



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

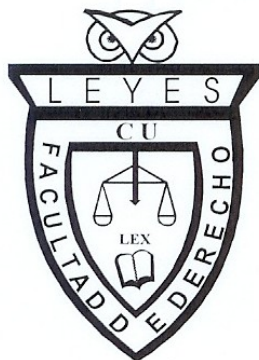
FACULTAD DE DERECHO

MARCO JURÍDICO DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO
FEDERAL

T E S I S

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

GRACIELA JOSEFINA GARCÍA MORALES



ASESOR DE TESIS
DR. ELISEO MURO RUIZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D. F.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios por ser fortaleza y paciencia durante los tiempos difíciles y por darme la gracia de vivir y ser universitaria.

A Mi Madre, por ser fuente de amor y ejemplo de superación constante, por guiarme con mano firme y siempre a mi lado.

A Mis Hijos, con todo mi amor porque representan el impulso para realizar este sueño, siendo ellos la inspiración para tomar nuevos retos como madre y como profesionista. Soy muy afortunada por tenerlos.

A Mis Hermanas, por su amor, confianza y apoyo incondicional.

A las familias Medina García y Rodríguez Roldan, por ser parte de mi vida y de este sueño.

A todos los integrantes de mi familia, por creer en mí, especialmente a mi tío Andrés porque físicamente está lejos, pero dentro de mi corazón.

A la Lic. Pilar Soriano, por enseñarme los primeros pasos dentro de este ámbito y ser ejemplo en mi aspiración.

Al Dr. Eliseo Muro, por su tolerancia, dedicación y guía, pero sobre todo por obsequiarme con su amistad.

A mis amigos, Efraín, Cirilo, y Carlos, por compartir conmigo sueños, logros y un proyecto de vida.

A mis compañeros de carrera, Guadalupe, Alfredo, Noé y Carlos, por formar parte de una visión y permanecer juntos a través del tiempo.

MARCO JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

INDICE GENERAL

	<u>Págs.</u>
INTRODUCCION.....	4
CAPÍTULO 1. EL ESTADO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	6
I.1. LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO.	7
I.2. LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL	8
I.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL. ..	14
I.3.1. SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA.....	16
I.3.2. SERVIDORES PÚBLICOS DE BASE	18
CONSIDERACIONES AL CAPÍTULO 1.- EL ESTADO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA	21
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	22
II.1. EL JUICIO DE RESIDENCIA.....	22
II. 2. CONSTITUCIONES Y LEYES.	26
II. 2.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ (1812)	26
II.2.2. CONSTITUCIÓN DE AP A TZINGAN (1814).....	27
II.2.3. CONSTITUCIÓN DE 1824	28
II.2.4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1835	30
II.2.5. BASES ORGÁNICAS DE 1843.	31
II.2.6. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.....	31
II.2.7 CONSTITUCIÓN DE 1857.	32
II.2.8. LEY JUÁREZ DE 1870.	34
II.2.9. LEY DÍAZ DE 1896.....	34
II.2.10. CONSTITUCIÓN DE 1917.	35
II.2.11. LEYES REGLAMENTARIAS DEL TÍTULO IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857	36
II.2.11.1 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940 "LEY CÁRDENAS".	36
II.2.11.2. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS. DE 1980 LEY LÓPEZ PORTILLO.....	41
II.2.12. NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (1982).....	44
II.2.12.1. REFORMAS A LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	46
II.2.12.2. PRIMERA REFORMA, DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1990, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE ENERO DE 1991.....	46

II.2.12.3. SEGUNDA REFORMA. DEL 13 DE JULIO DE 1992, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 21 DE JULIO DE 1992.	47
II.2.12.4. TERCERA REFORMA, DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1993, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE ENERO DE 1994.	48
II.2.12.5. CUARTA REFORMA, DEL 19 DE MAYO DE 1995, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MAYO DEL MISMO AÑO	48
II.2.12.6. QUINTA REFORMA, DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 1995, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 12 DE DICIEMBRE DEL MISMO AÑO.	49
II.2.12.7. SEXTA REFORMA, DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1996, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 24 DE DICIEMBRE DEL MISMO AÑO.	49
II.2.12.8. SÉPTIMA REFORMA, DEL 3 DE DICIEMBRE DE 1997, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 4 DE DICIEMBRE DEL MISMO AÑO.	50
II.2.12.9. OCTAVA REFORMA, DEL 13 DE JUNIO DE 2003.	51
II.2.13. NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	52
II.2.13.1. REFORMA A LA NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	54
CONSIDERACIONES AL CAPÍTULO II.- ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	55
CAPÍTULO III. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO	56
III.1. REPÚBLICA FEDERAL ARGENTINA	56
III.2. REPÚBLICA DE COLOMBIA.	60
III.3. REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.	64
CONSIDERACIONES AL CAPÍTULO III.- LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO.	74
CAPÍTULO IV. SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.....	75
IV.1. SUJETOS, AUTORIDAD SANCIONADORA Y PROCEDIMIENTO EN LAS MODALIDADES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	75
IV.1.1. RESPONSABILIDAD PENAL.....	75
IV.1.2. RESPONSABILIDAD CIVIL	84
IV.1.3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	86
IV.1.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	92
IV. 2. AUTORIDAD SANCIONADORA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y MEDIOS DE DEFENSA.	104
IV. 2.1. RECURSOS ADMINISTRATIVOS, DERIVADOS DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.....	105
IV.2.1.1. RECURSO DE REVOCACIÓN.	105
IV.3. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	107

IV.4. JUICIO LABORAL ADMINISTRATIVO ANTE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.....	118
IV.5. QUEJA ANTE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.	120
CONSIDERACIONES AL CAPÍTULO IV.- SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.	124
CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS.....	125
BIBLIOGRAFIA.....	133

INTRODUCCION

En México, la actividad de la administración pública, a través de sus servidores públicos y como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de derecho y por lo tanto se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

De esta manera, la administración pública es aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desempeñar la función administrativa, identificada como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de los gobernados.

La Función Pública, como relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, difiere en el servicio que prestan éstos, ya que responde a los conceptos de actividad pública o servicio público, así, encontramos personal de confianza y personal de base.

Uno de los aspectos importantes y por ello preocupante que debe tomarse en cuenta, cuando se trata de los funcionarios públicos, es la influencia que en su reclutamiento tiene el sistema político y la ausencia de un verdadero servicio civil de carrera, ya que al seleccionarse a los titulares correspondientes, la mayor parte de los cargos que ocupan, obedece a criterios de militancia política que se propicia en el cambio de administración en cada periodo, no obstante que la fracción VII del apartado "B" del artículo 123 constitucional, ordena que el Estado designe al personal mediante sistemas a través de los cuales se aprecien los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

Por otra parte, cuando el Servidor Público incurre en alguno o algunos de los supuestos de responsabilidad política, responsabilidad civil, responsabilidad administrativa o responsabilidad penal, la sanción puede tener lugar, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Código Penal, en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales deberán aplicarse por la autoridad competente y mediante el correspondiente procedimiento.

La presente tesis contiene el estudio del Marco Jurídico de servidores públicos, englobando en este gran bloque, a quienes por tener atribuciones y facultades de decisión y mando, se les considera como funcionarios públicos, así como a quienes el desempeño de sus actividades es referido al servicio público, existiendo una diferencia sustancial entre estos dos grupos de servidores relacionada en primer lugar con el cargo y responsabilidad inherente y en segundo lugar, por la permanencia y estabilidad en éste, ya que mientras los primeros suelen ser "temporales" los segundos son totalmente estables por virtud de su "base".

El capítulo I refiere al Estado y la Función Pública, precisando conceptos básicos de "Estado" de "Función Pública", su interrelación, y la Función Pública en el Distrito Federal, considerando sus órganos político-administrativos

desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denomina “Delegación del Distrito Federal”. Especificando la naturaleza de los servidores públicos del Distrito Federal, fundamentando las características de trabajadores de “confianza” y de “base”.

El capítulo II, contiene el concepto constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos, sanciones y procedimientos, a través de sus diferentes etapas históricas, sistemas políticos y de gobierno.

En el capítulo III se considera la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos en 3 países latinoamericanos, a modo de proveer de elementos comparativos entre la norma del estado mexicano y la de otros países.

Ya en el capítulo IV, se aborda el Sistema de Responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal, describiendo para ello; sujetos, modalidades, autoridades competentes para sancionar y ejecutar, medios de defensa y la competencia de diferentes instancias de Gobierno, tales como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, así como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

CAPÍTULO I. EL ESTADO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO I.- El Estado y la Función Pública.- I.1. La Función Pública en el Estado Mexicano. I.2. La Función Pública en el Distrito Federal. I.3. Naturaleza Jurídica de los Servidores Públicos del Distrito Federal. I.3.1. De Confianza. I.3.2. De Base.

Estado.

Dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática el concepto de Estado es bastante controvertido, sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales.

Se le concibe como una corporación, como persona jurídica. Esta corporación es de índole territorial, actúa y se manifiesta en un espacio, en una determinada circunscripción.

Otra de las características del Estado, es que actúa de forma autónoma e independiente. Describiéndose como poder originario, autoridad soberana o como la soberanía. De ahí la noción del Estado como "corporación territorial dotada de un poder de mando originario"(Jellinek)¹.

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la ley suprema del país.

De acuerdo al artículo 40, el sistema federal en México es una decisión fundamental del pueblo mexicano, es parte de la esencia de la organización política. El Estado federal, está compuesto de "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

El artículo 41 establece que el "pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, de acuerdo la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Función Pública.

Conceptualizada como la relación que existe entre el Estado y sus servidores públicos, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. La función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable

¹ Jellinek George, (Derechos Fundamentales) "Teoría de los estados y los derechos públicos subjetivos". Esta doctrina puede resumirse de este modo: por razón de su pertenencia al Estado, el individuo se encuentra inmerso en una pluralidad de estados: La actividad del Estado sólo es posible mediante la acción individual. En cuanto reconoce al individuo la capacidad de obrar por cuenta del Estado, lo promueve a una condición más elevada y cualificada, a la ciudadanía activa. Esta se corresponde con el 'estado activo', el status activae civitatis, por el que el individuo está autorizado para ejercer los llamados derechos políticos en su más estricto significado.

Microsoft Corporation, Biblioteca de Consulta Encarta 2005, Microsoft Corporation, en medio magnético.

al personal que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Estado y Función Pública.

Para cumplir con los fines que históricamente le han sido asignados al Estado, éste realiza múltiples y variadas actividades a través de sus órganos, que a su vez se realizan mediante la acción de seres humanos que a todos los niveles laboran como servidores del Estado, quienes de acuerdo a la actividad material, intelectual o de ambos géneros, reciben el nombre de altos funcionarios, funcionarios y empleados al servicio del Estado

1.1. LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO.

El Estado como ente abstracto, necesita de personas físicas para materializar sus actividades, por lo tanto, necesita regular de manera eficaz las relaciones entre los órganos de la administración y sus funciones, así como los actos de sus titulares.

De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.

La administración pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina, los pueblos más avanzados que ocupaban el territorio de lo que hoy es México, contaban con una estructura administrativa, a la que se habría de superponer la administración colonial. Durante esta época, la administración estaba bajo el mando del virrey que ejercía, a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas.

Al lado del virrey, se encontraba la Real Audiencia, que coadyuvaba con éste en el ejercicio de la función administrativa, además de vigilar y controlar la acción del virrey. A nivel central-peninsular participaban en la administración colonial el rey y sus secretarios, así como el Consejo de Indias. Finalmente, existían administraciones locales a dos niveles: a) provincial y distrital en el que participaban los gobernadores de reinos y provincias, al igual que los corregidores y alcaldes mayores, y b) local, en el que intervenían los cabildos y sus oficiales.

Al consumarse la independencia nacional, el emperador Iturbide organiza la administración pública en cuatro grandes Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores e Internas; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y Hacienda.

Obviamente las distintas situaciones y regímenes políticos que imperan en nuestro país, a lo largo del siglo XIX, afectan la organización y atribuciones de la administración pública, que conoce cierta estabilidad hasta el régimen porfirista.

Al triunfo de la Revolución Mexicana y bajo el imperio de la Constitución de 1917, el Estado mexicano adopta un régimen claramente intervencionista y, a través de lo dispuesto por sus artículos 3, 27 y 123, se compromete a proteger y promover las condiciones de vida de la población. Este esquema constitucional impondrá a la administración pública, encabezada por el presidente de la República, un papel de importancia fundamental en la atención de las necesidades sociales. Sobre estas bases el 31 de diciembre de 1917 se publica la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de suceder las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958, que habría de ser derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Acerca de la noción de administración pública existen distintas corrientes, entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, Según el cual se le considera, en palabras de Gabino Fraga², como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

Por otra parte, el enfoque material considera, a la administración pública, siguiendo al propio Fraga, como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Con la misma óptica, Georges Vedel³ considera a la administración, en sentido funcional, como designando a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica.

En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal, en los cuales a través de los diferentes órganos de gobierno, los servidores públicos realizan sus actividades a efecto de cumplir con la función asignada a cada uno de éstos.

1.2. LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Distrito Federal. Concepto.- Circunscripción territorial que en los Estados Federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal.

² Fraga Gabino, Administración Pública, Diccionario Jurídico 2004, Centro de Investigación de Software Jurídico, en medio magnético clave de consulta DJ2K-115.

³ Idem.

En México, la Constitución Federal de 1824 señaló dentro de las facultades del congreso federal la de "elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado". El 18 de noviembre de 1824 se declaró a la ciudad de México sede de los poderes federales. Hasta antes de esta declaración la ciudad de México había sido la capital del Estado de México, situación que propició una serie de problemas que al fin concluyeron cuando el 16 de enero de 1827 la legislatura del Estado de México declaró a Texcoco como su capital. La declaratoria de la ciudad de México como distrito federal no era sorprendente: había sido el centro y pulso del país antes, durante y después de la Colonia. En 1824 se declaró que el distrito federal sólo dependería de los poderes federales y que habría un gobernador para su administración.

Con las constituciones centralistas de 1836 y 1843, el territorio de lo que había sido el distrito federal paso a formar parte del Departamento de México.

Con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 el Estado Federal renacía y con él, el Distrito Federal, con residencia que entonces se considero provisional, en la ciudad de México; los ciudadanos del Distrito Federal votarían en la elección de presidente de la República y también nombrarían a dos senadores.

La Constitución Federal de 1857 enumeró entre las partes integrantes de la federación al Estado del Valle de México, que se erigiría en la ciudad de México cuando los poderes federales salieran de ella; en cambio, en éste, no se hizo mención del Distrito Federal.

El artículo 72, fracción VI, de la Constitución de 1857, facultó al Congreso, originalmente unicameral "para el arreglo interior del distrito federal y los territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándose rentas para cubrir sus atenciones locales". Con el regreso del bicameralismo en 1874, se decidió nuevamente que los habitantes del Distrito Federal designaran dos senadores. En 1901 fue reformada la fracción VI del artículo 72, para quedar como sigue: "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios."

