Común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.

XIII. Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;

XVII. Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

a) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;

c) El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y

d) El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal;

XVIII. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades”;

El artículo 47 establece que las leyes de la Asamblea Legislativa que regulen la organización y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal, deberán contener normas relativas a:

I. El servicio público de carrera y la especialización en las funciones, que tiendan a garantizar la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de los servicios públicos de la Ciudad;

II. La administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos económicos y demás bienes de que disponga el gobierno del Distrito Federal, para satisfacer los objetivos públicos a los que estén destinados; y

III. La observancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a que se sujeta el servicio público”.

El artículo 67 menciona las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

“XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;

b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;

c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;

d) La creación de establecimientos de formación policial; y

e) Las demás que determinen las leyes”.

Además añade que, las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.

El artículo 73 menciona que la participación del Distrito Federal en la coordinación metropolitana, se sujetará a las siguientes bases:

"II. Será causa de responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal que participen en la coordinación metropolitana, contraer compromisos fuera del ámbito de sus atribuciones o de las disponibilidades presupuestales aprobadas";

Por último hay que señalar que, el artículo 92 estipula que "la administración pública del Distrito Federal implementará un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emitan el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y la Asamblea Legislativa, de los reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables, a efecto de que los habitantes se encuentren debidamente informados de las acciones y funciones del gobierno de la Ciudad".

## **4.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, durante el Gobierno de Miguel De La Madrid Hurtado, abrogando a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Dicha ley es reglamentaria del Título Cuarto Constitucional en materia de:

I. Sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II. Obligaciones en el servicio público;

III. Responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV. Autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V. Autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,

VI. Registro patrimonial de servidores públicos.

Los que están sujetos a esta ley y que pueden incurrir en responsabilidad administrativa, son los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Estos servidores públicos a que se refiere esta ley, ya los mencionamos al principio de este capítulo, al referirnos al artículo 108 constitucional.

Como autoridades competentes para aplicar esta ley, la misma señala, a las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; las dependencias del Ejecutivo Federal; el órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal; el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Como ya habíamos mencionado antes, esta ley reglamenta el juicio político, el cual solo mencionaremos; en su artículo quinto establece que en términos del primer párrafo del artículo 110 de nuestra Carta Magna, son sujetos de este juicio

"los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de circuito y jueces de Distrito, los Magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los consejeros electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos".

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El artículo 47 es substancial, pues aquí es donde están plasmadas las obligaciones de los servidores públicos, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Mencionaremos algunas como: 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; formular y ejecutar legalmente los planes,

programas y presupuestos correspondientes a su competencia; utilizar los recursos que tengan asignados exclusivamente para los fines a que están afectos; observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y no incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad; abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó; 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; excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios; abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para otras personas de su interés; 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; 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; abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Cabe hacer notar, que cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría

General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

Como es de apreciarse, todas estas obligaciones de acción u omisión, se ven inmersas en posible corrupción al faltar en el cumplimiento de ellas. Y lo peor aún que esto es de todos los días desde lo más simple hasta lo más complejo, desde el servidor público de menor jerarquía hasta el que esta en los niveles altos.

De este modo el artículo 49 establece que "en las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente".

Así también esta ley estipula que incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o por otra persona, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias; lo cual muchas veces esto sucede y lo logran quedando impunes dichos servidores.

Las sanciones por falta administrativa, consisten en apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite

Hay que tomar en cuenta que las sanciones administrativas se impondrán de acuerdo a los siguientes elementos:

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

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad del servicio;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

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

Otra de las obligaciones de todo servidor público, es 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. Entonces la contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa. Cuando un servidor público, de alguna contraloría interna, se abstiene injustificadamente de sancionar a los infractores, incurre en responsabilidad.

De acuerdo con el artículo 70, los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo.

Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que 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 anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes. Es decir que dichos servidores públicos cuentan con medios de impugnación, lo cual es válido debido a que también pueden caer en injusticias.

Así también, las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Es decir que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Pero la resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es de mencionarse que al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal existe un Contralor General, quien es nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno. Esto está estipulado en el artículo 91 de esta ley, y solo lo mencionamos como antecedente, en nuestro capítulo cinco redundaremos en esto.

Con relación al párrafo anterior, el Contralor General designa y remueve libremente a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias,

entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por último, el servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

### **4.3 LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.**

Al igual que la ley anterior, esta fue decretada durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de Julio de 1993; entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Esta ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y que tiene por objeto:

I.- Mantener el orden público.

II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes.

III.- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y

V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo tercero, se establece que "para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I.- Departamento: al Departamento del Distrito Federal y por Jefe del Departamento, al titular del mismo;

II.- Delegaciones: a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal;

III.- Procuraduría: a la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y por Procurador, al titular de dicha dependencia;

IV.- Secretaría: a la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal y por Secretario, al titular de dicha dependencia;

V.- Programa: al programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal;

VI.- Policía del Distrito Federal: a la Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal;

VII.- Policía Judicial: a la Policía Judicial del Distrito Federal, y

VIII.- Cuerpos de Seguridad Pública: a las corporaciones mencionadas en las fracciones VI y VII de este artículo".

El artículo quinto, en su segunda fracción, menciona que la policía complementaria está integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.

Por otra parte en el artículo 16 de este ordenamiento, se estipula la obligación que los cuerpos de seguridad pública tienen, como es el deber de brindar el servicio a la comunidad, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad, siendo principios que deben observar en su actuación.

El artículo 17 en su fracción II, establece que "los cuerpos de seguridad pública deben servir con fidelidad y honor a la sociedad; en la fracción VI funda, que deben desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar, de lo anterior hemos de mencionar que desafortunadamente muchos de los policías no acatan lo que dicen estas dos fracciones y realizan actos de corrupción, anteponiendo su interés personal que el de la sociedad".

Pero aquellos policías que si cumplan debidamente con el desempeño de sus funciones se les recompensa con estímulos, condecoraciones y recompensas, como lo menciona el artículo 36 de esta ley, en donde en la fracción III establece que recibirán un estímulo al Mérito Social, cuando se distinga particularmente en la prestación de servicio a favor de la comunidad que mejoren la imagen de los Cuerpos de Seguridad Pública, además el artículo 33 establece que recibirán un estímulo económico adicional, ajustándose a las disponibilidades presupuestales del caso.

El artículo 38 de esta misma ley, menciona que los elementos que hayan recibido alguna de las condecoraciones a que se refiere este capítulo tendrán derecho a participar en el proceso de insaculación previsto en el artículo 54 para formar parte

del Consejo de Honor y Justicia. Dicho artículo menciona que el Consejo de Honor y Justicia estará integrado por:

I. Un Presidente, que será designado por el Jefe del Departamento o por el Procurador según sea el caso, de entre los elementos policiales que tengan una jerarquía correspondiente a los niveles medios por lo menos y una reconocida honorabilidad y probidad.