En su proyecto de Constitución, Carranza pretendía cambiar el régimen del gobierno del Distrito Federal por uno de comisionados, bajo la inspiración del modelo norteamericano. Igualmente, proponía suprimir el municipio en el Distrito Federal. Estas ideas no prosperaron en el constituyente. Sin embargo, en agosto de 1928, una reforma constitucional suprimió definitivamente al municipio de la organización política del Distrito Federal, situación que prevalece en la actualidad.

El Distrito Federal es una fracción federativa que, a diferencia de los estados, carecía de autonomía política, por lo que ha estado impedida para darse su propia Constitución y crear ahí sus órganos particulares de gobierno. El poder constituyente originario, es decir, el Congreso Constituyente de 1916-1917, al expedir la Constitución Nacional creó en esta ley fundamental las bases mínimas

de organización del Distrito Federal, lo que en términos muy genéricos podría llamarse la Constitución del Distrito Federal, prevista precisamente en el artículo 73, fracción VI. Esta disposición establecía: "El Congreso tiene facultad: Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal..."

Precisamente por dicha carencia, era aplicable la fracción VI del artículo 73 Constitucional vigente hasta octubre de 1993, en virtud de que a partir del 10 de agosto de 1987 que se reformó, se establece por primera vez un órgano de representación ciudadana de elección popular directa, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyas facultades eran fundamentalmente reglamentarias y de gestión ciudadana, transformándose a partir de 1993 en un cuerpo legislativo.

Como cualquier otra entidad federativa, el Distrito Federal tiene también tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. En cuanto a la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades del Distrito Federal, las disposiciones a que se sujetarán se encuentran establecidas en el artículo 122 Constitucional, especificando en la Base Primera fracción V, las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La regla para saber qué es lo que puede hacer el Congreso de la Unión como órgano federal y qué como órgano local del Distrito Federal, es la regla general de distribución de competencias entre federación y estados, prevista en el artículo 124 constitucional; todo aquello que no le esté expresamente concedido al Congreso en tanto que órgano federal, podrá ser realizado por él mismo como legislatura del Distrito Federal.

Las atribuciones en general del gobierno local del Distrito Federal son:

1. Materia de Gobierno.
2. Materia Jurídica y Administrativa.
3. Materia de Hacienda.
4. Materia de Obras y Servicios.
5. Materia Social y Económica.
6. Materia de la Prestación de Servicios Públicos.

Actualmente, definida por el artículo 44 Constitucional, la naturaleza jurídica del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Por último, debe destacarse que en el mencionado artículo 44 de la Constitución se establece que en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

El concepto preciso del Distrito Federal y delimitación de su territorio se encuentran establecidos en los artículos 8° y 9° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que al efecto dicen:

Artículo 8°.- “La Ciudad de México es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos”

Artículo 9°.- El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene y sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el del 27 de julio de 1994, expedidos por el Congreso de la Unión, así como los convenios que el Poder Legislativo Federal llegase a aprobar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

El proceso de reforma política y administrativa del Distrito Federal ha sido gradual, pero efectivo, prueba de ello las varias reformas al artículo 122 Constitucional a partir de 1992, en 1993 Diario Oficial de la Federación del 20 de octubre de 1993, en 1994 Diario Oficial de la Federación del 1º. de julio de 1994, y de 1996 Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 1996.

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

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece en su artículo 2º., que la Administración Pública será central, desconcentrada y paraestatal.

Integran la Administración Pública Centralizada, La Jefatura de Gobierno, las Secretarías⁴, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, La Contraloría General del Distrito Federal, y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

El artículo 2º. De la Ley en comento también establece dentro de la Administración Pública del Distrito Federal: “Los organismos descentralizados, las empresas de

⁴ Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría del Medio Ambiente, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Turismo, Secretaría de Cultura.

Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Vigente.

participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos son entidades que componen la Administración Pública Paraestatal”.

En este mismo artículo 2º. Se establece que, “En las Demarcaciones Territoriales en las que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político-administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal”.

Dichos órganos político administrativos considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien a quien éste determine.

Las delegaciones del Gobierno del Distrito Federal llevan a cabo funciones de tipo político y administrativo, que corresponden a dicho gobierno, dentro del territorio geográfico de la propia delegación. La amplitud y cúmulo de servicios que deben prestarse en el Distrito Federal ha determinado su creación y funcionamiento. Actualmente existen dieciséis, denominadas:

1. Alvaro Obregón.
2. Azcapotzalco
3. Benito Juárez
4. Coyoacán
5. Cuajimalpa de Morelos.
6. Cuauhtémoc.
7. Gustavo A. Madero.
8. Iztacalco.
9. Iztapalapa.
10. La Magdalena Contreras.
11. Miguel Hidalgo.
12. Milpa Alta.
13. Tlalpan
14. Tlahuac.
15. Venustiano Carranza.
16. Xochimilco.

En el artículo 105 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se encuentra establecido: “Cada Delegación se integrará por un Titular al que se denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa, cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos”.

Estableciendo para ello en el artículo 108 “Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación sobre responsabilidades aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de

Gobierno o de los diputados, podrá remover a los Jefes Delegacionales por las causas graves siguientes:

- I. Por violaciones sistemáticas a la Constitución, al presente Estatuto o a las leyes federales y del Distrito Federal;
- II. Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal o el orden público en la entidad;
- IV. Por desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en la federación, estados, Distrito Federal o Municipios, durante el tiempo que dure su encargo, excepto las actividades docentes, académicas y de investigación científica no remuneradas;
- V. Por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal; las resoluciones de los órganos jurisdiccionales federales o paraestatal del Distrito Federal,
- VI. Por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales federales o del Distrito Federal;
- VII. Por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII. Por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión.

Los Jefes Delegacionales deberán observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y las demás autoridades Jurisdiccionales”.

En cuanto a la competencia de las Delegaciones dentro de sus respectivas jurisdicciones, el artículo 117 del propio Estatuto especifica las siguientes materias:

1. de Gobierno.
2. de Administración.
3. de Asuntos Jurídicos.
4. de Obras.
5. de Servicios.
6. de Actividades Sociales.
7. de Protección Civil.
8. de Seguridad Pública.
9. de Promoción Económica, Cultural y Deportiva y,
10. Las demás que señalen las Leyes.

En lo que se refiere a las atribuciones de los Jefes Delegacionales, en el artículo 117 fracción IX, indica “Designar a los servidores públicos de la delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso los

funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional”.

1.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

La naturaleza jurídica de la función pública trae como consecuencia la calidad del vínculo que une al Estado con sus agentes o funcionarios.

En consecuencia se pone de manifiesto la importancia de dos elementos, esenciales de una unidad, por una parte el órgano y por la otra las personas físicas, toda vez que el órgano sería una estructura inanimada e intrascendente. Igualmente, la sola existencia de la persona física sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población más no la actuación de la voluntad del Estado.

La doctrina para poder explicar la naturaleza jurídica de la función pública expone dos teorías:

- Teoría de Derecho Privado.
- Teoría de Derecho Público.

Por lo que respecta a la Teoría de Derecho Privado, la postura se basa en que la relación entre el servidor público y el Estado es por medio de un contrato civil, en virtud del cual ambas partes se otorgan derechos y obligaciones a través de la manifestación de su consentimiento, es decir, que esta Teoría pretende justificar la naturaleza jurídica de la Función Pública en un contrato civil denominado mandato, toda vez que según se trate de desarrollar su actividad el servidor público lo hace en nombre y representación del Estado.

Esta corriente también afirma que las personas morales obran por medio de los órganos que los representan, por lo tanto, siendo el Estado una persona moral, se considera que su actuación sólo puede darse a través de sus funcionarios, que son sus representantes legales.

Esta Teoría no puede ser aceptada, ya que el ejercicio de la actividad del Estado se encuentra basado en fundamentos y principios de derecho público, los cuales señala expresamente nuestra Constitución Política, en virtud de que la misma marca el alcance y contenido del poder Estatal, a diferencia del mandato el cual se encuentra regulado por la materia de derecho privado, que en términos del Código Civil regula intereses particulares.

La doctrina ha considerado dentro del rubro del derecho público tres soluciones para poder explicar la función pública:

- La tesis que considera que es un acto unilateral del Estado.
- La tesis que sostiene que es un acto contractual.
- La tesis que considera que es un acto condición.

Con respecto a la primera, sostiene que la función pública justifica su origen como un acto unilateral, en virtud de que el servicio a prestar es impuesto unilateralmente por el propio Estado, por lo que niega que la relación entre los funcionarios y el Estado sea contractual y que mucho menos requiere del consentimiento de las partes.

Asimismo, este punto de vista para algunos tratadistas se opone al artículo 5° Constitucional el cual consagra la libertad de trabajo, toda vez que establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución, sin su pleno consentimiento, por lo que se puede asegurar que la función pública no nace de un acto unilateral.

En cuanto a la tesis que sostiene que es un acto contractual, dicha postura afirma que el acto creado de la función pública es un contrato pero no civil, ni mercantil, sino debe ser de naturaleza administrativa, toda vez que existe concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepte.

Sin embargo esta tesis se desecha porque respecto de los intereses que intervienen en la contratación, por una parte el Estado representa intereses públicos y en razón de ellos debe contratar, en tanto que la otra parte representa intereses privados, ya que obedece a la satisfacción del interés personal, por lo tanto no se considera como fuente creadora de la función pública, en virtud de que los intereses de las partes son diferentes.

Con respecto a la tesis que afirma que es un acto condición, la doctrina reconoce la clasificación de los actos jurídicos por razón del efecto que producen, por lo que la primera categoría lo forman los llamados actos regla, toda vez que los regulan situaciones jurídicas generales como leyes, reglamentos, etc., la segunda categoría la forman los actos denominados actos subjetivos, ya que éstos crean, modifican o extinguen una situación jurídica individual como es el contrato. De igual forma la existencia de una tercera categoría de actos, son aquellos necesarios para que una situación jurídica general se aplique a un caso individual, llamados actos condición, en virtud de que su efecto es el de condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular, todo ello en atención a que varias ocasiones la norma jurídica no es aplicable de pleno derecho a un caso individual, toda vez de que para que éste exista, es necesario un acto jurídico intermedio, ya que con su realización el individuo se ve colocado dentro de la regla general.

Por su parte, el maestro Gabino Fraga afirma “Ahora bien, ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación establecida en dicho estatuto y que además permite su modificación en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto-uniión”

De esta manera, la doctrina a través de la Teoría del acto condición ha justificado la naturaleza jurídica de la función pública, toda vez que la misma se genera del nombramiento y la elección, según el caso y de la asunción del cargo como un acto de voluntad que implica aceptación.

En ese orden de ideas, el otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al órgano público, como parte esencial de él, por lo tanto, su actuación como parte del órgano es la expresión del poder público.

Ortiz Sotero en su obra “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, señala que se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure 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.⁵

En consecuencia se trata de una forma especial que consiste en un documento llamado nombramiento, el cual dentro de la esfera jurídica debe revestir ciertas características como: nombre, nacionalidad, los generales del servidor público, la actividad que va a realizar, etc.

La relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, es diferenciada en razón al servicio que prestan los trabajadores, misma que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Esta separación conceptual, no desvincula a la función pública con su objetivo que es la idea de "servicio".

Deberá además considerarse que no toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la función pública, ya que por requerimientos actuales, el Estado se ve en la necesidad de contratar los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlas a su servicio como sus trabajadores.

I.3.1. SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA

Concepto en el ámbito laboral común.- Son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter sui generis, acorde con las labores que realizan. Para efectos legales, es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico o social de una empresa o establecimiento, y la que conforme a las

⁵ Ortiz Sotero, Sergio Montserrat. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 2ª. ed. México, edit.. Porrúa, 2001, p3.

atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones.

Si nos atenemos al criterio jurídico, "de confianza" es el trabajador al que protege la legislación del trabajo con las modalidades que corresponden a la actividad que desempeña y son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general; así como las relacionadas con trabajos personales del patrono, dentro de la empresa o establecimiento (artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo).

Refiriéndonos a los trabajadores del Estado, el régimen relativo a la confianza tiene otras connotaciones jurídicas. Desde la promulgación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el año de 1939, se dijo que para los efectos de la mencionada ley, los trabajadores federales se dividirían en dos grandes grupos: trabajadores de base y trabajadores de confianza; incluyéndose en una larga relación los puestos que serían comprendidos en la denominación genérica "empleados de confianza" (artículo 4º del Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión).

Se agregó que estos empleados no quedaban incluidos en los beneficios consignados en el Estatuto (artículo 8º), excluyéndose asimismo a los miembros del ejército y la armada nacionales, excepción hecha del personal que prestaba servicios en la Dirección General de Materiales de Guerra, al que muy poco tiempo después también se excluyó.

El Estatuto dio paso, en el año de 1963 a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, en la cual se ha mantenido la división antes indicada, al igual que una sucinta y pormenorizada relación de los puestos que deben estimarse de confianza en el gobierno federal, tanto de los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), como de otras instituciones y dependencias (artículos 4o y 5o Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado»). El criterio para considerar cuáles actividades y funciones de los trabajadores del Estado caen en el rubro "de confianza" ha sido muy variable y ha atendido más bien a circunstancias de grado en el análisis de los empleos, que a la naturaleza propia del trabajo.

Las autoridades han sido inflexibles en considerar que todos los puestos de inspección deben ser de confianza, aunque en algunos casos el ejercicio del puesto sea de tal naturaleza técnico que resulte indispensable que lo ocupen personas con las calidades requeridas para su eficaz desempeño.

En otro aspecto, la Suprema Corte de Justicia ha sustentado criterios diversos respecto de la catalogación de los empleos de confianza, con base en el hecho de que si bien es cierto que los servidores públicos en general se encuentran protegidos por una legislación que sustenta avanzados principios sociales, en materia de puestos de confianza constituye una excepción que debe ser rigurosamente atendida tanto debido a sus efectos limitativos como a la

calificación de las funciones que en la propia ley se consignan, en las cuales queda incluida una extensa gama de situaciones que, al quedar aclaradas en el nombramiento que se expide a cada persona, han de ser atendidas en su carácter y contenido.

I.3.2. SERVIDORES PÚBLICOS DE BASE

Son los empleados que únicamente ejecutan el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado, en virtud de que desempeñan sólo funciones de auxiliares, teniendo entonces, la garantía de estabilidad en el empleo y su remoción o destitución se da en función de los supuestos de incumplimiento, a través de los cuales, la ley considera que debe darse término a dicha relación y no de la confianza que se encuentra implícita en el acto del nombramiento de los servidores públicos de confianza.

En la medida de los fines a lograr será el alcance de la atribución de facultades, surgiendo entonces, la división de competencias mediante la cual se distribuyen las facultades a cada autoridad, delimitando su campo de acción. Sostiene Gabino Fraga⁶ que cuando la ley atribuye facultades de decisión y ejecución, se está ante un órgano de autoridad; en otras ocasiones se estará únicamente ante órganos auxiliares con facultades de auxilio hacia las autoridades a fin de que puedan dictar sus resoluciones.

RÉGIMEN LEGAL

El primer estatuto legal de la función pública federal fue el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1938 que hizo justa la aplicación de la fracción II del artículo 89 de la Constitución, cuyo texto no evito la inseguridad en el empleo público. Mas tarde, sin suprimir esa fracción, se reformó el artículo 123 constitucional Para adicionarle las bases jurídicas de los trabajadores al servicio del Estado con un apartado "B, reforma que se publicó el 5 de diciembre de 1960. La ley reglamentaria de dicho apartado, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue publicada el 28 de diciembre de 1963.

Conforme al artículo 3o., de la ley burocrática y para efectos de la misma, trabajador: "es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, no obstante lo cual, excluye de su concepto y régimen a los trabajadores de confianza, tutelando sólo a los de base, que tiene por inamovibles el artículo 8.

Es la misma situación que prevalecía antes del Estatuto de 1938, y que describe Andrés Serra Rosas⁷ -que seria hoy aplicable- en los siguientes términos: "Cada renovación del Ejecutivo Federal significaba una renovación general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus

⁶ Op. Cit. Fraga Gabino, Atribución de Facultades, clave de consulta DJ2K-265.

⁷ Op. Cit. Serra Rojas Andrés, Función Pública, Administración Pública, clave de consulta DJ2K-1269.

puestos. Esta situación creaba problemas graves por la necesidad que tenía el personal nuevo de ir conociendo y preparándose en la marcha de los asuntos administrativos. No siempre el personal que llegaba era mas apto que el personal que se iba. Se creaban casos de notoria injusticia y grave perjuicio a los servicios públicos".

Si bien es cierto que en los reglamentos de condiciones de trabajo de las dependencias gubernativas, organismos descentralizados, fideicomisos y empresas paraestatales las funciones de confianza están asimismo definidas en forma específica, también lo es, la inconsistencia de elementos en la legislación mexicana que impide integrar con facilidad el concepto de funcionario público, en virtud de que en la legislación positiva, se hace referencia a funcionarios y servidores públicos en los artículos 108, 109, 110, 111 y 114.

La Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos alude a servidores públicos, sin diferenciar servidores públicos de "confianza" y "de base".

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, artículo 4º., divide a éstos, en trabajadores de base y de confianza.

De dicha ley se desprende que, no solamente los divide en trabajadores de base y de confianza, sino que en su artículo 8º excluye a estos últimos de las disposiciones relativas a los trabajadores de base de donde resulta que en principio, el calificativo de trabajador de confianza coincide con la categoría de funcionario público.

De lo anterior se advierte que los funcionarios públicos o empleados de confianza en términos genéricos carecen de un estatuto jurídico propio y de estabilidad en el empleo. Sin embargo, la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional garantiza para ellos las medidas de protección al salario y a los beneficios de la seguridad social. Por ello si les es aplicable la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1983, establece la seguridad social no solo para los trabajadores a que se refiere la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, sino que la hace extensiva a los trabajadores que por ley o decreto se incorporen a la misma aun cuando su relación laboral con el Estado sea a través de la Ley Reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, o sea la Ley Federal del Trabajo.

Incluye además en su régimen a: a) los trabajadores de las dependencias y entidades de la administración pública de los estados y los municipios en los términos de los convenios que se celebren con el Instituto, b) los diputados y

senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente. Y a los trabajadores del gobierno del Distrito Federal.

Se prevé así un régimen de seguridad social obligatorio y voluntario, este último por medio del procedimiento de incorporación. También se amplían las prestaciones de seguridad social en forma considerable y se expide el Reglamento de Prestaciones Económicas, publicado el 28 de junio de 1988. Se expiden también otros reglamentos de la ley: Reglamento Interior del ISSSTE, Reglamento Interior de órganos de gobierno del ISSSTE y Reglamento Financiero del ISSSTE.

CONSIDERACIONES AL CAPÍTULO I.- EL ESTADO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA.

1. Se define al Estado como “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio” misma que otorga a cada individuo su posición y función y, derivado de ello, se trata de un ente abstracto que necesita de personas físicas para materializar sus actividades, es claro entonces que, la característica de la función pública es que la dinámica del Estado se lleva a cabo con actividad humana, que le da animación y trascendencia a dicha estructura, haciéndose el Estado, pensamiento, voluntad y actividad.
2. La Función Pública es la relación que se establece entre el Estado y sus servidores, entraña un conjunto de obligaciones, derechos y situaciones que los vinculan, determinada ésta por un régimen jurídico que se aplica al personal que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
3. La administración Pública Central en el Distrito Federal requiere de órganos político-administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno a los que se denomina Delegaciones del Distrito Federal.
4. Respecto de los funcionarios y empleados se han manifestado diversas opiniones para diferenciar a unos de otros, entre éstos, el criterio de la permanencia en el empleo y el del poder de decisión y ordenar.

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

CAPÍTULO II.- Antecedentes Jurídicos del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. II.1. El Juicio de Residencia. II.2. Constituciones y Leyes. II.2.1. Constitución de Cádiz. II.2.2. Constitución de Apatzingán. II.2.3. Constitución de 1824. II.2.4. Las Siete Leyes Constitucionales de 1835. II.2.5. Bases Orgánicas de 1843. II.2.6. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. II.2.7. Constitución de 1857. II.2.8. Ley Juárez de 1870. II.2.9. Ley Díaz de 1896. II.2.10. Constitución de 1917. II.2.11. Leyes Reglamentarias del Título IV de la Constitución Política de 1857. II.2.11.1. Ley de Responsabilidades de 1940 "Ley Cárdenas". II.2.11.2. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980 "Ley López Portillo". II.2.12. Nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos De 1982. II.2.12.1. Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. II.2.12.2. Primera Reforma del 20 de Diciembre de 1990. II.2.12.3. Segunda Reforma del 13 de Julio de 1992. II.2.12.4. Tercera Reforma del 21 de Diciembre de 1993. II.2.12.5. Cuarta Reforma del 19 de Mayo de 1995. II.2.12.6. Quinta Reforma del 28 de Noviembre de 1995. II.2.12.7. Sexta Reforma del 18 Diciembre de 1996. II.2.12.8. Séptima Reforma del 3 de Diciembre de 1997. II.2.12.9. Octava Reforma del 13 de Junio de 2003. II.2.13. Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. II.2.13.1. Reforma a la Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

II.1. EL JUICIO DE RESIDENCIA

En la época prehispánica los Aztecas, contaban con un sistema de responsabilidades de los funcionarios muy adelantado para su tiempo, ya que contaban con sanciones bastante drásticas que incluso podrían llegar a la muerte del servidor público, se contemplaba que las conductas ilícitas desplegadas por los funcionarios de acuerdo a su gravedad, se podía imponer una simple amonestación, una destitución del cargo desempeñado, una inhabilitación para ocupar cargos públicos en el futuro, así como el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa.

Hacia la época colonial (1492 – 1810) existieron leyes que regulaban la Responsabilidad de los Servidores Públicos, cuyo origen fue tomado del viejo Continente; siendo una institución importante el JUICIO DE RESIDENCIA.

Denominado así, debido a que el funcionamiento en contra de quien se seguía dicho juicio, debía residir en el lugar del Juicio, mientras se agotaban las investigaciones.

El juicio de residencia fue, junto a la visita, el mecanismo de control de poder más importante de esta época. A través de él, se limitó el poder de los funcionarios públicos, se pretendió controlar la corrupción y se salvaguardaron las garantías individuales.

En un principio, los funcionarios indianos sólo estuvieron obligados a someterse al juicio de residencia al finalizar el ejercicio de sus funciones por vencimiento del plazo, cuando el oficio era temporal, por traslado o ascenso a otro cargo. Sin embargo, estos juicios podían ser promovidos en cualquier momento y para los oficios perpetuos y permanentes llegó a establecerse periódicamente. En un caso u otro, lo cierto es que todos los funcionarios, independientemente de su jerarquía,

quedaban imposibilitados para ocupar un nuevo cargo si se habían sometido a juicio de residencia por el anterior.

Tuvo su origen en el derecho medieval castellano, quedando regulado en las Partidas de Alfonso el Sabio (partida III)⁸. Sin embargo como tantas otras instituciones castellanas trasladadas a América, fue en ésta donde alcanzo mayor desarrollo y significación. Y dio lugar a una amplia legislación que quedó contenida en la Recopilación de Leyes de Indias⁹, libro 5, título 15. Los juristas de la época lo recrearon en su interpretación, sobre todo Juan de Solórzano y Pereira en su *Política Indiana*.¹⁰

En la segunda mitad de la centuria se hizo costumbre disponer del juicio a los altos funcionarios que gozaban del favor real. Tal fue el caso de varios virreyes, como Ceballos en el Río de la Plata¹¹ y el marques de Branciforte¹² en la Nueva España. Debido a ello, Carlos III, por Real Cédula de 24 de agosto de 1799 lo reestructuró, devolviéndole su anterior vigencia y adecuándolo a las necesidades de su época.

⁸ (1221-1284), rey de Castilla y de León (1252-1284), una de las figuras políticas y culturales más significativas de la edad media en la península Ibérica y en el resto del continente europeo. Hijo del monarca Fernando III. Una de las facetas más importantes del reinado de Alfonso X fue su labor legislativa, indisolublemente ligada a la introducción en Castilla y León del Derecho romano. Bajo su impulso, se organizó un formidable *corpus* de textos jurídicos, tanto doctrinales como normativos. Sus obras más significativas en este terreno fueron el Fuero Real, el Espéculo y el Código de las Siete Partidas. **Alfonso X el Sabio** Op. Cit. Biblioteca de Consulta Encarta 2005.

⁹ Conjunto de leyes dictadas por España para la América hispana. Durante los tres siglos de vida colonial, los virreinos americanos dependientes de España se rigieron por un conjunto de leyes que se fueron adaptando a la compleja realidad para la que en la mayoría de los casos no existían precedentes. Estaba formado por las normas procedentes del Derecho de Castilla, que actuaba como base jurídica fundamental, las específicas de Indias y aquellas procedentes del Derecho Indígena que fueron introducidas por su utilidad en las relaciones con la población autóctona, como las que trataban sobre los sistemas del cacicazgo, que afectaban a los sistemas de parentesco y de herencia. El Derecho Indiano estuvo formado por las leyes y los numerosos documentos jurídicos que generó su aplicación, gestionados por una compleja burocracia que funcionó tanto desde la metrópoli como desde las diferentes sedes administrativas americanas. **Leyes de Indias**. Ob. Cit.

¹⁰ (1575-1655), jurista español. Nació en Madrid y estudió leyes en Salamanca. Catedrático desde 1607, pasó a desempeñar el cargo de oidor de la audiencia de Lima (en el virreinato del Perú), dos años más tarde, con el encargo de proceder al estudio para la futura recopilación de la legislación de Indias. Como visitador y gobernador de las minas de Huancavelica a partir de 1618, trabajó en la reforma de sus normas laborales. En 1627, regresó a España para ejercer el cargo de fiscal del Consejo de Indias un año después. Miembro de dicho Consejo desde 1629 hasta 1644, lo fue así mismo del de Castilla (1640-1655). Su aportación principal, la *Recopilación de leyes de los reinos de Indias* (1680), apareció publicada mucho tiempo después de su fallecimiento, que tuvo lugar en Madrid, en 1655. La *Recopilación* supuso la revisión y ampliación del trabajo efectuado por Antonio de León Pinelo hacia 1629. Además, entre otras obras, publicó su *Política Indiana* (1647), una minuciosa descripción comentada del derecho castellano y de su aplicación específica a los territorios del Nuevo Mundo. **Solórzano Pereira, Juan de** Ob. Cit.

¹¹ (1716-1778), militar y administrador colonial español, primer virrey del Río de la Plata (1776-1777). **Ceballos, Pedro Antonio de** Ob. Cit.

¹² (final de la segunda mitad del siglo XVIII), militar y administrador colonial español, virrey de Nueva España (1794-1798). Nació hacia 1750 en Sicilia, pertenecía a una noble familia originaria de la localidad de Carini (en la actual provincia de Palermo). Primer ministro y favorito del rey español Carlos IV, lo cual propició su ascenso a capitán general y gobernador de las islas Canarias. Posteriormente, fue nombrado virrey de Nueva España, cargo que desempeñó desde julio de 1794 hasta marzo de 1798, fecha ésta así mismo de la momentánea caída en desgracia de su patrocinador. Su gobierno se caracterizó por un comportamiento corrupto. **Miguel, Conde de Branciforte** Ob. Cit.

El juicio de residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento. Había una parte "secreta" de la que el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario residenciado y otra "república" en la que cualquier particular que se considerase agraviado podía promover demandas y querellas para la satisfacción de sus agravios.

Se lleva a cabo ante un juez especial, designado por el presidente del Consejo de Indias, cuando el oficio era de provisión real, o por los virreyes, presidentes o gobernadores, cuando el oficio era provisto por estos funcionarios criollos. Se tramitaba en el lugar donde el residenciado había desempeñado su oficio, quedando éste arraigado. Excepcionalmente se autorizó a algunos altos funcionarios a que fueran representados por procurador cuando debían trasladarse a otras regiones. El juicio comprendía no sólo al residenciado principal, sino también a los otros funcionarios subalternos que hubiesen desempeñado cargos durante el gobierno del primero. Es importante destacar que solía analizar, no sólo el desempeño del enjuiciamiento en su oficio, sino también su vida privada y su moralidad.

El juicio de residencia constaba de las siguientes etapas:

1. ANUNCIO Ó PUBLICACIÓN DE EDICTOS DE RESIDENCIA.- Hecho por el juez a través de edictos en todo el territorio sometido a la jurisdicción del funcionario enjuiciado. En dichos edictos se invitaba a la población (españoles e indios) a presentar demandas contra el residenciado y sus auxiliares dentro de un plazo determinado. Se procedía después a la investigación.
2. INVESTIGACIÓN.- Con base en ella, el juez, actuando de oficio (parte secreta), solicitaba informes a los organismos oficiales, revisaba documentación pública, examinaba testigos y recibía denuncias anónimas. La prueba testimonial era considerada de gran importancia. El juez debía elegir testigos probos y desapasionados y someterlos a un interrogatorio previamente preparado que seguía los modelos tradicionales, así como las órdenes reales recibidas para el caso.

Si la Investigación territorial del residenciado era muy extensa, el juez debía enviar comisionados a la Investigación a villas más lejanas para obtener la Investigación que faltaba. En esta misma fase del procedimiento destinada a la Investigación, el juez daba entrada a las querellas de los agraviados (parte pública) quienes debían prestar fianza que perdían en caso de no poder probar sus dichos. Se pretendía así evitar falsas acusaciones derivadas de rencillas o envidias personales.

3. FORMULACIÓN DE CARGOS CONCRETOS.- Recabada la información, el juez formulaba los cargos concretos, si los había, y le daba traslado al residenciado para que éste elaborase el pliego de defensa. La Residencia en su parte Pública tenía gran importancia, ya que los particulares podían interponer capítulos, demandas y querellas al

Residenciado; con los capítulos se ejercía la acción popular en contra del Residenciado y se sustanciaban por los mismos trámites de Juicio ordinario, pero acortando los términos y sin que éstos dejaran correr los días feriados.