II. Un Secretario, que será designado por el Presidente del Consejo, y deberá contar con título de Licenciado en Derecho.

III. Un Vocal que deberá ser un representante de la Contraloría General del Departamento o de la Contraloría Interna de la Procuraduría, según corresponda, y

IV. Dos Vocales, quienes deberán ser insaculados de entre los elementos policiales que tengan por lo menos una jerarquía correspondiente a niveles medios y que gocen de reconocida honorabilidad y probidad. Estos vocales durarán en su cargo un año y no serán reelectos. Para cada uno de estos cargos, también se designará un suplente".

Para continuar hablando de esta ley, el artículo 41 dispone que los correctivos disciplinarios son sanciones a que se hace acreedor el elemento policial que comete alguna falta a los principios señalados con anterioridad en los artículos 16 y 17 de esta ley o a las normas disciplinarias que cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública establezcan y que no amerite la destitución de dicho elemento.

Cabe destacar, que el artículo 42 establece "en atención a la gravedad de la falta, se aplicarán los siguientes correctivos disciplinarios:

I. Amonestación.

II. Arresto hasta de 36 horas, y

III. Cambio de adscripción”.

La amonestación es el acto por el cual el superior advierte al subalterno la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse. La amonestación será de palabra y constará por escrito.

El arresto es la reclusión que sufre un subalterno por haber incurrido en faltas considerables o por haber acumulado cinco amonestaciones en un año de calendario. En todo caso, la orden de arresto deberá hacerse por escrito, especificando el motivo y duración del mismo.

El cambio de adscripción se decretará cuando el comportamiento del elemento afecte la disciplina y buena marcha del grupo al que éste adscrito, o bien sea necesario para mantener una buena relación e imagen con la comunidad donde se desempeña.

Los superiores jerárquicos informarán al Consejo de Honor y Justicia sobre los correctivos disciplinarios que impongan, dentro de los tres días hábiles siguientes a su aplicación, exponiendo las causas que los motivaron.

En relación con nuestro tema de tesis, el artículo 52 instaura que "los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública podrán ser destituidos como lo establece la fracción III; por falta a los principios de actuación previstos en los artículos 16 y 17 y como lo menciona la fracción IV; por incurrir en faltas de probidad y honradez durante el servicio y por último la fracción XII; por obligar a sus subalternos a entregarles dinero o cualquier otro tipo de dádivas a cambio de permitirles el goce de las prestaciones a que todo policía tiene derecho”.

Para concluir con el estudio y análisis de esta ley, el Título Octavo llamado "De la participación vecinal y ciudadana", en su artículo 63 menciona que en cada una de las Delegaciones del Departamento se establecerá y organizará un Comité de Seguridad Pública, como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana.

En dichos Comités, además de la representación que se determine para la Secretaría y la Procuraduría, deberán participar representantes populares así como organizaciones vecinales o ciudadanas. El Jefe Delegacional correspondiente presidirá y coordinará las actividades del Comité.

Además que el artículo 64, menciona que "corresponde a los Comités Delegacionales de Seguridad Pública:

I. Ser órgano de consulta, análisis y opinión de las respectivas Delegaciones en materia de seguridad pública;

II. Emitir opiniones y sugerencias para la elaboración y evaluación del Subprograma Delegacional de Seguridad Pública con participación vecinal y evaluar la ejecución del mismo;

III. Informar sobre las zonas que en su concepto tengan mayor índice de delincuencia dentro de la circunscripción territorial de cada una de las Delegaciones.

IV. Estudiar y proponer a la Procuraduría y al Departamento, mecanismos de coordinación y desconcentración, para la mejor cobertura y calidad en los servicios que tienen encomendados.

V.- Verificar que el patrullaje se realice en los términos del subprograma, mediante los mecanismos y códigos que al efecto acuerden con las autoridades a fin de arraigar y vincular al policía con la comunidad;

VI.- Proponer anualmente al Consejo de Honor y Justicia correspondiente, el otorgamiento de la Condecoración al Mérito, al elemento que mejores servicios haya prestado a la comunidad, sin perjuicio de la facultad para determinar otros estímulos;

VII.- Denunciar ante el consejo de Honor y Justicia correspondiente, aquellos casos que a su juicio constituyan faltas graves a los principios de actuación previstos en esta ley.

VIII.- Proponer normas y procedimientos que permitan mejorar la atención de las quejas que formule la ciudadanía contra abusos y actuaciones de servidores públicos;

IX.- Proponer a la Procuraduría y a la Secretaría las acciones a emprender para prevenir la comisión de delitos y su impunidad, y

X.- Fomentar la cooperación y participación ciudadana con el Departamento y la Procuraduría en los siguientes aspectos:

a.- La difusión amplia del subprograma delegacional de seguridad Pública con participación vecinal;

b.- La aportación de equipo complementario, el cual será destinado al servicio exclusivo de la demarcación correspondiente;

c.- El establecimiento de mecanismo de auto seguridad o la instalación de alarmas.

d.- Participar tanto en la elaboración como en la difusión de programas de reclutamiento”.

#### **4.4. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

En el presente sexenio de Vicente Fox Quesada, actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 18 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, del cual mencionaremos alguno de los artículos materia del presente trabajo.

Para comenzar hablar de esta ley, el artículo primero de este reglamento establece que, “la Secretaría de Seguridad Pública es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asignan las leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Por su parte, el artículo segundo, señala que “para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

- I. Consejo, el Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- II. Instituto, el Instituto de Formación de la Policía Federal Preventiva;
- III. Ley Orgánica, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- IV. Ley, la Ley de la Policía Federal Preventiva;

V. Policía, la Policía Federal Preventiva;

VI. Programa Nacional, el Programa Nacional de Seguridad Pública;

VII. Reglamento de la Policía, el Reglamento de la Policía Federal Preventiva;

VIII. Reglamento, el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública;

IX. Secretaría, la Secretaría de Seguridad Pública y sus Órganos Administrativos Desconcentrados;

X. Secretario, el titular de la Secretaría de Seguridad Pública, y

XI. Sistema, el Sistema Nacional de Seguridad Pública".

Menciona el artículo 11, "corresponde a la Unidad de Transparencia, Innovación y Calidad, la cual tendrá la siguiente atribución relacionada con nuestro tema de tesis en donde menciona en la fracción VII, establecer, en coordinación con la Oficialía Mayor, los mecanismos de evaluación al desempeño de los servidores públicos de la Secretaría, para constatar su eficiencia, eficacia y probidad en el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas aplicables; con lo citado en esta fracción se trata de evitar que los servidores públicos se desenvuelvan en un ambiente de corrupción".

Señala el artículo 12, correspondiente a los titulares de las unidades administrativas tienen las siguientes atribuciones:

"XIII. Aplicar los ordenamientos que integran el marco jurídico de la Secretaría, conforme a las facultades y atribuciones que les confiere este Reglamento y demás disposiciones aplicables o que les sean delegadas y, en su caso, imponer las sanciones que procedan y resolver los recursos administrativos que al respecto se promuevan y,

XIX. Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por servidores públicos subalternos y por los titulares de las unidades administrativas que tengan adscritas, así como sustanciar aquellos recursos que en razón de su competencia les correspondan, y someterlos a la consideración y firma de los servidores públicos que conforme a la ley deban resolverlos”.

El artículo 13 estipula, que corresponde al titular de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos, las siguientes atribuciones:

“I. Representar legalmente al Secretario y, en su caso, a los titulares de las unidades administrativas de la Secretaría en los procedimientos judiciales, laborales y administrativos o cualquier otro asunto de carácter legal, en que tenga interés e injerencia la Secretaría, con todos los derechos procesales que las leyes reconocen a las personas físicas y morales;

V. Presentar demandas o contestarlas, reconvenir a la contraparte, ejercitar acciones y oponer excepciones, así como ofrecer pruebas, formular alegatos, absolver posiciones, interponer toda clase de recursos y, en general, vigilar y atender la tramitación de los juicios y procedimientos judiciales, laborales o contencioso-administrativos, y en aquellos asuntos en los que la Secretaría participe;

VII. Opinar sobre las consultas que en materia jurídica formulen los integrantes de la Secretaría con motivo del desempeño de sus funciones, así como fijar, sistematizar y difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas que normen su procedimiento;

X. Asesorar, en materia jurídica, a los órganos colegiados e integrantes de la Secretaría con relación a los actos del servicio y dictaminar sobre las bajas del personal de la Secretaría, por las causas establecidas en las disposiciones

aplicables en la materia, así como reconsiderar, en su caso, los dictámenes que hubiere emitido".

El artículo 14 establece, que corresponde al titular de la Coordinación General de Asuntos Internos, las siguientes atribuciones:

"I. Supervisar que el personal observe el cumplimiento de las normas establecidas en los ordenamientos legales y demás disposiciones que rigen su actuación;

II. Establecer las normas, políticas y procedimientos para el desarrollo e instrumentación de programas de visitas e inspecciones, así como para la investigación con motivo de quejas y denuncias por probables irregularidades operativo-administrativas detectadas en la Secretaría y de aquellas que puedan ser causales de responsabilidad, y dar cuenta de ello a las instancias correspondientes;

IV. Establecer y evaluar el cumplimiento de los principios y manuales de organización general, así como los de disciplina y ética por parte del personal de la Secretaría;

VIII. Remitir a la Coordinación General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría copias certificadas de los expedientes relativos a las investigaciones de quejas y denuncias, de las que se derive la probable comisión de un delito o de responsabilidad por servidores públicos de la Secretaría;

IX. Solicitar a la Comisión de Honor y Justicia de la Policía Federal Preventiva el inicio del procedimiento disciplinario, remitiendo para ello el expediente respectivo y, en su caso, fungir como representante de los intereses de la Secretaría en los asuntos que se sometan a la Comisión;

XII. Proponer un sistema de estímulos y recompensas al personal que reconozca su esfuerzo, dedicación y empeño y por el cual se le otorgue la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir con motivo del cumplimiento de su deber, de conformidad con las disposiciones aplicables y los lineamientos que dicte la Oficialía Mayor".

Una de las obligaciones que le corresponde a la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, según el artículo 16 es:

Fomentar la realización de campañas de exhorto a los ciudadanos para denunciar hechos ilícitos, estados predelinuenciales, personas o grupos de personas dedicadas a actividades ilícitas, procurando el anonimato de la denuncia.

El artículo 23, en una de sus fracciones estipula que, "corresponde a la Dirección General de Administración y Formación de Recursos Humanos:

XXV. Coadyuvar con la Coordinación General de Asuntos Jurídicos en las diligencias e investigaciones relativas al incumplimiento de obligaciones laborales en que pudiera incurrir el personal e instrumentar las medidas correctivas de carácter administrativo a que se haga acreedor".

Es importante, en este tema, señalar lo que se establece en el capítulo VII, denominado "del Órgano Interno de Control"; pues bien, así tenemos que el artículo 35, determina que el Titular del Órgano Interno de Control será designado en términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien, en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, designados en los mismos términos que aquél.

De tal modo en el segundo párrafo del artículo 35 se estipula, que "los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior ejercerán, en el ámbito de sus

respectivas competencias, las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, conforme a lo previsto en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Para el debido cumplimiento de las atribuciones a cargo del Titular del Órgano Interno de Control y de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, los servidores públicos de la Secretaría estarán obligados a proporcionarles el auxilio que les sea requerido”.

Por último, es necesario citar lo que dispone el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que en términos de este artículo y con relación a los dos anteriores párrafos aquí mencionados, tenemos que “a la Secretaría de la Función Pública le corresponde designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría”.

A manera de conclusión de este capítulo; mencionaremos que el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; todos sus artículos y fracciones de las leyes antes citadas a las cuales nos referimos, versan sobre nuestro tema de tesis y por lo tanto todo servidor público tiene la obligación de conducirse con honestidad, honradez, probidad y de las otras maneras que ya hemos aludido, en el desempeño de sus funciones que le han sido encomendadas, de lo contrario

estarian incurriendo en una conducta corrupta, la cual tendrá que ser sancionada por las leyes correspondientes.

## **CAPÍTULO 5**

# **LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEPENDIENTES DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA CORRUPCIÓN Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

## 5.1. CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA.

El fundamento jurídico del Consejo de Honor y Justicia lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 122 párrafo sexto, en donde menciona que "la distribución de competencias entre los poderes de la unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetarán a las siguientes disposiciones...", dentro las cuales están:

a) El Congreso de la Unión. Que le corresponde legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

b) La Asamblea Legislativa, en la fracción V establece que esta en los términos del Estatuto de Gobierno tendrá las siguientes facultades:

\* Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.

\* Legislar en materia civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y del comercio.

\* Normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policías y buen gobierno, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, la prevención y readaptación social, la salud y asistencia social.

\* Legislar en materia de planeación y desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda construcciones y edificaciones, vías públicas, de tránsito, estacionamientos, adquisiciones, obras públicas y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

c) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

\* Promulgar, ejecutar y publicar las leyes que expida la Asamblea Legislativa proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación en un plazo no mayor de diez días hábiles.

\* Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa”.

De lo anterior concluimos que el artículo 122 párrafo sexto inciso A fracción I de nuestra Constitución, da el sustento legal a la creación, funcionamiento y competencia del denominado “Consejo de Honor y Justicia”, toda vez que el Congreso de la Unión en uso de la facultad conferida para legislar en lo relativo al Distrito Federal en materia de Seguridad Pública, le permite crear un Órgano Técnico para valorar todo lo relacionado con la reputación, dignidad militar y profesional de los miembros de la policía, sin contravenir el principio a que se refiere el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consistente en “que nadie puede ser juzgado por leyes privativas o por tribunales especiales”.