4. SENTENCIA.- Establecidos los cargos y probados los descargos por el Residenciado y teniendo en cuenta la defensa, el juez dictaba sentencia, absolutoria o condenatoria. En el segundo caso, con base en la falta cometida y al criterio del juzgador, se imponía la pena. Las más frecuentes fueron: multa, inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de un oficio, traslado y destierro. Las penas pecuniarias eran transmisibles a los herederos en la medida de su enriquecimiento.

Los Jueces tenían la obligación de sentenciar todos los cargos y de consignar los buenos como los malos procedimientos de los Residenciados, para que los primeros fueran premiados y los malos castigados; si el Residenciado era absuelto de los cargos imputados obtenía el permiso necesario para imprimir la sentencia y difundirla o presentarla junto con las relaciones de sus méritos y servicios al solicitar nuevas mercedes, en el caso de sentencias condenatorias, el juez imponía las penas correspondientes, que podían ser desde una multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado, siendo la de multa la más usual y para cuyo pago se otorgaba en ocasiones prórroga.

5. APELACIÓN.- El sentenciado podía apelar ante el Consejo de Indias si ocupaba un oficio de provisión real o ante la Audiencia en los demás casos. La sentencia definitiva cerraba el caso y no se podía volver, en un posterior juicio de residencia contra los actos punibles cometidos por el funcionario absuelto o sentenciado correspondiente al periodo ya enjuiciado.

Los objetivos fundamentales del juicio de residencia fueron:

- ∞ Evitar la corrupción y obtener un equilibrado nivel de honradez en la administración pública indiana en beneficio de la comunidad y de la Corona misma.
- ∞ Proteger los derechos de los particulares frente a la administración, evitando los abusos de poder de los funcionarios. Esto se obtenía por la vía de acciones públicas destinadas a satisfacer los agravios inferidos a cualquier individuo por el funcionario residenciado.

Es importante destacar que lo perseguido con mayor rigor fueron las infracciones en perjuicio de la Real Hacienda. El interés fiscal, se sobrepuso al interés político y a la salvaguarda de las garantías individuales, aunque no se olvidaron estos dos aspectos de la actuación gubernativa.

El juicio de residencia fue, en su largo periodo de vigencia en las Indias, una institución muy controvertida. Sus críticos más acervos lo consideraron inútil, corrompido y pernicioso, ya que en múltiples ocasiones dio lugar a quejas

producto de envidias y querellas personales. Asimismo, en muchos casos, su excesivo rigor limitó la autonomía y la creatividad de los mejores y más altos funcionarios. En sentido contrario sus partidarios alabaron no sólo sus ventajas como modelo de control de la corrupción y del exceso de poder, sino que también consideraron que a través de él fue posible destacar y subsanar los errores de la compleja y casuística administración indiana.

Criticada o alabada, es incuestionable la importancia que tuvo esta institución en los tres siglos del periodo colonial americano. Actualmente, en México, el estudio de los juicios de residencia constituye una importante fuente de conocimiento de la realidad político-social novohispana, así como un foco de inspiración para la solución de problemas tan actuales como los derivados de la necesidad de controlar la corrupción y de contener la codicia y arbitrariedad de los funcionarios públicos.

II. 2. CONSTITUCIONES Y LEYES.

II. 2.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ (1812).

La Constitución de Cádiz, jurada y firmada en España el 18 de marzo de 1812, llega a la Ciudad de México el 6 de septiembre, anunciada por Bando Real el 28 del mismo mes.

Las cortes de Cádiz recogieron sus presupuestos y los regularon en la Constitución de 1812 con el nombre de juicio de responsabilidad.

“La Residencia como instrumento para exigir la responsabilidad de funcionarios públicos, fue acogida por las Cortes gaditanas en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, y se le dio el nombre de Juicio de Responsabilidad, el cual no constituyó una institución diferente, toda vez que toda Residencia se resolvía en un Juicio de Responsabilidad, la Residencia en la Constitución de Cádiz se encuentra en el artículo 261, que a la letra indica: Artículo 261.- Toca a este supremo tribunal (se trata del Tribunal de Justicia) sexto. Conocer de la Residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes”¹³.

La característica esencial de esta Constitución consiste en que el poder prácticamente se concentraba en el Rey, único exento de este Juicio de Responsabilidad, no así los Secretarios de Despacho, cuyo desempeño podía ser vigilado por las Cortes.

La Corte contaba con el Supremo Tribunal de Justicia, el cual tenía dentro de sus funciones juzgar a los Secretarios de Estado y de Despacho, cuando las Cortes decretaban haber lugar a la formación de la causa, remitían todas las cosas que

¹³ Lanz Cárdenas José Trinidad.- La Contraloría y el Control Interno en México. 2ª. Ed. México, Edit. Fondo de Cultura Económica. s.f. Pág. 74.

dieran lugar; se iniciaba la suspensión automática provisional del funcionario responsable; y de comprobarse la responsabilidad, la suspensión se convertía en definitiva y se le imponía una inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, otro tipo de infracciones podían ser en responsabilidad civil o penal, consistente en la pena de muerte, destierro o pena pecuniaria.

La Constitución de Cádiz no constituyó un instrumento muy avanzado para sus tiempos y sus gentes, y resulta elemental la causa por la que el Virrey Venegas¹⁴ suspendió su cumplimiento al poco tiempo de ser jurada en la Nueva España. Sólo en parte y de mal modo, se restableció posteriormente por Calleja¹⁵. Al fin Fernando VII mostró su real manera de ser, con desprecio al pueblo que por él se había sacrificado, en 1814 dejó sin efecto alguno la Constitución y a todo lo que la recordara. En México, el Virrey Calleja siguió las órdenes de su rey, revelándose más absolutista que éste.

Muchos años después, en 1820, el propio Fernando VII se vio en la necesidad de restablecer la vigencia de la carta gaditana, presionado por el levantamiento de riego y en la Nueva España fue otra vez jurada dicha Constitución, surtiendo en mínima parte sus efectos, pues ya era muy tarde para regir el destino de un pueblo que veía cercana su autonomía, que ya no quería lazo político alguno con la metrópoli.

II.2.2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN (1814).

La llamada Constitución de Apatzingán no es propiamente una Constitución y desde el punto de vista jurídico, se trata de un manifiesto revolucionario, redactado en forma de Constitución o con las pretensiones que atañen a ella.

Fue la primera que apareció en el México Independiente, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Es el primer documento que consagró la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos y el Juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva.

Esta Constitución tuvo repercusiones sobre personas que habían estado protegidas en otros momentos históricos, como es la figura de los Diputados, mismos que debían sujetarse al Juicio de Residencia, en la parte que les tocaba en la Administración Pública, pudiendo ser acusados incluso durante el tiempo de su cargo, por los delitos de herejía, apostasía y dilapidación de los caudales públicos.

¹⁴ Venegas, Francisco Javier, marqués de la Reunión y de Nueva España (1760-1838), militar y administrador colonial español, virrey de Nueva España (1810-1813) resultó nombrado gobernador de Cádiz en 1810. Ese mismo año, el Consejo de Regencia (que sustituyó a la Junta Central en enero), reunido en dicha ciudad, le nombró virrey de Nueva España para relevar a Francisco Javier de Lizana y Beaumont, ante el cariz que estaban tomando en ese territorio los acontecimientos tendientes a su emancipación. Tres años más tarde fue reemplazado por el brigadier Félix María Calleja del Rey. Ob.Cit.

¹⁵ Calleja del Rey, Félix María, conde de Calderón (1755-1828), militar y administrador colonial español, virrey de Nueva España (1813-1816). idem.

Los Titulares de los Ministerios eran también responsables de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra la Constitución o contra las leyes mandadas a observar y que en el futuro se promulgaran, estando obligados a sujetarse al Juicio de Residencia, promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Para los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, se creó el Tribunal de Residencia.

En Apatzingán, respecto del supuesto o de los mismos individuos, parece que sólo cabe al finalizar en su cargo, no antes, a excepción, cuando se trate de delitos cometidos por las supremas corporaciones, y los cometidos por el Supremo Gobierno, o a instancias del Congreso.

En todo caso la acusación se remitirá al Congreso, quien de oficio actuará todo lo conveniente, para declarar si ha o no lugar a la formación de la causa, y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado y remitirá el expediente al tribunal de residencia, quien prevea esta declaración y/o de otro modo, formará la causa, la substanciará y sentenciará con arreglo a las leyes.

Ante el tribunal de residencia se substanciarán las causas de los diputados y las del triunvirato¹⁶. Otra particularidad de la Constitución en cometo es la marcada influencia religiosa, consideraba como conductas prohibidas a la apostasía y la herejía cuando en la actualidad ya no son perseguibles jurídicamente y son considerados como delitos eclesiásticos.

En este sentido, “no es sorprendente que este documento consignara la religión católica como religión del Estado, fundamentalmente por dos razones: la larga tradición en ésta y el hecho de que todos los firmantes eran católicos, entre ellos algunos eclesiásticos”¹⁷.

La Constitución de Apatzingán no contemplaba la existencia de responsabilidad administrativa, se requería previa declaración del Congreso para que el acusado fuera sometido a la competencia del Tribunal de Residencia, a diferencia de la época colonial, en la que se manifestaban los agravios directamente a un juez y no se requería de la opinión o permiso de otro órgano para declarar la procedencia.

II.2.3. CONSTITUCIÓN DE 1824.

Suscrita en la Ciudad de México el 4 de octubre de 1824, es el primer documento que en forma sistemática proporciona un catálogo sobre los sujetos y causas de responsabilidad, contempladas en su artículo 38, en el que se observa la evolución de la técnica legislativa, consagrando una nueva forma de fincar

¹⁶ Magistratura de la antigua Roma compuesta por tres personas conocidas como triunviros, por extensión, cualquier ejercicio del poder compartido por tres instancias de gobierno. Triunvirato (Roma), Ob. Cit.

¹⁷ Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano. Ed. 1985, Edit. Pax, México, D.F.. 9ª. p. 75.

responsabilidades a los funcionarios públicos y adquiriendo básicamente las características políticas, de las que es posible señalar las siguientes:

- Una Estructura Federal.
- Un procedimiento bi-instancial.
- Se refiere a los altos Funcionarios de la Federación.
- Se refiere a los Gobernadores cuando violen la Constitución o las Leyes Generales de la Unión.

En esta Constitución, en cuanto a los sujetos a Juicio de Responsabilidad, se encontraba en primer lugar el Presidente de la Federación, que podía ser responsable de los delitos de traición a la Independencia nacional, a la forma establecida de gobierno y por 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 a las cámaras les correspondían, pudiendo conocer cualquiera de las dos cámaras en calidad de gran jurado.

El vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo, pero sólo ante la Cámara de Diputados, los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los Secretarios de Despacho, también respondían por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos; los Gobernadores de los Estados, eran responsables por infracciones cometidas a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación que no fuesen manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes Generales de la Unión.

Los Diputados y Senadores también podían estar sujetos a Juicio por las causas criminales, con la salvedad de que la acusación debía realizarse ante la Cámara de Senadores si se trataba de diputados y ante la de diputados si se trataba de Senadores, constituyéndose cada cámara en gran jurado para declarar si había lugar o no a la formación de la causa, y cuando si procedía se le suspendía de su encargo y se ponía a disposición del tribunal competente.

Eran también sujetos de responsabilidad, todos los empleados públicos, ya que la Corte Suprema de Justicia conocería de las infracciones de la constitución y leyes generales, según lo prevenga la ley, así como que todo funcionario público, sin excepción de clase, antes de tomar posesión de su destino, debía prestar juramento de guardar a la Constitución.

La materia u objeto del Juicio de Responsabilidad, tenía como principales objetivos; el proteger por violaciones directas la Constitución Federal. Acta constitutiva y constituciones locales, que provengan de cualquier alta magistratura, proteger por violaciones de las Leyes y demás disposiciones generales, es decir, se protege al particular contra toda clase de funcionarios de la administración

Federal y Local, incluido el Presidente y Vicepresidente, lo mismo que a los jueces en General.

El pensamiento de los legisladores se adecuó a la nueva realidad del servidor público al tipificar nuevos delitos, como traición contra la independencia nacional, la forma de gobierno, cohecho y soborno, abandonando así los delitos de apostasía y herejía, que contemplaba la Constitución de Apatzingán, fijando en forma clara los sujetos, objeto de responsabilidad, pero no así la responsabilidad administrativa.

II.2.4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1835.

El 23 de octubre de 1835, se establecen los temas que serían motivo de leyes constitucionales, el formato es parecido al de las siete partidas de Alfonso “El sabio” por el número de apartados que también eran siete,

Primera Constitución Centralista, conocida como Las Siete Leyes Constitucionales del 29 de Diciembre de 1836, viene a suprimir el Federalismo, en vez de Estados, existen Departamentos, estructurada a partir de un Departamento Central del que derivan todos los poderes del estado, careciendo de soberanía los Estados que integran la Unión, estructurada de la siguiente manera:

La Primera denominada “Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República”, conteniendo las bases para fijar la nacionalidad y la ciudadanía, su pérdida, suspensión y rehabilitación, condición de los extranjeros; así como las obligaciones conducentes, específicamente la de profesar la religión patria, la que no se precisa.

La Segunda, “Organización de un Supremo Poder Conservador” que contiene la creación de un cuarto poder, formado por cinco individuos, estableció un poder inédito al lado de los otros tres poderes.

El Supremo Poder Conservador tenía ciertas facultades que le permitían declarar la nulidad de actos de los demás poderes, no necesitaban justificar sus decisiones, podían bloquear incluso los decretos del Ejecutivo, declarando incapacidad física o moral del Presidente, así como suspender al legislativo y el judicial, sus órdenes no podían ser desobedecidas, a riesgo de constituirse en reo de crimen de alta traición. El poder en comento sólo es responsable ante Dios y la opinión pública no merece comentarios.

La Tercera Ley se refiere al Poder Legislativo, que es bilateral. Los Diputados serán electos conforme lo determine la ley y calificada la elección por el Senado. La composición de éste se iniciará por la Cámara de Diputados, el Gobierno de Junta de Ministros y la Suprema Corte, quienes elaborarán listas de candidatos que se enviarán a las Juntas Departamentales; éstas elegirán y la calificación la hará el Supremo Poder Conservador.

La Cuarta Ley, se refiere al Ejecutivo, que se deposita en el Presidente de la República, que dura ocho años en su cargo y puede ser reelecto, su elección es tan complicada o más que la de los Senadores. Se mencionaban sus prerrogativas, funciones y limitaciones, asistido de un Consejo de Gobierno y de cuatro Ministros.

La Quinta Ley se refiere al Poder Judicial. Se ejerce por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos, los Tribunales de Hacienda y los Juzgados de Primera Instancia. La nominación de los miembros de la primera es tan engorrosa y complicada, como la del Presidente y Senadores; se expresan funciones relativas y se dan prevenciones de procedimiento.

La Sexta Ley, acaba con el sistema federal, habla de la división del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos.

En acuerdo del Consejo se fijan las funciones de los Gobernadores en siete individuos, que se elegirán como los Diputados; al frente de los Distritos, habrá prefectos; y de los partidos subprefectos. En las capitales y poblaciones de importancia, funcionarán ayuntamientos de elección popular, con alcaldes, jueces de paz, etc.

La Séptima Ley prescribe la forma de variar la Constitución. A lo anterior, cabe agregar 8 artículos transitorios.

En cuanto al Ejecutivo, se suprime la Vicepresidencia y sólo queda el ejecutivo de manera unipersonal, representado a través del Presidente de la República, creándose al lado de éste, los Ministerios, que actualmente se denominan Secretarías de Estado; permitiendo además la existencia de un Consejo de Gobierno, integrado por quince miembros básicamente internos, con Religiosos, Militares, etc., haciendo las veces de un Órgano Consultivo de Gobierno.

A pesar del desarrollo de ideas claras acerca de la responsabilidad de los altos funcionarios, no hubo ordenamiento específico que regulara la responsabilidad de éstos.

II.2.5. BASES ORGÁNICAS DE 1843.

En 1843, las Cámaras de Diputados y Senadores hicieron alarde de reformas constitucionales, pero no llegaron a cosa alguna. En su parte dogmática insiste en la intolerancia religiosa y contiene un amplio catálogo de derechos individuales. En su parte orgánica subsiste el régimen centralista. Mejora en mucho las Siete Leyes Constitucionales de 1836, entre otros, deja a un lado al Poder Conservador, pero en otros continúa en sus principios fundamentales.

II.2.6. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

En 1847, surge un documento importante, llamado Acta Constitutiva y como reforma, establece las bases para instaurar el Federalismo, volviendo así a la Constitución de 1824, conservando las mismas bases que ésta:

1. Concepto de Soberanía Nacional.
2. Autonomía Estatal.
3. Conservación de los Tres Poderes.

Fórmula Otero.-Se suponía la posibilidad de que los Tribunales Federales ampararan a los individuos contra los abusos de los poderes legislativo y ejecutivo. Se prevé el juicio de Amparo sólo para proteger de estos poderes.

El Artículo 19 expresa lo que tradicionalmente es la piedra angular de nuestro Juicio de Amparo, misma que señala “Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan los poderes legislativo y ejecutivo ya de la federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general de la ley o del acto que lo motivare”¹⁸

Se identifican las bases de lo que sería la Constitución de 1857, restaurándose los principios federalistas:

1. División de Poderes.
2. Soberanía Nacional.
3. Establecimiento de los 3 poderes:
 - Poder Legislativo.- Integrado por una persona, suprimiendo al Senado, que se reinstalaría nuevamente hacia 1875.
 - Poder Ejecutivo.- No se reinstaura a la Vicepresidencia, sólo queda el ejecutivo representado por el Presidente.
 - Poder Judicial.- Conserva la estructura de 1824. La Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.
4. Se restablece el Federalismo y en consecuencia los Estados de la República: Desaparecen los Departamentos.

II.2.7 CONSTITUCIÓN DE 1857.

En el periodo comprendido entre las Constituciones de 1824 y 1857 no hubo ordenamiento específico que regulara la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación, sin embargo se desarrollaron ideas muy precisas acerca de su responsabilidad.

Históricamente se considera el primer ordenamiento mexicano que establece un título exclusivamente referido a las responsabilidades en las que pueden incurrir

¹⁸Gutiérrez de Velazco, Manuel, Historia de las Constituciones Mexicanas. 1ª. Ed. México Guadalajara, Edit. Instituto de Estudios Sociales, 1978, p. 50.

los funcionarios públicos, denominado “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, retomando la importancia del Juicio de Residencia.

En esta Constitución, se plasma a propuesta del Diputado Marcelino Castañeda, un procedimiento de responsabilidad basado en la existencia de dos jurados con funciones de juzgador cada uno. La Cámara de Diputados como jurado de instrucción, determinaría la presunta responsabilidad del servidor público, mientras que la Suprema Corte de Justicia ante la eliminación del Senado, fijaría mecánicamente la sanción prevista en las leyes¹⁹.

En cuanto a la responsabilidad política de los Gobernadores de los Estados, el Diputado Castañeda los incluyó en el artículo 103 de la Constitución en comento, como posibles sujetos de infracción de la Constitución y Leyes Federales. Valido tratándose de la llamada responsabilidad política por comisión u omisión de actos denominados como delitos oficiales. Sin embargo por lo que respecta a la responsabilidad penal surgida por la comisión u omisión de delitos del orden común, el procedimiento denominado de desafuero, gozaba de la decisión del gran jurado.

En este Sistema Constitucional, imperó el argumento de que la Suprema Corte de Justicia, en su carácter de único poder reconocido para la imposición de todo tipo de penas, gozaba de la competencia propia de desempeñar tal función, en contraste con el desaparecido Senado.

En relación a la posible responsabilidad del Presidente, esta Constitución determina que el Presidente de la República, durante su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

También establece el principio de antejuicio, denominado “Declaración de Procedencia”, es decir, se determinaba que el Congreso erguido como Gran Jurado, podía declarar por mayoría absoluta de votos si procedía o no contra el acusado si el delito fuera del orden común, en caso afirmativo, el acusado quedaba por ese solo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.

Para el caso del juicio político, por delitos oficiales, el Congreso actúa como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación declaraba, por mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable; si la declaración era absolutoria, éste continuaría en el ejercicio de su encargo, en caso contrario, sería separado inmediatamente y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, la cual procedía a aplicar la pena que la ley establecía para el caso concreto. Si el funcionario era encontrado culpable del delito o faltas oficiales era improcedente el indulto.

¹⁹ Zarco Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856 – 1857), 1ª. Ed., México, D.F., Edit. Colmes, 1956, p.p. 1102 – 1103.

Considerando delitos oficiales, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes, federales en puntos de gravedad. Por lo demás sólo podía exigirse responsabilidad al funcionario durante el tiempo de su cargo y hasta un año después de concluirlo. En las demandas de orden civil, ningún funcionario tenía fuero o inmunidad.²⁰

II.2.8. LEY JUÁREZ DE 1870.

La Primera Ley Reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, fue la del 3 de noviembre de 1870, denominada “Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de Altos Funcionarios de la Federación” que contemplaba como delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

En ese entonces no existía Código Penal, ni Código de Procedimientos Penales, por lo tanto, cuando se cometía un delito oficial, se disponía en el artículo 105 constitucional, que la Cámara de Diputados con mayoría absoluta de votos, declarararía si el acusado, era o no culpable en el supuesto de que determinara que si era culpable, el acusado quedaba a disposición de la corte suprema a efecto de que en pleno erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, de haberlo, se procediera a la aplicación, también por mayoría de votos, de la pena prevista por la ley.

No obstante lo dispuesto por este artículo no tenía aplicación posible antes de que existiera la Ley de Responsabilidades de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial.

II.2.9. LEY DÍAZ DE 1896.

La Segunda Ley de Responsabilidades fue la del 6 de junio de 1896, la cual constituyó una Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, misma que aludía al procedimiento en casos de delitos del orden común, a diferencia de la anterior, no hacían alusión a los delitos oficiales, puesto que el Código Penal de 1872 los definía en su artículo 1059. Únicamente hablaba de delitos comunes cometidos por funcionarios durante el encargo o en el cumplimiento de sus funciones.

Esta ley denominaba al fuero constitucional, fuero de licencia para enjuiciar, estuvo vigente hasta la expedición del código penal de 1929, a pesar de las modificaciones que trajo consigo la constitución de 1917, que alteraron en parte las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios.

²⁰ Constitución de 1857. Constituciones de los Estados, Prólogo y Estudio Previo de Enrique Lomberra Pallares, Ed. Facsimilar de la Comisión Nacional, México, s.f. Editada por el Partido Revolucionario Institucional, p.p. 16-17.

II.2.10. CONSTITUCIÓN DE 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917, ordenamiento que estructura el sistema de responsabilidades bajo el Título IV denominado “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, del cual se desprende que incorpora como sujetos de responsabilidad por delitos comunes, faltas y omisiones en que se incurran en el ejercicio de su encargo político a los Senadores, miembros del Congreso de la Unión y al Procurador General de la República, así como a los diputados de las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

La Constitución de 1917 adoptó en gran parte lo dispuesto por la de 1857, en lo que se refería a las responsabilidades de los servidores públicos, mejorando su redacción y presentando grandes novedades entre otros aspectos.

En el texto original del artículo 108, que en la Constitución de 1857 correspondía al artículo 103, delimitaba la responsabilidad del Presidente de la República al señalar que:

“La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy graves puede ser juzgado durante el tiempo de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la Patria o a los de carácter grave del orden común”

Los gobernadores y diputados no considerados en la constitución de 1857, asumieron además de su carácter de funcionarios estatales, el de auxiliares de la Federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal.

En la exposición de motivos de la Constitución de 1857 se decía que el procedimiento sería distinto según se tratara de delitos del orden común o de delitos oficiales.

En los delitos del orden común, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, sometía a los Funcionarios a los Jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano, solamente que, para proteger a estos funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos y que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común se requería la expedición de una declaratoria por parte de la Cámara de Diputados.

En cuanto a los delitos oficiales, los funcionarios no podían ser juzgados por tribunales del orden común, sino que esta responsabilidad era exclusiva del Senado de la República, para lo cual utilizaba el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados hacía la acusación ante la Cámara de Senadores, misma que dictaba la resolución, previo trámite del respectivo proceso, así como oír al

acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad. Se consideraba indispensable que en estos juicios interviniera un jurado popular.

En esta Constitución niega la gracia del indulto y establece el término de un año contado a partir de concluir el encargo público para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, así mismo niega el fuero en demandas del orden civil.

Esta Carta Magna, en su artículo 111 previó que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales, determinado como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.

Tardó en ser publicada veintitrés años, a pesar de que en el artículo 16 transitorio de la Carta de Querétaro se estipuló que el Congreso Constitucional en periodo ordinario de sesiones, debería expedir la ley de responsabilidades.

II.2.11. LEYES REGLAMENTARIAS DEL TÍTULO IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857.

II.2.11.1 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940 “LEY CÁRDENAS”.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de Altos Funcionarios de los Estados, del 30 de diciembre de 1939, se publicó el 21 de febrero de 1940, bajo el mandato del General Lázaro Cárdenas, es la primera Ley de la materia bajo la vigencia de la Actual Constitución.

Dividida en seis títulos, con un total de 111 artículos y 6 transitorios, a diferencia de la Ley de 1870, que constaba de 11 artículos y la de 1896 con 64 artículos.

En la exposición de motivos de esta Ley se afirma:

“La Constitución General de la República, expedida en el año de 1857, acogió como era lógico y natural, el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos y bajo su vigencia, fueron expedidas leyes reglamentarias de esa materia, en 3 de noviembre de 1870 y en 29 de mayo de 1896 que contenían disposiciones varias sobre el particular”.

En 1940 se juzgaron algunos casos de responsabilidad de funcionarios públicos y para ello se aplicó el Código Penal de 1929 que contenía cinco capítulos del Título denominado “De los Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos” en esos capítulos se comprendían hechos que se podían imputar a cualquier funcionario o empleado público, es decir, delitos comunes, salvo el capítulo XV que se refería a los delitos que podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación.

En el Título Primero, específicamente en el artículo 2º conceptúa como altos funcionarios de la Federación: “Para los efectos de esta Ley se conceptúan como Altos Funcionarios de la Federación, el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador de la República”. También quedarán comprendidos en esta Ley los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.

El artículo 3º coincide en su contenido con la Constitución, en el sentido de que el Presidente de la República sólo podría ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

El artículo 4º establece el periodo en el que al funcionario y empleados se les puede exigir responsabilidad durante su encargo y dentro de un año después.

El artículo 5º se refiere a sanciones y reparación del daño.

El artículo 6º se refiere a las demandas de orden civil, donde no hay fuero para funcionarios públicos.

El artículo 7º se da intervención al Ministerio Público para las averiguaciones por delitos o faltas oficiales.

En el artículo 8º se establece la denuncia popular.

En el Título Segundo que esta ley denomina “De los delitos y faltas oficiales”, en su capítulo primero denominado “De los Altos Funcionarios de la Federación, de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados de las Legislaturas Locales” que corresponde al artículo 13, (funcionarios señalados en el artículo segundo de esta misma ley y que coinciden con los que se indicaban en la Ley Juárez):

- I. El ataque cometido a las Instituciones Democráticas.
- II. El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal.
- III. El ataque a la libertad del sufragio.
- IV. La usurpación de atribuciones.
- V. La violación a garantías individuales.
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento de las Instituciones.
- VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de las fracciones anteriores.

“Estos supuestos delitos no pueden ser tales... pues están redactados en forma tan vaga, tan imprecisa, que violan las más elementales reglas de tipicidad...

sirven tan sólo, para regular los llamados juicios políticos nunca para conformar un tipo penal”²¹

En caso de no localizarse la infracción a la Constitución o Leyes Federales en el artículo 13º, se le consideraba como falta oficial.

En cuanto a los Delitos o Faltas Oficiales, en el artículo 18 mencionaba una serie de tipos en 72 fracciones, que integraban entre otros los delitos de Usurpación de Atribuciones, Coalición de Funcionarios, Cohecho, Abuso de Autoridad, Peculado, Fraude, etc., además de aquellos actos u omisiones que violaran las garantías individuales, “Otorgando así una absurda inmunidad para los Altos Funcionarios de la Federación, por lo que se refiere a los tipos descritos en el artículo 18, delitos oficiales, que equivocadamente atribuye a los demás funcionarios, no mencionados en el artículo 2º. de la Ley”²²

Las sanciones por delitos cometidos por los Altos Funcionarios consistían según el artículo 15:

- I. Destitución del cargo a privación del honor que se encuentre investido;
- II. Inhabilitación para obtener determinados empleos o encargos u honores, por término que no baje de cinco años ni exceda de diez;
- III. Inhabilitación para toda clase de empleos, cargo u honores, por el término señalado en la fracción anterior.

Por faltas oficiales, la sanción consistía en la suspensión del cargo por un término de uno a seis meses.

En cuanto a las sanciones aplicables a los delitos cometidos por los demás empleados y funcionarios de la Federación, dependiendo del tipo legal del que se tratara, la sanción sería prisión y multa, y/o destitución, suspensión o inhabilitación para obtener otro cargo.

Por lo que respecta a las faltas oficiales, se establecía que serían sancionadas en la forma en que lo determinarán las Leyes y Reglamentos respectivos.

Con relación al Procedimiento, de acuerdo a la ley podía iniciarse por el particular, pues se concedía en el artículo 8º. de la misma, acción popular para denunciar los delitos y faltas que se encontraban establecidos en la misma, teniendo como característica el que, si la sentencia hubiese sido absolutoria, la persona que hubiere hecho la denuncia no podría ser castigada por el delito de calumnia judicial, siempre y cuando demostrara ésta, que tuvo motivos justificados y que obró en beneficio del interés general.