El Consejo de Honor y Justicia conforme al artículo 54 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, esta integrado por:

“I.- Un presidente que será designado por el Jefe del Departamento o por el Procurador según sea el caso de entre los elementos policiales que tengan jerarquía correspondiente a los niveles medios por lo menos y una reconocida honorabilidad y probidad;

II.- Un secretario que será designado por el presidente del Consejo y deberá contar con título de Licenciado en Derecho;

III.- Un vocal que deberá ser un representante de la Contraloría General del Departamento o de la Contraloría Interna de la Procuraduría según corresponda, y

IV.- Dos vocales que deberán ser elegidos de entre los elementos policiales que tenga por lo menos una jerarquía correspondiente a niveles medios y que gocen de reconocida honorabilidad y probidad, estos vocales durarán en su cargo un año y no serán reelectos".

En el artículo 53 de la ley antes citada, menciona la competencia del Consejo de Honor y Justicia que será la siguiente:

I.- Conocer y resolver sobre las faltas graves en que incurran los elementos policiales a los principios de actuación previstos en la presente ley, así como a las normas disciplinarias de cada uno de los cuerpos de Seguridad Pública;

II.- Resolver sobre la suspensión temporal y la destitución de los elementos;

III.- Otorgar condecoraciones y determinar con arreglo a la disponibilidad presupuestal estímulos y recompensas;

IV.- Conocer y resolver los recursos de rectificación".

El Consejo de Honor y Justicia, velará por la honorabilidad y reputación de los cuerpos de Seguridad Pública, combatirá con energía las conductas lesivas para la comunidad o la corporación, para tal efecto gozará de las más amplias facultades para examinar los expedientes u hojas de servicios de los agentes y para practicar las diligencias que le permitan allegarse de los elementos necesarios para dictar su resolución.

En el artículo 42 del mismo ordenamiento legal, establece los correctivos disciplinarios los cuales son:

I.- Amonestación, es el acto por el cual el superior advierte al subalterno la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes invitándolo a corregirse, la amonestación será de palabra y constará por escrito.

II.- Arresto hasta de treinta y seis horas, el arresto es la inclusión que sufre un subalterno por haber incurrido en faltas considerables o por haber acumulado cinco amonestaciones en un año de calendario, en todo caso la orden de arresto deberá hacerse por escrito especificando el motivo y duración del mismo.

III.- Cambio de adscripción, se decretará cuando el comportamiento del elemento afecte la disciplina y buena marcha del grupo al que éste adscrito bien sea necesario para mantener una buena relación e imagen con la comunidad donde se desempeña”.

### **5.1.1. FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA.**

Por lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, el Consejo de Honor y Justicia funciona de la siguiente forma:

“En todo asunto que deberá conocer el Consejo de Honor y Justicia se abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular y se sujetarán al siguiente procedimiento:

I.- Desde luego se hará saber al elemento sujeto al procedimiento la naturaleza y causa del mismo, a fin de que conozca los hechos que se le imputan y pueda defenderse por sí o por persona digna de su confianza o, en su defecto se le nombrara un defensor de oficio, concediéndole diez días hábiles para que ofrezca las pruebas pertinentes y señalándole lugar, día y hora para la celebración de la

audiencia de pruebas y alegatos. Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad y las que fueren en contra del derecho, la moral y las buenas costumbres.

II.- En dicha audiencia se desahogaran las pruebas ofrecidas y el interesado podrá presentar, en forma verbal o por escrito, los alegatos que a su derecho convengan. El consejo dictara su resolución debidamente fundada y motivada, dentro de los diez días siguientes y la notificara personalmente al interesado.

III.- La resolución tomara en consideración la falta cometida la jerarquía y los antecedentes del elemento sujeto a procedimiento, así como las pruebas desahogadas.

IV.- De todo lo actuado se levantara constancia por escrito, y

V.- Las resoluciones del consejo de honor y justicia que recaigan sobre el recurso de rectificación, serán definitivas.

Las resoluciones del consejo de honor y justicia se agregaran a los expedientes u hojas de servicio de los elementos de los cuerpos de Seguridad Pública.

### **5.1.2. QUE DURANTE EL PROCEDIMIENTO LO ACTUADO SE REALICE CONFORME LO ESTABLECE LA LEY.**

Un gran problema que existe en la actualidad, antes del procedimiento, es que el policía en muchas ocasiones conoce y se lleva demasiado bien con su superior jerárquico, con el cual tiene relaciones de corrupción trayendo como consecuencia que su superior no lo lleve a ser juzgado ante el Consejo de Honor y Justicia pasando por alto el hecho ilícito que cometió el policía aumentando con ello la corrupción en estos cuerpos policíacos; de tal manera que nosotros proponemos que estos elementos sean vigilados en sus actuaciones por personal debidamente

capacitado y que tengan un gran sentido de ética profesional, lealtad y honradez en el desempeño de sus funciones.

## **5.2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES QUE REALIZAN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

La Participación Ciudadana es aquella en la que los individuos (ciudadanos con derechos y obligaciones), toman parte de los asuntos públicos del Estado. Así la participación ciudadana apunta, fundamentalmente a la relación entre el gobierno y los ciudadanos, a ese espacio público en el que ambos están inmiscuidos.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal en su Título Octavo, que comprende los artículos 63, 64, 65 y 66, hace referencia acerca de la participación vecinal y ciudadana estableciéndonos lo siguiente:

El artículo 63 alude que, en cada una de las Delegaciones del Departamento se establecerá y organizará un Comité de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana.

En dichos comités, además de la representación que se determine para la Secretaría y la Procuraduría, deberán participar representantes populares así como organizaciones vecinales o ciudadanas. El Delegado correspondiente presidirá y coordinará las actividades del Comité.

En el artículo 64, se establece con relación a los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, que les corresponde:

"I.- Ser órganos de consulta análisis y opinión de las respectivas Delegaciones en materia de seguridad pública;

II.- Emitir opiniones y sugerencias para la elaboración y evaluación del subprograma Delegacional de Seguridad Pública con participación vecinal y evaluar la ejecución del mismo;

III.- Informar sobre las zonas que en su concepto tengan mayor índice de delincuencia dentro de la circunscripción territorial de cada una de las Delegaciones;

IV.- Estudiar y proponer a la Procuraduría y al Departamento, mecanismos de coordinación y desconcentración, para la mejor cobertura y calidad en los servicios que tienen encomendados;

V.- Verificar que el patrullaje se realice en los términos del subprograma, mediante los mecanismos y códigos que al efecto acuerden con las autoridades a fin de arraigar y vincular al policía con la comunidad;

VI.- Proponer anualmente al Consejo de Honor y Justicia correspondiente, el otorgamiento de la Condecoración al Mérito, al elemento que mejores servicios haya prestado a la comunidad, sin perjuicio de la facultad para determinar otros estímulos;

VII.- Denunciar ante el consejo de Honor y Justicia correspondiente aquellos casos que a su juicio constituyan faltas graves a los principios de actuación previstos en esta ley.