²¹ Cárdenas Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México, Editorial Porrúa, 1982, p. 67.

²² Cárdenas Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, idem p.17.

Asimismo se facultaba para iniciar las averiguaciones pertinentes al Procurador General de la República, al Procurador de Justicia Militar, al Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los Agentes del Ministerio Público de sus respectivas Dependencias.

El Título Tercero de esta Ley trata del procedimiento respecto a los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los estados, conociendo de estos delitos, llamados políticos, el Congreso de la Unión, siguiendo el procedimiento básicamente ante la Cámara de Diputados como Cámara de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

En cuanto a los delitos del orden común, dichos funcionarios gozaban de fuero constitucional de suerte que para quedar sometidos a los tribunales ordinarios, tenían que ser previamente desaforados por la Cámara de Diputados.

Tratándose de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, que cometieran delitos o faltas oficiales (artículo 18), remitía en cuanto al procedimiento a lo señalado en el Código de Procedimientos Penales, sea Federal o del Distrito Federal, según sea el caso, pero previniendo que en tales casos se juzgaría por un Jurado de Responsabilidades Oficiales, sea Federal o del Distrito Federal. Si se trataba de delitos no comprendidos en el artículo 18, quedaban sujetos a los tribunales ordinarios.

El Título Cuarto está constituido por dos capítulos, se refiere al procedimiento que debe seguirse para los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

El Capítulo Primero, cuya denominación es “De la incoación del Procedimiento” contiene el artículo 70 que menciona que tratándose de funcionarios públicos, de funcionarios o empleados que manejan valores, el Juez deberá dirigirse a la autoridad de quien dependa el nombramiento de ese funcionario, mediante oficio decretando en su caso la aprehensión de ese funcionario, para que lo ponga a su disposición.

El Título Quinto reglamenta todo lo referente al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos y la forma de integrar el mismo.

El artículo 79 ordena que este Jurado estará formado por siete personas:

- I. Un representante de los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o Estado.
- II. Un representante de la Prensa.
- III. Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario o empleado público.
- IV. Un profesor.
- V. Un obrero.
- VI. Un campesino.
- VII. Un agricultor, industrial o comerciante.

Y en ese mismo Título Quinto, indica, el Jurado de Responsabilidades conocerá:

- I. De los delitos oficiales cometidos por los funcionarios y empleados de la Federación.
- II. De las faltas oficiales de los propios funcionarios y empleados.

En cuanto al Título sexto llamado “Disposiciones Complementarias”, en su Capítulo I se refiere a la remoción de los funcionarios judiciales y el Capítulo II que es el último de esta Ley se denomina “Investigaciones del Enriquecimiento Inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos” el cual abarca del artículo 103 al 111.

En opinión del Lic. Raúl Cárdenas, el Jurado de Responsabilidades “fue un fracaso, pues se pensó que los jurados populares serían implacables contra quienes en ejercicio de su encargo, cometían hechos en perjuicio de la colectividad, esperanza que resultó contraproducente, pues en lugar de resultar beneficiosos para combatir a los malos funcionarios, consecuencia extraordinariamente perjudicial para la colectividad por las atribuciones escandalosas dictadas en la mayoría de los casos, sólo se condenó a policías y carteros, aún cuando no hubiera pruebas en su contra, de aquí que la Ley de 1940, fue denominada como “Ley de Carteros”.²³

“El establecimiento del sistema y el sometimiento del procedimiento al Jurado de Responsabilidades, hicieron incompatibles las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de 1940, con las disposiciones del Código Penal... un mismo sujeto no puede ser objeto de dos procedimientos, uno el que se deriva de las disposiciones contenidas en el ordenamiento penal y otro del procedimiento expresamente establecido en la Ley de 1940”²⁴

Así también se critica que esa ley confiere a la Cámara de Diputados facultades de investigación y decisión sobre el fuero para separar al funcionario de su encargo y luego ser juzgado en los tribunales comunes, situación que es contraria al conferido artículo 21 constitucional que concede el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público.

Por lo que respecta al Juicio Político, en esta Ley se cometió el error de copiar los capítulos IV y V de la Ley de 1896, en contradicción con lo dispuesto al artículo 111 constitucional, en el cual da competencia a la Cámara de Diputados para instruir el procedimiento en juicios políticos cuando son acusados los altos funcionarios y a los que realmente correspondería seguirlos es a la Cámara de Senadores.

²³ Cárdenas Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Idem. p. 86

²⁴ Cárdenas Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Idem. p. 105 y 106

II.2.11.2. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS. DE 1980 LEY LÓPEZ PORTILLO.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, sigue muy de cerca a su predecesora de 1940, con cambios, algunos para precisar conceptos y procedimientos y otros que reiteran principios jurídicos en que se funda nuestro Estado de Derecho.

En su exposición de motivos se expresó:

“La igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de justicia. Con este Propósito desaparece en la tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los delitos de los altos funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables”.

El título primero indica los sujetos en esta Ley, así en el artículo 1º. se establecía: Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de Ley.

De esta forma quedó limitado el principio de igualdad ante la Ley, en virtud de que el hecho de ser funcionario público, le estaba otorgando al individuo una serie de privilegios y obligaciones, referidos al cargo que desempeñaban y no propiamente a la persona, de aquí se deriva, que no existía ninguna clase de privilegios que proviniera de la persona propiamente dicha, sino que de manera temporal se sustraía de la Ley Procesal Común, como una postergación del proceso hasta que hubieran producido ciertos actos después de los cuales el sujeto quedaba a disposición de los Tribunales Comunes.

El artículo 2º:

“Los senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estado y los Diputados a las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales y por los delitos y faltas tipificadas de esta Ley. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

Los gobernadores y Diputados sólo respondían por violaciones a la Constitución y Leyes Federales, y, en cuanto a los delitos comunes, serían responsables los Gobernadores ante los Jueces Locales conforme a las disposiciones de sus respectivas Constituciones, siguiendo, el procedimiento establecido en sus propias

Leyes. Si cometían un delito del orden federal, quien debía conocer de éste, era un Juez de Distrito o la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, a la cual le correspondía conocer conforme a lo previsto en el artículo 109 Constitucional.

El artículo 3º de la Ley en comento, definía a los delitos oficiales como aquellos en que incurriesen los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, durante su encargo con motivo del mismo y que redundaren en perjuicio del interés público y del buen despacho. Al hacer la enunciación de lo mismo reiteró el texto del artículo 13 de la Ley anterior.

“Se enuncian los mal llamados delitos oficiales en que pueden incurrir todos los funcionarios y empleados públicos, tanto Federales, del Distrito Federal, como los gobernadores y Diputados locales, que da lugar a dos distintos procedimientos”²⁵

El legislador cometió el error de derogar los delitos tipificados en el artículo 18 de la Ley de 1940, amparándose en el principio de igualdad ante la Ley, estableciendo como delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados, los supuestos delitos oficiales no tipificados para los Altos Funcionarios, creando en forma inequitativa dos procedimientos:

- A) Uno político, seguido ante los Órganos Políticos y por razones políticas.
- B) El otro, también de naturaleza política, a seguirse contra los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal por el Poder Judicial, para someterse al Juicio Popular.

Carece de lógica jurídica el extender la responsabilidad política que se exigía a los Altos Funcionarios, a los empleados, sobre todo porque existía una patente diferencia entre lo que es un delito común y el delito oficial.

El artículo 4º a su vez, definía las faltas oficiales como las infracciones que afectaran de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurrían los funcionarios y empleados durante su encargo o con motivo del mismo, desprendiéndose del mismo artículo, que aquellos casos en que la falta revestía gravedad, se configuraba el delito oficial establecido en la fracción VI del artículo 3º de la Ley en estudio.

El conflicto se presentó en relación con el artículo 18, al señalar que:

“Cuando las faltas estén clasificadas como infracciones en otras Leyes o Reglamentos aplicables a los funcionarios y empleados, sólo serán sancionados con arreglo a tales ordenamientos”.

²⁵ Cárdenas Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Idem. p. 529

No aclarando si en el procedimiento para conocer las faltas, se debía aplicar lo dispuesto en los Títulos Tercero y Cuarto de la Ley, habida cuenta del artículo 111 Constitucional era claro cuando establecía que los delitos o faltas de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, serían siempre juzgados por un Jurado Popular.

Lo correcto hubiera sido, que los delitos y faltas oficiales que se imputaban a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal, quedaran sujetos al procedimiento ordinario establecido en el Código de Procedimientos Penales, de acuerdo a las garantías establecidas en los artículos 14, 16, 19, 20 y 21 de la Constitución.

Esta ley al igual que su predecesora consagró el sistema bicameral, siendo la Cámara de Diputados quien conociera de las acusaciones o denuncias por delitos y faltas oficiales de los legisladores federales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República en calidad de Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.

Respecto del Procedimiento para los delitos comunes de estos funcionarios, se efectuaron transformaciones de fondo, como consecuencia de que con base en los artículos 21 y 102 Constitucionales, se facultó al Ministerio Público para perseguir los delitos e iniciar el ejercicio de la acción penal, que antes correspondía a los Jueces Penales. Siendo así, en la actualidad no debe iniciarse ningún proceso sin intervención del Ministerio Público como titular de la acción penal.

Esta Ley contiene la distinción de los delitos oficiales de los del orden común “siendo los primeros aquellos que de una u otra manera alteran o vulneran la Constitución y los segundos aquellos cuya conducta queda tipificada como delito propiamente dicho”²⁶.

Fue creada casi a la letra de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de 1940, por lo que no tuvo gran éxito, además en sus artículos transitorios cometió un grave error que ocasiono que por lo menos 25 procesados quedaran en libertad, pues en estos se derogó la ley referida y en virtud de que ya se habían derogado los artículos relativos del Código Penal se ocasiono que quedaran impunes las faltas cometidas por estos 25 servidores públicos: ante tales hechos se convirtió en una ley de amnistía al no cumplir su cometido.

El sistema de responsabilidades en nuestro país ha sido objeto de un proceso histórico de perfeccionamiento y adaptación a las necesidades y desarrollo de la sociedad, para lograr un servicio público digno y eficiente.

²⁶ Hamdam Amad. Fauzi. Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Ap 7. No. 7, México 1983. p. 240.

Así, de esta manera, con el propósito de reestructurar adecuada y eficazmente el esquema de la responsabilidad civil, administrativa y penal de los servidores públicos, se introdujeron las reformas constitucionales atinentes y se expidió la Nueva Ley Federal de Responsabilidades.

II.2.12. NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (1982).

Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 31 de diciembre de 1982, abrogó a la anterior Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, expedida en 1980.

En la exposición de motivos, señala la necesidad de exigir que los servidores públicos se hagan responsables de los actos irregulares que cometan, que esta responsabilidad se pueda exigir de una manera fácil, práctica, eficaz y acorde con el estado de derecho. Además, se acepta que existen diversos vicios entre los servidores públicos, destacando a la corrupción como la fuente de la degeneración en que ha caído la administración pública, señalando en la exposición de motivos en su párrafo primero:

“La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia”.

Desde hace ya varios lustros, la administración pública de la Federación sufre un problema lacerante; la corrupción. Muchos funcionarios de distintas dependencias vieron en sus encargos la forma de amasar grandes fortunas y de adquirir muchos bienes inmuebles y muebles. Es innegable que la corrupción tiene cabida en la conciencia de valores morales; pero también en una notoria necesidad de que los servidores públicos tuvieran mejores sueldos.

La Ley en mención utiliza ya, el término servidor público, que en las Leyes de 1940 y 1980, se denominan funcionarios públicos.

La Ley en comento se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, regula el procedimiento de declaración de procedencia en el que se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder proceder en su contra con arreglo a la legislación penal.

Establece una vía expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la

misma naturaleza, garantizando todos los derechos de audiencia, legalidad, debido procedimiento y defensa consagrados por los artículos 14, 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El catálogo de obligaciones se sujeta a todo servidor público, la vigilancia de su cumplimiento está a cargo, en primer lugar de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades que los faculta para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías Constitucionales, además contempla recursos administrativos que permitan la impugnación de los actos sancionadores.

En cuanto al contenido, dicha Ley en su artículo segundo, se remite al 108 Constitucional, y toma en consideración, dicho precepto, en donde hace referencia a la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, en un sentido amplio que comprende a los servidores públicos de los organismos tanto del sector central de la Federación y del Distrito Federal, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, que serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

“El propósito de la reforma fue, dar un trato igualitario en la Ley a los servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales; en este orden de ideas, el artículo 108 de nuestra Constitución señala en forma enunciativa, quienes deben ser considerados como servidores públicos.²⁷”

Se elimina el concepto de Acción Popular, y se establece la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda formular denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, asimismo se eleva a rango constitucional la pena de la figura del “Enriquecimiento Ilícito”, de los servidores públicos, para resolver las dudas existentes sobre el imperativo de sancionarlos.

²⁷ Ortiz Sotero, Sergio, Responsabilidades Legales de los Funcionarios Públicos, 2ª. Ed. México, Edit. Porrúa, 2001, p.1

Se elimina la deformación conceptual de la institución del Gran Jurado, precisando, en el Juicio Político, que la Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia, terminología más adecuada a las instancias instructoras y enjuiciamiento propias de nuestra tradición jurídica²⁸.

Contempla un Registro de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos, tal obligación es para los servidores superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, creándose para tal efecto la Secretaría de Contraloría General de la Federación, la cual actúa como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como para identificar las responsabilidades administrativas en que incurren por su incumplimiento y aplicar la sanción administrativa correspondiente.

Este ordenamiento dio facultad a la Contraloría General de la Federación para imponer las sanciones disciplinarias que resultaran necesarias. Dichas sanciones comprendían la destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República; sanción económica, misma que no podía exceder de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o el daño causado por su comportamiento ilícito; inhabilitación por resolución judicial para volver a desempeñar un encargo o comisión en el servicio público, hasta por veinte años, así como amonestación o apercibimiento privado o público, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

II.2.12.1. REFORMAS A LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expedida por el Congreso de la Unión, el 30 de diciembre de 1982, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese mismo año, ha experimentado ocho reformas:

II.2.12.2. PRIMERA REFORMA, DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1990, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE ENERO DE 1991.

Adicionando la fracción XXI al artículo 47 de la Ley, estableciendo la obligación de “proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.

²⁸ Carreño Carlon, José, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, INAP, serie Praxis No. 60 p.37

II.2.12.3. SEGUNDA REFORMA. DEL 13 DE JULIO DE 1992, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 21 DE JULIO DE 1992.

Esta reforma afectó 19 artículos de la Ley, planteándose en la exposición de motivos los objetivos fundamentales:

- a. Dotar a los Poderes de la Unión en materia de Responsabilidades Administrativas, de órganos y sistemas propios para atenderlas (autoridades competentes, registro patrimonial).

El artículo 3º se reformó, considerando a la Asamblea de Representantes como autoridad competente para aplicación de la Ley, modificando el artículo 51 para ser incluida en las instituciones que “establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para la aplicación de las sanciones establecidas”.

El artículo 79 en su segundo párrafo, relacionado con las instituciones que pueden llevar registro patrimonial.

El artículo 80, adiciona una fracción a efectos de incluir a los trabajadores de la Asamblea de Representantes como obligados a presentar declaración de situación patrimonial.

El artículo 51 adiciona un párrafo para incluir al Tribunal Fiscal de la Federación, y a los Tribunales del Trabajo, entre las instituciones que pueden establecer órganos y procedimientos propios para substanciar las responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes.

- b. “Perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública e incorporar las adecuaciones complementarias indispensables a efecto de propiciar mayor claridad en el texto de la Ley” , tales como a las obligaciones que deben observar cabalmente los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, a la imposición de sanciones, al mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los medios de impugnación.

El artículo 47 se modifica, eliminado la confusión que de él se derivaba: “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 ***según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas***”.

La confusión consistía en que las normas del derecho militar no establecen derechos laborales para los servidores públicos en general.

En la fracción XVIII del artículo en comento, se eliminó “ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación” en virtud de que ya otras autoridades llevarían este registro patrimonial.

La fracción XX se adicionó, incorporando el elemento de supervisión por parte del superior jerárquico hacia los subordinados.

La fracción XXIII del mismo artículo, establece la obligación de abstenerse de celebrar o autorizar pedidos de adquisiciones o arrendamientos o servicios, y de contratos de obras con un servidor público o con las sociedades en que éste sea parte, sin autorización de la Secretaría.

II.2.12.4. TERCERA REFORMA, DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1993, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE ENERO DE 1994.

Estableció “la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos. Esta responsabilidad continuó siendo subsidiaria... cuando la conducta ilícita del servidor público es culposa”.

Derivada de esta reforma surge la adición al artículo 77 bis, y congruente con ésta fue necesario agregar la fracción III al artículo 78, determinando “el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios” cuya prescripción es de un año, (la prescripción se refiere a la facultad sancionadora de la autoridad competente).

II.2.12.5. CUARTA REFORMA, DEL 19 DE MAYO DE 1995, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MAYO DEL MISMO AÑO.

Se relaciona con la derogación de los artículos 3º, 51 y 79 de la Ley de Responsabilidades en virtud de lo dispuesto en el Octavo Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

Del artículo 3º.- se deroga la fracción V, en la que se nombraba a la Suprema Corte como autoridad competente para aplicar la Ley en comento.

Del artículo 51º.- para establecer los “órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades”.

Del artículo 79º.- para llevar el Registro Patrimonial.

II.2.12.6. QUINTA REFORMA, DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 1995, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 12 DE DICIEMBRE DEL MISMO AÑO.

Se adiciona el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal en la fracción VI del artículo 3º, derivándose en éste, atribuciones sobre aspectos administrativos.

II.2.12.7. SEXTA REFORMA, DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1996, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 24 DE DICIEMBRE.

El artículo 48, de este ordenamiento fue reformado por el artículo 3º del Decreto del 18 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1997 para quedar como sigue:

Artículo 48.- “Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”, En virtud de que cambio la denominación de la Secretaría desde el 1º de diciembre de 1994, (Anterior SECOGEF).

El artículo 60 fue reformado por el artículo 3º de acuerdo al Decreto del 18 de diciembre de 1996, para quedar como sigue: “La Contraloría interna de cada Dependencia o Entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias”

Estas reformas fueron muy adecuadas, pues establecen una redacción sencilla y por lo mismo claramente entendible, que las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades son competentes para imponer sanciones disciplinarias, sin hacer alguna distinción de competencia, inclusive usa las palabras adecuadas “imponer sanciones disciplinarias”, como puede ser cualquiera de las establecidas en su artículo 13. Lo anterior, sin duda fortalece el funcionamiento jurídico de las diversas Contralorías Internas denominadas Órgano Interno de Control, y, a la vez, los obliga a instruir mejor los procedimientos administrativos disciplinarios y como consecuencia a elaborar mejor las resoluciones administrativas en las que impongan sanciones, ya que con las reformas legales que se comentan, tienen o tenían la facultad de imponer todo tipo de sanciones administrativas, incluso económicas.

Con el Decreto del 18 de diciembre de 1996, se logró, entre otras cosas, una verdadera desconcentración de funciones para los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades, y, por otra parte un verdadero control administrativo por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pues a partir de que entro en vigor dicho Decreto, los Contralores y los Titulares de Auditoria, de Quejas y de Responsabilidades, dependen jerárquica y funcionalmente de la propia Secretaría.

Reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Entidades Paraestatales y por supuesto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reformó la fracción XII del artículo 37, para darle facultad al titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para designar y remover a los titulares de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

En conclusión, con el Decreto al que se hace referencia se logró:
La desconcentración de las funciones jurídicas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hacia los Órganos de Control Interno.

Dota a la propia Secretaría de control administrativo y presupuestal directo y total, así como de fortalecimiento por parte de estos órganos internos, otorgándoles competencia para instruir los procedimientos administrativos disciplinarios, determinar si existe responsabilidad administrativa o no, e imponer cualquier tipo de sanciones disciplinarias e inclusive la sanción económica sin limitación de monto.

II.2.12.8. SÉPTIMA REFORMA, DEL 3 DE DICIEMBRE DE 1997, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 4 DE DICIEMBRE DEL MISMO AÑO.

Se lleva a cabo como satisfactor de la necesidad de establecer el Órgano de Control del Gobierno del Distrito Federal, adicionando a la Ley en comento el Título Quinto “De las disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal”, disponiendo en su artículo 91, “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”.

El artículo 92 expresa, el nombramiento y remoción de los contralores internos en las dependencias y entidades de la administración del Distrito Federal.

El artículo 93, sobre el recurso de revocación de las resoluciones que dicten la Contraloría General y las contralorías internas), llevando a adecuar los artículos:

3º Fracción I Bis.- Introduciendo el nombre de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

3º Fracción IV.- El órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal.

51º.- Para considerar que la Asamblea Legislativa deberá establecer su órgano y sistemas “para identificar, investigar y determinar las Responsabilidades”.

79º.- A fin de modificar la mención del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y sustituir el nombre de la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre las facultadas para llevar registros patrimoniales.

Para establecer las instituciones cuyos servidores públicos están obligados a presentar declaración de situación patrimonial, se reformó en varias de sus fracciones el artículo 80 de la Ley:

80º Fracción I Bis.- Para introducir el nombre de la Asamblea Legislativa; Fracción IV.- Para introducir el nombre del Órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal; Fracción VII.- Para introducir el nombre del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal; Fracción VIII.- Para introducir el nombre del Tribunal Fiscal de la Federación.

II.2.12.9. OCTAVA REFORMA, DEL 13 DE JUNIO DE 2003.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003.

En lo relacionado al Procedimiento en el Juicio Político, se reforma el primer párrafo del artículo 9º. ***“Cualquier ciudadano***, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ***ante la Cámara de Diputados*** por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma Ley, ***por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales***. En el caso de ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia, si así lo solicitan. Dicha denuncia podrá presentarse por escrito en la lengua indígena”.

Con esta reforma se define quién y ante quién deberá presentarse denuncia contra el servidor público, precisando a que servidores públicos aplica.

El artículo 12.- La reforma de los incisos a) y b), especifica que la denuncia debe presentarse ante la Secretaría General de la Cámara, con la subsecuente ratificación en un plazo de tres días naturales para su posterior traslado a Comisiones.

El artículo 33.- Reformado sólo en su último párrafo:

Todas las comunicaciones oficiales que deban girarse para la práctica de las diligencias a que se refiere este artículo, se entregarán personalmente o se enviarán por correo, en pieza certificada y con acuse de recibo, libres de cualquier costo. Aquellas que involucren a un ciudadano, pueblo o comunidad indígena, podrán remitirse, a elección de éstos, en español o traducirse a lengua indígena que cuente con expresión escrita.

II.2.13. NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2002 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, tiene su justificación en la exposición de motivos y una de sus finalidades es que se superen y se subsanen las deficiencias que tiene nuestra legislación, es decir, la falta de un sistema que regule correctamente la responsabilidad administrativa.

Se derogan de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario de la Federación el 31 de diciembre de 1982:

- El Título Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas.
- Los Títulos Tercero, y Cuarto únicamente por lo que se refiere al ámbito federal, es decir, las disposiciones de la Ley Federal de Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

En cuanto al Título Tercero y Cuarto derogados, es de observarse que se actualiza el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quedando comprendido en esta Nueva Ley en el artículo 7: “Será responsabilidad de los sujetos de esta Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que rigen en el servicio público”.

En el artículo 8 se establecen en veinticuatro fracciones las obligaciones que debe cumplir todo servidor público, las cuales consisten en hacer o no hacer, y cuya inobservancia dará inicio al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, para que en su caso se impongan las sanciones previstas en el artículo 13 de la Ley en comento.

La actual Ley modifica también el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comprendido ahora en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el artículo 5, quedando como sigue:

“Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: Secretaría: A la Secretaría de la Función Pública...”

Así como el artículo 60, quedando en el artículo 4 de la Ley en comento:

“Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades los órganos internos de

control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría de la República”.

El sistema de responsabilidades administrativas o disciplinarias tiene su origen en la Constitución y su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa.

Los Órganos de Control que se encuentran ubicados en la Administración Pública están investidos para aplicar sanciones disciplinarias únicamente en contra del “servidor público” que en ejercicio de su empleo, cargo o comisión contravenga por acción u omisión el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, relacionados con los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con el artículo 13 de la ley en comento, se determina la o las sanciones administrativas disciplinarias a aplicar, sanciones que se encuentran sustentadas por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las que para su correcta aplicación se deben observar las reglas contenidas en el precepto 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De ahí que en dicho precepto, constituye en parte fundamentación y motivación de las sanciones administrativas que se impongan, las cuales debieran ser determinadas en estricto apego a la facultad discrecional a que tiene que sujetarse la autoridad administrativa, hecho que en ocasiones se determina con base en el criterio y arbitrio de la autoridad actuante, por lo que la misma puede aplicar una o varias sanciones, sin seguir un orden especial, toda vez que **el dispositivo de referencia no específica que debe de entenderse por gravedad del responsable, ni tampoco establece grados o niveles de gravedad.** Lo que permite el actuar de la autoridad varíe en función ¿de qué?.

Es decir, que en ocasiones no se observa la facultad discrecional que debe regir el actuar de una autoridad administrativa, considerando tal facultad como ilimitada que en mucho ha llegado a afectar la esfera jurídica de aquellos servidores públicos, que por distintas circunstancias ya sea por responsabilidad o aún con la ausencia de ésta se ven afectados por resoluciones emitidas por una autoridad que no supo distinguir entre la facultad discrecional y la arbitrariedad para determinar una responsabilidad administrativa.

Las resoluciones con las que se imponen sanciones disciplinarias constituyen actos administrativos que causan molestia y que pueden ser combatidos por los medios de defensa legalmente establecidos para ello, como el Recurso de Revocación, el cual es de carácter optativo, o bien impugnado directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Podemos decir que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y los Órganos Internos de Control en las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, son el sustento de la existencia del sistema de control disciplinario por ser eficientes y modernos, toda vez que se orientan a prevenir el dispendio y la deshonestidad, por lo tanto, promueven la racionalidad e inducen que el manejo de los recursos se lleve con transparencia y efectividad.

Por lo que respecta al ámbito del Distrito Federal, se conserva en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el Título Quinto, relacionado con las Disposiciones Aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

II.2.13.1. REFORMA A LA NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Publicada en el DOF 26 de diciembre de 2005.

Al artículo 3 se adiciona la fracción III, en la que se indica como autoridad facultada para la aplicación de la Ley en comento a la Secretaría de la Función Pública, homologándose como autoridad a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y los Órganos Internos de Control en las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal.

CONSIDERACIONES AL CAPÍTULO II.- ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1. Desde la época prehispánica existía un mecanismo de control preventivo de los funcionarios de la Administración Pública, ejemplo de ello se daba en el poder judicial, en relación a la selección de los jueces, que eran personas ricas, nobles, de buenas costumbres y prudentes.
2. El Juicio de Residencia es el antecedente de mayor trascendencia en el actual Régimen de Servidores Públicos, su finalidad era realizar un examen judicial de la conducta del funcionario al término de su cargo, denominado así porque el funcionario contra quien se seguía debía residir en el lugar del juicio hasta que se agotaban las investigaciones, se ha ido transformando a través de las Constituciones y de la expedición de leyes reglamentarias, todas ellas con diversidad de enfoques, conservando en cada una la finalidad primordial de lograr la adecuada a las exigencias del momento histórico.
3. La Actual Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos considera en su título Quinto las disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del órgano Ejecutivo del Distrito Federal, dentro del cual se encuentran los Servidores Públicos de las Delegaciones, como órganos político-administrativos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal.

CAPÍTULO III. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO.

CAPITULO III. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado. III.1. República Federal Argentina. III.2. República de Colombia. III.3. República Bolivariana de Venezuela.

Las condiciones laborales de los servidores públicos en los países latinoamericanos ofrecen sin duda alguna, elementos de comparación en cuanto al marco jurídico que norma su actividad, permitiéndonos analizar las importantes diferencias y similitudes con las que rigen en nuestro país.

III.1. REPÚBLICA FEDERAL ARGENTINA.

GOBIERNO.- Según la Constitución de 1853, el gobierno argentino es representativo, republicano y federal. La función ejecutiva es ejercida por el presidente que cuenta con la ayuda del gabinete de ministros. El poder legislativo reside en el Congreso Nacional, de carácter bicameral, formado por el Senado y la Cámara de Diputados. En 1949 se aprobó una nueva Constitución, que fue anulada en 1956. Tras el golpe militar de 1966, se suspendieron todas las garantías constitucionales. Después del golpe militar de 1976 volvió a abolirse la Constitución de 1853, aunque en 1983 fue reinstaurada al volver la democracia.

PODER EJECUTIVO.- En 1994, a la reforma de la Constitución de 1853, suceden tres cambios sobresalientes: la reducción del mandato presidencial de 6 a 4 años, con posibilidad de una reelección; la introducción de la figura del jefe de gabinete de ministros, y la creación del cargo de jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires con carácter electivo, ya que hasta entonces el intendente de la capital era elegido por el presidente de la República.

PODER LEGISLATIVO

El Congreso Nacional está formado por una cámara baja, representada por los 257 miembros de la Cámara de Diputados, y una cámara alta, el Senado, formado por 72 miembros (3 por cada provincia y 3 por el Distrito Federal desde la reforma constitucional de 24 de agosto de 1994). Los diputados son elegidos directamente para periodos de cuatro años y cada dos se renueva la mitad de la Cámara; los senadores son nombrados de forma directa y conjunta para un mandato de seis años, una tercera parte se renueva cada dos años y son reelegibles indefinidamente.