VIII.- Proponer normas y procedimientos que permitan mejorar la atención de las quejas que formule la ciudadana contra abusos y actuaciones de servidores públicos;

IX.- Proponer a la Procuraduría y a la Secretaría las acciones a emprender para prevenir la comisión de delitos y su impunidad, y

X.- Fomentar la cooperación y participación ciudadana con el Departamento y la Procuraduría en los siguientes aspectos:

a.- La difusión amplia del subprograma delegacional de Seguridad Pública con participación vecinal;

b.- La aportación de equipo complementario, el cual será destinado al servicio exclusivo de la demarcación correspondiente;

c.- El establecimiento de mecanismo de auto seguridad o la instalación de alarmas.

d.- Participar tanto en la elaboración como en la difusión de programas de reclutamiento”.

Hay que señalar, que los Comités Delegacionales tendrán derecho a recibir la información que les permita participar adecuadamente, en el ámbito de sus atribuciones, en la seguridad Pública de su respectiva demarcación. Igualmente tendrán derecho a recibir respuesta por escrito a sus peticiones o comentarios por parte de la autoridad correspondiente (artículo 65).

El Departamento y la Procuraduría fomentaran la colaboración de las organizaciones vecinales, asociaciones y sociedades de carácter privado así como de la ciudadanía en general, en los correspondientes subprogramas delegacionales de Seguridad Pública (artículo 66).

Para el mejoramiento de la participación ciudadana, actualmente una de las acciones estratégicas de la Secretaría de Seguridad Pública, consiste en acercarse mediante diversas acciones a la ciudadanía del Distrito Federal. Es una finalidad de la Secretaría, estrechar los vínculos sustantivos con los niños y los jóvenes para alejarlos de la drogadicción para acercarlos a actividades sociales valiosas. De igual forma, es importante que la institución establezca y mantenga

lazos de colaboración directa con la ciudadanía a través de la participación de personas de reconocida calidad en el ámbito social, así como de colaboradores en materia de seguridad pública.

Después de lo anterior es necesario saber que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004, es de orden e interés público y de observancia general en materia de Participación Ciudadana, estableciendo en su artículo primero que, tiene por objeto instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos del gobierno del Distrito Federal.

En el artículo tercero de esta ley, se estipulan los Órganos de Representación Ciudadana en las Unidades Territoriales del Distrito Federal; siendo por un lado el Comité Ciudadano y por el otro el Consejo Ciudadano.

El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la Unidad Territorial (división territorial del Distrito Federal para efectos de participación y representación ciudadana, que se hace con base en la entidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica).

Por lo dispuesto en el artículo 87 de este mismo ordenamiento, se estipula que "en cada Unidad Territorial se elegirá un Comité Ciudadano, el cual estará conformado por nueve integrantes".

La representación será honorífica y el tiempo de duración de los integrantes del Comité Ciudadano será de tres años.

Las funciones del Comité Ciudadano, establecidas en el artículo 88 de la Ley de Participación Ciudadana antes aludida, son:

I.- Representar los intereses colectivos de las y los habitantes de la Unidad Territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su Unidad territorial;

II.- Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana;

III.- Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial;

IV.- Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente;

V.- Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la Unidad Territorial, que deberán ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal;

VI.- Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana;

VII.- Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la Unidad Territorial;

VIII.- Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal;

XIX.- Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana;

X.- Promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos;

XI.- Proponer, fomentar y coordinar la integración y el desarrollo de las actividades de las comisiones de apoyo comunitario conformadas en la Asamblea Ciudadana;

XII.- las demás que ésta y otras leyes les otorguen”.

Para ser integrante del Comité Ciudadano uno debe ser ciudadano del Distrito Federal en pleno ejercicio de sus derechos, residir en la Unidad Territorial cuando menos un año antes de la elección, no haber sido condenado por delito doloso que le corresponda pena corporal y no desempeñar ni haber desempeñado algún cargo público ni de dirección partidaria a nivel delegacional o estatal, cuando menos seis meses antes a la fecha de la elección.

Por otra parte el Consejo Ciudadano, por lo dispuesto en el artículo 126 de la ley antes citada, menciona que es la instancia de representación de los Comités Ciudadanos que tendrán contacto directo, a través de sus comisiones, con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal.

Dicho Consejo se integra por un propietario y un suplente designados por cada uno de los Comités Ciudadanos en cada Demarcación Territorial. La demarcación Territorial, es la división territorial del Distrito Federal para efectos de la organización político administrativa.

Para el mejor funcionamiento y operación del Consejo Ciudadano se conformara una mesa directiva de hasta siete representantes; la cual se encargará de coordinar y convocar a las sesiones del pleno.

Tal Consejo Ciudadano, sesionará públicamente al menos dos veces al año y de manera extraordinaria en caso de emergencia, desastre natural o eminente riesgo social.

Ya mencionamos anteriormente las funciones del Comité Ciudadano, pues ahora bien, el artículo 135 de la referida ley, señala las funciones del Consejo Ciudadano las cuales son: emitir opinión sobre programas y políticas a explicarse en el Distrito Federal y en la Demarcación territorial; informar a las autoridades del Distrito Federal y de la Demarcación Territorial, sobre los problemas que afectan a sus representados y proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados y sugerir nuevos servicios; informar permanentemente a cada uno de los Comités Ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos; recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en términos de las leyes aplicables; emitir opinión sobre los Programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; y las demás que le otorguen las leyes.

Con relación a la Red de Contraloría Ciudadana, el artículo 57 de dicho ordenamiento, manifiesta que "es el instrumento de participación de las y los ciudadanos que voluntaria e involuntariamente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del Distrito Federal, para garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público".

Hay que destacar que, las y los ciudadanos que participen en los órganos colegiados de la administración pública del Distrito Federal, tendrán el carácter de contralores ciudadanos y serán acreditados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como se establece en el artículo 58 de la citada ley. Dichos contralores estarán organizados e integrados, como lo menciona el artículo 59 de esta ley, en la red de contraloría ciudadana, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Programa de Contraloría Ciudadana de la Contraloría General, y sus acciones serán coordinadas y supervisadas por ésta.

Así mismo, la Contraloría General designara dos controladores ciudadanos por cada órgano colegiado existente en la administración pública y durarán en su cargo dos años (artículo 60).

Dentro de los derechos de los contralores ciudadanos están: integrar la red de contraloría ciudadana y participar en sus grupos de trabajo; recibir formación, capacitación, información y asesoría para el desempeño de su encargo; ser convocados a las sesiones de los órganos colegiados en que hayan sido designados; participar con voz y voto en las decisiones de los órganos colegiados de la administración pública del Distrito Federal; y en caso de tener conocimiento de actos que contravengan las normas que rigen la administración o de actos que afecten el presupuesto, hacer las denuncias ante las autoridades correspondientes.

De tal modo, las obligaciones de las y los contralores ciudadanos serán: asistir puntualmente a las sesiones ordinarias y extraordinarias del órgano colegiado en el que hayan sido asignados; conducirse con respeto y veracidad durante las sesiones del órgano colegiado y al expresar sus puntos de vista, sugerencias o propuestas sobre los asuntos tratados; vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables en los casos que tenga conocimiento por motivo de su encargo; emitir su voto en los asuntos que se presenten durante las sesiones del órgano colegiado, entre otras.

### **5.2.1. LA NECESIDAD DE QUE LOS CONTRALORES CIUDADANOS CUENTEN CON ESTUDIOS PROFESIONALES Y QUE SU ACREDITACIÓN NO LA HAGA EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Nuestras consideraciones sobre este primer punto del presente capítulo son:

a) Los contralores ciudadanos deben ser gente con estudios profesionales y con una trayectoria impecable dentro del desempeño de su profesión, ya que la gente que ocupa este cargo, no se les pide este requisito que es indispensable y trae como consecuencia que exista una gran ineficacia y corrupción en las contralorías internas de cada delegación, pues los empleados de dicha institución no desempeñan sus funciones como debe ser y existe un ambiente de burocracia e ineptitud.

b) El titular de la Contraloría General del Distrito Federal no lo debe nombrar el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como vamos a ver en el siguiente punto, creemos conveniente que los contralores ciudadanos tampoco sean acreditados por el mismo Jefe de Gobierno, porque si no se modificara el artículo 58 que estipula esto último, el Jefe de Gobierno se apoyaría de dichos contralores ciudadanos, puesto que estos últimos se verían subordinados con él, y así se cometerían actos de corrupción; el titular de la Contraloría General tendría obstáculos para poder sancionar, puesto que los contralores ciudadanos presionarían a favor del Jefe de Gobierno, por lo que aquí se verían inmersos intereses personales. Esto siempre que el Contralor General, no lo designase el Jefe de Gobierno, como sugerimos en el siguiente punto.

De tal manera que si la Contraloría General depende de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, entonces se presume que se encuentra subordinada a esta última, así tenemos que si el artículo 59 de la citada Ley de Participación Ciudadana, establece que los contralores ciudadanos estarán organizados e integrados, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Programa de Contraloría Ciudadana de la Contraloría General, y sus acciones serán coordinadas y supervisadas por ésta. Y por otro lado, con relación al artículo 60 de la referida ley, dicha Contraloría General es la que designa contralores ciudadanos por cada órgano colegiado existente en la administración pública, cada dos años. Luego entonces, los contralores ciudadanos no tendrían gran valor en el desempeño de sus funciones, cuando servidores públicos de la Contraloría

General o de la Jefatura de Gobierno, se vieren inmiscuidos en asuntos de corrupción, a menos que estas dos últimas instancias lo permitieran en ciertos casos y circunstancias, ya sea que les conviniera o simplemente no les importara. Por lo antes expuesto, es conveniente que los contralores ciudadanos los designase la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como lo sugerimos en el punto siguiente en relación al Titular de la Contraloría General del Distrito Federal.

### **5.3. EL TITULAR DE LA CONTRALORÍA GENERAL NO LO NOMBRE EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

La Contraloría General del Distrito Federal, con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, específicamente en su artículo 34.-A, está encargada del control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.

Así mismo, podemos mencionar algunas atribuciones, tales como:

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

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

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

Verificar el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos,

financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de responsabilidades administrativas;

Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la Administración Pública del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;

Tramitar y resolver las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas;

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

La Contraloría General del Distrito Federal es la encargada del control y evaluación de la gestión pública, planea, programa, establece, organiza e inspecciona los ingresos y el gasto público, conoce e investiga los actos,

omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, etcétera; con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos.

Para que la Contraloría General del Distrito Federal realice lo anteriormente dicho, debe haber un funcionario público que este a cargo, el cual se le denomina Contralor General, este último lo nombra y lo puede remover el Jefe de Gobierno.

Al respecto, consideramos que esto se presta para actos de corrupción o faltas administrativas en las que puede incurrir el Jefe de Gobierno y el cual no se le puede sancionar debido a que el Órgano encargado para ello esta sujeto a sus ordenes, entonces algunas de las obligaciones que antes señalamos de la Contraloría General, no se verían cumplidas debido a que el Contralor General esta bajo las órdenes del Jefe de Gobierno, resultando lógico pensar que nunca procedería en su contra; así también cuando alguno de los funcionarios públicos tuvieran algún tipo de responsabilidad en la cual la Contraloría General debiese actuar, y el Jefe de Gobierno por algún motivo ordenase que no se sancione o inclusive que no se lleve algún seguimiento, evidentemente se cumplirán sus ordenes.

Por lo anterior, muchos casos están sin sancionar y muchos otros ni siquiera les dieron un seguimiento, de este modo el Contralor General lo debe nombrar otra autoridad distinta al Jefe de Gobierno, para que no exista subordinación. Para ello, nos remitiremos al precepto legal en el cual se estipula lo anteriormente dicho y así comentar que autoridad puede ser la conveniente para nombrar y remover al titular de la Contraloría General.

El artículo 91 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos estipula que:

"Al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General, quien será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno.

Las facultades y obligaciones que esta ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular".

Del anterior artículo nosotros proponemos modificar el primer párrafo, a manera de que cuando el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cometa actos de corrupción se le pueda sancionar, por tal motivo sugerimos que la persona que este al frente de la Contraloría General lo nombre la Asamblea Legislativa para que no exista subordinación, dicho artículo quedaría de la siguiente forma:

"Al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General, quien será nombrado y removido libremente por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Las facultades y obligaciones que esta ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular".

Cabe destacar, que al quedar el artículo en cuestión de la manera antes citada, el Contralor General cuando solicita autorización del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para determinados actos así como los informes que le rinde, consecuentemente lo haría a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

### **5.3.1. REESTRUCTURAR TANTO CON RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES A LAS CONTRALORÍAS INTERNAS.**

Una de las conclusiones a la que llegamos, es que hace falta reestructurar tanto los recursos humanos capacitados como con recursos materiales a las Contralorías Internas para que capten y resuelvan con prontitud y eficacia las quejas y denuncias, de las cuales hablaremos dentro de este punto.

Los recursos humanos como materiales son esenciales para resolver alguna controversia dentro de cualquier Órgano, luego entonces, dentro de las Contralorías Internas, estos recursos deben estar bien estructurados para resolver pronto y eficaz las quejas y denuncias que se reciben dentro de este Órgano; es por ello que esas quejas o denuncias recibidas no llevan un seguimiento correcto y se demora mucho en dar una resolución, pues los recursos humanos y materiales con los que cuenta una Contraloría Interna, son insuficientes e inclusive inadecuados.

Las quejas se dan por parte de los ciudadanos cuando algún servidor público falto a alguna de las obligaciones que enumera el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Algunas de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior y de las cuales el ciudadano puede interponer su queja ante la Contraloría Interna, son:

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;

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;

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.

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;

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;

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

Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los

que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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;

En torno a este último punto, y como en el se menciona las denuncias las hacen los servidores públicos con relación a otros servidores sujetos a su dirección, al respecto mencionaremos el precepto legal, de la ley antes citada, que estipula lo dicho:

“Artículo 57.- 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.

La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones”.

Volviendo al tema central de este apartado, en las Contralorías Internas, este punto a considerar es de suma importancia, debido a que los recursos humanos que existen en estas contralorías, no están debidamente capacitados y muchas veces no le dan un seguimiento adecuado a una denuncia o queja, ya sea por parte de una autoridad o de un ciudadano respectivamente, mucho menos cuando los recursos materiales necesarios tampoco son los adecuados para realizar eficazmente el trabajo. Es decir, en las Contralorías Internas, el personal que labora para darle seguimiento a una queja o denuncia no es el suficiente, puesto que a veces tienen otras funciones que desempeñar y no se dan abasto, agregándole que no los capacitan periódicamente y que los recursos materiales son inadecuados e insuficientes.

Esto último, es una de las causas que más atañen el trabajo del personal en las Contralorías Internas, debido a que las computadoras de las que disponen son muy antiguas, lentas e insuficientes, si bien habíamos comentado que el personal era insuficiente, el equipo de cómputo lo es más, es decir, el personal debe irse turnando las computadoras para realizar su trabajo, lo cual les perjudica, todos las necesitan, inclusive en ocasiones unos más que otros.

Lo anterior es perjudicial, pues al captar una queja o denuncia, no pueden resolver con prontitud y eficacia debido a que el personal es insuficiente y peor aún, el material del que disponen lo es aún más.

Otras de las influencias en la demora e ineficacia para resolver estos asuntos, es el mobiliario con el que cuentan, porque puede resultar incomodo y eso atañe en el ánimo del personal, ya sea el escritorio, sillas, mesas de trabajo, archiveros, hasta el sanitario, etcétera. Por ejemplo, los archiveros de igual manera son limitados, debido a la cantidad de asuntos que tienen, no todos caben dentro de esos archiveros y los tienen que acomodar fuera de estos, lo cual resulta un poco riesgoso, se podrían extraviar. Debido a lo anterior, deberían actualizarse todos

estos recursos materiales pues con los que cuentan están demasiados viejos e incómodos.

De todo lo anterior y por tal motivo, debiese reestructurar tanto los recursos humanos y materiales en las Contralorías Internas. Dentro de los recursos humanos, contratándole personal que hace falta y capacitarlos periódicamente a todos. Y dentro de los recursos materiales, sustituyendo este tipo de recursos con lo más actualizado, además de abastecerlos proporcionalmente al personal que trabaja en dichas contralorías.

Esto lo podrían hacer por medio de un inventario y una evaluación al personal con respecto a sus necesidades, debido a que cada Contraloría Interna tiene diversas necesidades, unas más que otras. Así de tal forma, al captar una denuncia o queja ciudadana estarán en la mejor disposición para darle seguimiento y resolverla con prontitud y eficacia.

### **5.3.2. EL RECURSO DE REVOCACIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE IMPONGA LA CONTRALORÍA GENERAL.**

Para iniciar a tratar sobre este tema hemos primero de mencionar cual es el concepto de recurso de revocación, el autor Gabino Fraga establece que es un medio de defensa que la ley otorga a los particulares afectados en sus derechos por un acto administrativo, con la finalidad de obtener la revocación o modificación del mismo, cuando sea demostrada su ilegalidad.

Una vez establecido el concepto de recurso de revocación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 70 establece lo siguiente: "los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones referidas en este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que 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 anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes".

El recurso de revocación, que estipula la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "es el medio de impugnación utilizable contra las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, las cuales pueden ser impugnadas por el servidor público afectado ante la propia autoridad, este se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida" (Artículo 71).

No obstante, la tramitación del recurso antes señalado debe sujetarse a las siguientes normas:

Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

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.

De acuerdo al artículo 72 de la ley en comento, "la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si así lo solicita el promovente, conforme a las siguientes reglas:

Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y

Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos;

- a) Que se admita el recurso;
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible 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 servicio público”.

Cabe mencionar que el servidor público perjudicado por las resoluciones administrativas que se hayan dictado conforme a la ley antes señalada, podrá escoger entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo opcional para el servidor público en cuestión.

De tal forma, la resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnante ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A su vez, las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico (Artículo 74).

El artículo 93, con relación a la materia local que nos interesa, en este caso en el Distrito Federal, nos menciona que “el servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta ley, o impugnar dichos actos o

resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, siguiendo los lineamientos que mencionamos en los párrafos anteriores".

Para concluir con este tema, nuestra consideración va en torno a que debería haber cierto orden y se debería agotar primeramente el recurso de revocación, antes de impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal antes mencionado, debido a que podría darse el caso de que la autoridad que emitió tal resolución o acto, pudiese modificar lo anterior con causa justificada y de alguna forma el servidor público afectado estuviese conforme, debido a que tenía razón al tramitar el recurso y así de esta forma se evitaría impugnar ante la otra instancia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

## CONCLUSIONES.

La corrupción de los servidores públicos dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, se puede controlar y así de esta manera no incurran en responsabilidad administrativa, de tal forma en la sociedad en que vivimos exista un Estado de Derecho en donde impere la legalidad y la justicia.

Por tal motivo, resulta conveniente resaltar las siguientes conclusiones que deben ser consideradas, para que nuestra sociedad vuelva a confiar en los servidores públicos y éstos a su vez desarrollen sus funciones con eficacia y honestidad:

PRIMERA. Resulta importante establecer un concepto de la corrupción, ya que es un mal que ha venido aumentando en nuestra sociedad, por lo tanto se establece que la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un servidor público o de algún representante de elección popular con el objeto de obtener un beneficio personal, no solo en forma de dinero o regalos, sino también en el aspecto subjetivo, de la persona que lo soborna, a quien extorsiona o a quien le apoya.

SEGUNDA. La corrupción en la que se ven inmersos los servidores públicos, no siempre va atender a necesidades o intereses económicos, es decir, los que cometen actos de corrupción lo pueden hacer, ya sea ayudando algún amigo, familiar, conocido, etcétera, como un favor sin pedirle o aceptar nada de dinero, pues atiende, en estos casos, a un aspecto de carácter subjetivo y no material.

TERCERA. Las causas que dan origen a la corrupción, se produce debido a un desequilibrio presupuestal esencial entre la habilidad y la capacidad de las organizaciones estatales y sociales para influir sobre el comportamiento político; cuando la fuerza de las organizaciones sociales domina a la del Estado, se presenta una tendencia hacia el soborno generalizado y, en el caso opuesto, en el que las organizaciones estatales son más poderosas que las sociales y, por lo

tanto, más capaces de controlar las oportunidades de movilidad, existe la tendencia hacia la corrupción generalizada.

CUARTA. La diferencia entre el Soborno y la Extorsión estriba en lo siguiente: el soborno lo lleva acabo el particular hacia el servidor público para satisfacer a otra persona a cumplir con sus fines, mientras que en la extorsión la lleva acabo el servidor público hacia el particular para no imponerle una sanción negativa para éste.

QUINTA. En algunos casos los servidores públicos son honestos y tienen una ética impecable, pero desgraciadamente en el medio en que se desenvuelven sus funciones, se crean reglas no escritas que desembocan en actos corruptos, obligando a determinados servidores públicos estar dentro de la corrupción; tal es el caso de los Policías, pues sus superiores jerárquicos los coaccionan a estar dentro de estas grandes redes de corrupción, pues muchos les tienen que dar determinada cuota, y lo hacen por la fuerte necesidad en que se encuentran, como la de conservar su empleo.

SEXTA. La existencia de ciertas circunstancias, en la cual el servidor público debe mostrar lealtad enfocadas hacia arriba, es decir con su superior jerárquico, hace propicia la corrupción dentro de un organismo o simplemente se tolera. Esto último, debido a que se deben mantener buenas relaciones, a fin de consolidar un empleo futuro.

SEPTIMA. En un acto corrupto no existe legalidad ni legitimidad que lo respalde, por tal motivo se hacen en secreto y ocultos de la vista del público, aunque a veces hay servidores públicos corruptos que son tan descarados y esto de hacerse en secreto y ocultos, es una falacia para ellos.

OCTAVA. El pago de sobornos, ya sea por parte de las empresas o por cualquier persona física, se vuelve cosa de rutina, ya sea para obtener licencias de

operación, permisos y otros servicios gubernamentales, lo que hace pensar que esas normas jurídicas creadas, son tendenciosas, para verse obligados, en determinado momento a incurrir en el soborno.

NOVENA. Uno de los efectos más perjudiciales de la corrupción sobre nuestra sociedad, ha sido la creación de una cultura generalizada concerniente a la corrupción, dicha cultura se ha convertido como tal, debido a que la corrupción es tan presente y poderosa, que todos nosotros sin darnos cuenta en algunas ocasiones, es lo que esperamos o ya sabemos lo que debemos hacer, como por ejemplo darle la dichosa "mordida" al policía de tránsito cuando cometemos una infracción.

DECIMA. La corrupción ha existido desde tiempos remotos, en todas las culturas y sociedades, lo cual resultaría una falacia al decir que se puede acabar con dicho mal; lo que es cierto, es que sólo se puede controlar a través de normas que regulen con precisión y eficacia dichos actos. Pero como hemos visto mediante nuestra historia, desde la época de la colonia hasta nuestros días, el derecho ha ido evolucionando y se han disminuido los actos corruptos que en un principio eran tan habituales que los servidores públicos no temían por alguna sanción que se les pudiese dar. De esta forma se ha ido controlando un poco, pero creemos que si las autoridades que aplican las normas que regulan tal mal, en verdad las aplicaran, disminuiría considerablemente la corrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACKERMAN, Susan. Corrupción. Primera edición. Editorial Reus. Nueva York. 1978.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Prevención de la Corrupción en el Servicio Público. Editorial Porrúa. México, 1984.
3. ANDER-EGG, Ezequiel. Léxico de Política. Colección UTAL. Fondo Latinoamericano de Cultura Popular, FLACPO. Venezuela. 1991.
4. ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. Editorial INAP. México, 1984.
5. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1998.
6. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Democracia en Déficit. Primera edición. Editorial Washington D. C. Washington D. C., 2001.
7. BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Algunos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Aparo 1812-1861. Primera reimpression. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1987.
8. BODENHEIMER, Edgar. Teoría del Derecho. Tercera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1971.
9. BORJA MARTÍNEZ, Manuel. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. INAP. México, 1984.
10. BULLRICH, Rodolfo. Derecho Administrativo. Editorial Guillermo Kraff Llanta. Argentina, 1970.
11. BUNSTER, Álvaro. La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México, 1984.
12. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Décima edición. Editorial Porrúa. México, 1996.
13. CANASI, José. Derecho Administrativo. Primera edición. Editorial Ediciones Desalma. Buenos Aires, 1981.
14. CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México, 1982.

15. CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Doceava edición. Editorial Porrúa. México, 1978.
16. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México, 1993.
17. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1997.
18. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima primera edición. Editorial Porrúa. México, 1992.
19. GALINDO GARFIAS, Ignacio. Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México, 1976.
20. GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco. Código Penal Comentado. Editorial Porrúa. México, 1974.
21. HARO BELCHEZ, Guillermo. El Régimen Disciplinario en la Función Pública. IAPEM. México, 1993.
22. HERRERA PÉREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Segunda edición. Editorial Carsa. México, 1991.
23. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. La responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México, 1984.
24. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. El Sistema Nacional de Control y Evaluación. INAP. México, 1984.
25. KIMBERLY, Elliott. La Corrupción en la Economía Global. Primera edición. Editorial Limusa. México, 1995.
26. MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial Harla. México, 1991.
27. NEUMAN, Elías. Corrupción, Drogas y Neocolonialismo 1995. Primera edición. Editorial Cárdenas. México, 1995.
28. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 1999.
29. OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del Derecho. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 1975.

30. PORRÚA, PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Vigésimo séptima edición. Editorial Porrúa. México. 1994.
31. ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo III. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1987.
32. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1998.
33. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décima edición. Editorial Porrúa. México, 1981.
34. STEPHEN D., Morris. Corrupción y Política en el México Contemporáneo. Primera edición. Editorial Siglo XXI. México, 1992.
35. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Onceava edición. Editorial Porrúa. México, 1982.

#### DICCIONARIOS:

1. DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimo sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1998.
2. Diccionario Enciclopédico Hachette Castell. Tomo I. Editorial Ediciones Castell. México, 1981.
3. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1995.
4. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Letra "S". Editorial Porrúa. México, 1995.

#### OTRAS FUENTES

1. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La Responsabilidad de los Servidores Públicos en la Legislación Mexicana. Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República. Número especial, Septiembre 1980.
2. CARRILLO FLORES, Antonio. La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación. Revista Mexicana de Justicia. P. G. R. No. 16, Vol. VIII. México, 1982.
3. Periódico el Universal. Sección Metrópoli. Viernes 16 de Julio de 2004.
4. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. P. G. R. México, 1980.

5. ZAMARRIPA, Roberto. Sonora 91: Historia de Políticos y Policías. La Jornada Ediciones. México, 1993.

## LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
3. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
4. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
5. Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.
6. Código Penal Federal.
7. Código Penal para el Distrito Federal.
8. Código Civil para el Distrito Federal.
9. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
10. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
11. Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.