PODER JUDICIAL

Los juzgados federales engloban la Corte Suprema, diecisiete tribunales de apelación y varios juzgados de distrito y territoriales en el ámbito local. Los sistemas judiciales provinciales están organizados de igual modo.

MARCO JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

CONSTITUCIÓN.- Contiene en su Segunda Parte, de manera general, lo relacionado a servidores públicos del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableciendo el derecho al trabajo y el ejercicio de industria lícita, indicando el goce de protección de las leyes asegurando al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor y como mención la estabilidad del empleado público.

En la Sección Primera, capítulo primero, segundo y tercero, referido a los *servidores públicos del Poder Legislativo*, con disposiciones comunes para las diputados y senadores, estableciendo la creación de un reglamento que deberá contener las formas de corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación y hasta excluirle de su seno.

Establece además, la inmunidad al arresto para estos servidores públicos desde su elección hasta su conclusión, excepto en el caso de ser sorprendido *in fraganti* en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante u otra aflictiva.

Entre las atribuciones de la Cámara de Diputados se encuentra la de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, después de haber conocido y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

En la Sección Segunda, para efectos de nombramiento de empleados de la administración, lo pueden hacer según el caso, el jefe del gabinete de ministros del *Poder Ejecutivo*, excepto los que correspondan al presidente.

En tanto que, en la Sección Tercera, para los servidores públicos del Poder Judicial, se establece que los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación, tienen la atribución de nombrar a sus empleados por virtud de su Reglamento Interior,

Los jueces de los tribunales inferiores de la Nación serán removidos por las causales de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño, por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes.

Después de haber conocido de ellos la Cámara de Diputados y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes, el jurado de enjuiciamiento integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal emitirán el fallo, que será irrecurrible, quedando la parte condenada sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

REGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, LEY No. 22.140 DE 1980.

El Capítulo IV, establece ***Derechos para todo tipo de personal:***

- a) Estabilidad;
- b) retribución por sus servicios;
- c) igualdad de oportunidades en la carrera;
- d) licencias, justificaciones y franquicias;
- e) compensaciones, indemnizaciones y subsidios;
- f) asistencia social para sí y su familia;
- g) interposición de recursos;
- h) jubilación o retiro;
- i) renuncia.

De los derechos enumerados, sólo alcanzarán al personal no permanente los incisos b), d), e), f), g), h), e i), con las salvedades que en cada caso correspondan.

Indicando en su Capítulo V, la ***incompatibilidad*** para todos los casos, el ejercicio de otro cargo en la Administración Pública en el orden nacional. Provincial o municipal.

RÉGIMEN DISCIPLINARIO.

Establecido en el Capítulo VI de este ordenamiento, las medidas son:

- a) Apercibimiento, que no requiere de la instrucción de sumario, y será aplicada por autoridad de nivel no inferior a jefe de departamento.
- b) Suspensión del cargo hasta por 30 días, hasta un máximo de 10 días no requiere de la instrucción de sumario, y será aplicada por autoridad de nivel no inferior a Director General o equivalente. Por un plazo mayor a 10 días, requiere de la instrucción de sumario, su aplicación será por autoridad de nivel no inferior a Subsecretario o en su caso, la autoridad máxima de órganos descentralizados.
- c) Cesantía y la exoneración, requieren de instrucción de sumario, su aplicación será por conducto del Poder Ejecutivo.

Dichas medidas vienen aparejadas al tipo de falta de forma lógica y gradual, que van desde el incumplimiento reiterado del horario establecido hasta las consideradas graves como aquellas que perjudiquen material o moralmente a la Administración, así como la pérdida de la nacionalidad y la imposición de pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta para la función pública, entre otras.

Siendo independiente la sustanciación de sumarios administrativos por hechos e imposición de sanciones de este tipo de las de carácter criminal.

El ***Recurso Judicial*** encuadrado en el Capítulo VII, contra los actos administrativos que dispongan la cesantía o exoneración del personal amparado por la estabilidad prevista en este Régimen, se podrá recurrir ante la Cámara Nacional de Apelaciones o Salas, en su caso, con competencia en lo Contencioso-Administrativo de la Capital Federal, debiendo interponerlo ante el Tribunal dentro de los treinta días de notificada la medida expulsiva, fundado en la ilegitimidad de la sanción, indicando las normas presuntamente violadas o los vicios incurridos en el sumario instruido.

LEY DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. LEY NO. 25.188 DEL 29 DE SEPTIEMBRE DE 1999, MODIFICADA AL 12 DE MARZO DE 2004.

Contenido: Empleo Público, Ética de la Función Pública, Deberes del Empleado Público, Incumplimiento de los Deberes de Funcionario Público.

Capítulo I.- Objeto y Sujetos

Entendiendo por Función Pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicios del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos, se establece para éstos un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado.

Capítulo II.- Deberes y pautas de comportamiento ético.

Principios básicos, serán el de la honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana, velando en todos sus actos los intereses del Estado y la satisfacción del bienestar general. Fundando sus actos y mostrando la mayor transparencia, Absteniéndose además, de intervenir en asuntos respecto de los que se encuentren comprendidos en alguna de las causas de excusación previstas en la ley procesal civil.

Capítulo III.- Régimen de declaraciones juradas.

Relativa a la Declaración jurada patrimonial con actualización anualizada, con la obligación de presentarla ante la Comisión Nacional de Ética Pública, al iniciar y al concluir el cargo, dentro de los 30 días siguientes al evento.

Los funcionarios públicos comprendidos son, desde el Presidente de la República hasta quienes ocupen cargo de nivel de dirección o aquel que por la naturaleza de sus responsabilidades sea equivalente, que presten servicio en la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada, las autoridades autárquicas, los bancos y entidades financieras del sistema oficial, las obras sociales administradas por el

Estado, las sociedades del Estado y el personal con similar categoría o función.

Capítulo VII.- De la Prevención Sumaria.

La Comisión Nacional de Ética Pública, ante supuesto de enriquecimiento injustificado, violación a los deberes y al régimen de declaraciones juradas e incompatibilidades deberá realizar una prevención sumaria.

III.2. REPÚBLICA DE COLOMBIA.

El Pueblo Colombiano desempeña la totalidad de sus acciones sobre la base sólida que prevé la Constitución, protegiendo y aplicando los derechos de las personas, poniendo especial énfasis en la referencia al principio de buena fe que debe respetarse en las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas.

GOBIERNO.- La Constitución de 1991, que reemplazó a la de 1886, define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. El proceso descentralizador se inició con una serie de leyes y decretos en los que se concedía autonomía a los municipios, proceso iniciado ya en 1983.

PODER EJECUTIVO.- En Colombia el poder ejecutivo nacional recae en un presidente elegido por voto popular directo, ejerce su mandato por cuatro años. El presidente designa un gabinete, que debe ser aprobado por el Congreso. Desde la Constitución de 1991 los gobernadores de los departamentos se eligen por votación popular, al igual que los alcaldes, para periodos de tres años.

PODER LEGISLATIVO.- El poder legislativo reside en el Congreso Nacional, integrado por la Cámara de Representantes de 161 escaños, y por el Senado de la República con 102 miembros.

PODER JUDICIAL .- Los 24 miembros vitalicios de la Corte Suprema de Justicia son elegidos por los magistrados aún en funciones. El sistema judicial está formado por juzgados de distrito superiores y menores y juzgados provinciales y municipales. Existen además otros dos cuerpos judiciales: el Consejo de Estado, encargado de vigilar al Estado y la Corte Constitucional, cuya misión es vigilar el cumplimiento de la Constitución de 1991.

MARCO JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

CONSTITUCIÓN .- El Libertador Simón Bolívar fue el primer presidente constitucional, La Constitución de la República de Colombia se aprobó en 1821.

La Constitución de 1991, consignó, entre otros los siguientes propósitos: Revocatoria del mandato a quien violase las normas; lucha contra la corrupción de los funcionarios públicos; inhabilidad e incompatibilidad para el desempeño de varios puestos públicos por la misma persona.

La Constitución vigente es la de 1991, actualizada y reformada el 2 de junio de 2004, contiene a manera de mención, en diversos artículos, normas generales, diferenciando en algunos aspectos el trabajo para entes privados del ejercido como servidor público.

El Título V, Capítulo II. Trata específicamente de La Función Pública.

El artículo 122, establece que todo empleo público deberá tener funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

En el artículo 123, se detalla que, son considerados como servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, estando éstos al servicio del Estado y de la comunidad.

En cuanto a la permanencia en el empleo, el artículo 125, define a los empleos en los órganos y entidades del Estado como de carrera, exceptuando los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Artículo 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

El Artículo 175 establece las reglas a efecto de juicios que se sigan ante el Senado.

LEYES REGLAMENTARIAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

LEY 190, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa. Del 6 de junio de 1995.

Se establece la obligación de las entidades de la administración pública de elaborar un Manual de Funciones, en el cual se especificarán las tareas que debe cumplir cada funcionario.

Se considera como requisito elemental para la posesión y para el desempeño del cargo la declaración bajo juramento (declaración juramentada) del nombrado, tal información deberá ser actualizada cada año y, en todo caso, al momento de su retiro.

Cabe señalar que la ley en comento contiene una relación muy particular con el régimen penal, ya que dedica buena parte de ésta a señalar diversos delitos realizados por servidores públicos e incluso prevé la penalidad para cada uno de éstos, iniciando por la inhabilidad para el desempeño de funciones públicas cuando sean condenados por delitos contra el patrimonio del Estado, sin perjuicio de la rehabilitación que contempla el Código de Procedimiento Penal.

Por otra parte, se crea la Comisión Ciudadana de lucha contra la corrupción, misma que tendrá contacto con la ciudadanía a través de una línea telefónica, por medio de la que recibirá reportes, denuncias, críticas o recomendaciones relacionadas con la función pública, que serán resueltas siguiendo los principios, términos y procedimiento establecidos en el Código Contencioso Administrativo.

LEY 734, por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Del 5 de febrero de 2002.

Bajo el principio rector de que es el Estado el titular de la potestad disciplinaria, sin perjuicio del preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde por ello a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio, con observancia del debido proceso, de la Igualdad, del derecho a la defensa, de la proporcionalidad y la motivación.

El título IV de la ley en comento establece los Derechos, deberes, Prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y conflicto de intereses del servidor público.

El título V contiene la clasificación de las faltas, detallando los criterios para determinar su grado de levedad o gravedad. Estableciendo en el capítulo segundo la clasificación y límite de sanciones, las cuales de acuerdo al grado de la falta son: La destitución e inhabilidad, la suspensión, la multa (sanción de carácter pecuniario) y la amonestación escrita.

- a. La inhabilidad será de 10 a 20 años, la especial no será inferior a 30 días ni superior a 12 meses, sólo si afecta el patrimonio económico será permanente.
- b. La suspensión no será inferior a un mes ni superior a 12.
- c. La sanción pecuniaria no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de 180 días de salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta.
- d. La amonestación escrita formará parte de la hoja de vida.

Principios que rigen la actuación procesal. La actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la presente ley y en el artículo 3° del Código Contencioso Administrativo.

El título V prevé las clases de **recursos** y sus formalidades. Contra las decisiones disciplinarias proceden los recursos de reposición, apelación y queja, los cuales se interpondrán por escrito, salvo disposición expresa en contrario. Contra las decisiones de simple trámite no procede recurso alguno.

Los recursos de reposición y apelación se podrán interponer desde la fecha de expedición de la respectiva decisión hasta el vencimiento de los tres días siguientes a la última notificación.

Quien interponga recursos deberá expresar por escrito las razones que los sustentan ante el funcionario que profirió la correspondiente decisión. En caso contrario, se declararán desiertos. La sustentación del recurso deberá efectuarse dentro del mismo término que se tiene para impugnar.

Cuando la decisión haya sido proferida en estrado, la sustentación se hará verbalmente en audiencia o diligencia, o en la respectiva sesión, según el caso.

El recurso de reposición procederá únicamente contra la decisión que se pronuncia sobre la nulidad y la negación de la solicitud de copias o pruebas al investigado o a su apoderado, y contra el fallo de única instancia.

Cuando el **recurso de reposición** se formule por escrito debidamente sustentado, vencido el término para impugnar la decisión, se mantendrá en Secretaría por tres días en traslado a los sujetos procesales. De lo anterior se dejará constancia en el expediente. Surtido el traslado, se decidirá el recurso.

El **recurso de apelación** procede únicamente contra las siguientes decisiones: la que niega la práctica de pruebas solicitadas en los descargos, la decisión de archivo y el fallo de primera instancia.

En el efecto suspensivo se concederá la apelación de la decisión de archivo, del fallo de primera instancia y de la decisión que niega totalmente la práctica de pruebas, cuando no se han decretado de oficio, caso en el cual se concederá en el efecto diferido; en el devolutivo, cuando la negativa es parcial.

Recurso de queja. El recurso de queja procede contra la decisión que rechaza el recurso de apelación. Dentro del término de ejecutoria de la decisión que niega el recurso de apelación, se podrá interponer y sustentar el recurso de queja. Si no se hiciere oportunamente, se rechazará.

Dentro de los dos días siguientes al vencimiento del término anterior, el funcionario competente enviará al superior funcional las copias pertinentes, para que decida el recurso. El costo de las copias estará a cargo del impugnante. Si quien conoce del recurso de queja necesitare copia de otras actuaciones procesales, ordenará al competente que las remita a la mayor brevedad posible. Si decide que el recurso debe concederse, lo hará en el efecto que corresponde.

Las decisiones disciplinarias contra las que proceden recursos quedarán en firme tres días después de la última notificación. Las que se dicten en audiencia o diligencia, al finalizar ésta o la sesión donde se haya tomado la decisión, si no fueren impugnadas. Las decisiones que resuelvan los recursos de apelación y queja, así como aquellas contra las cuales no procede recurso alguno, quedarán en firme el día que sean suscritas por el funcionario competente.

Quien hubiere interpuesto un recurso podrá desistir del mismo antes de que el funcionario competente lo decida.

Cabe señalar que una vez ejecutoriada la sentencia sancionatoria, se comunicará por la Sala de primera o única instancia, según el caso, a la Oficina de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación, a la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y al nominador del funcionario sancionado.

III.3. REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.

País en el que idealmente, la función pública se ejerce con apego a los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, con sometimiento estricto a la ley y al derecho, a través de las disposiciones fundamentales, cuyo objeto principal es el de regir las relaciones del empleo público entre los funcionarios públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales.

GOBIERNO.

Venezuela es una república federal y presidencialista gobernada según la Constitución adoptada en 1999. Cada estado federal dispone de una asamblea legislativa y un gobernador. Desde diciembre de 1989 los gobernadores son elegidos democráticamente, a excepción del Distrito Capital, cuyo gobernador es designado por el presidente de la República. Asimismo, fue creada la figura del alcalde, regidor de la entidad municipal y elegido, de igual modo, por sufragio universal.

Poder Ejecutivo.

El máximo poder ejecutivo de Venezuela recae en el presidente de la República, que es elegido por sufragio universal para un mandato de seis años y que puede optar a una única reelección consecutiva, el Vicepresidente Ejecutivo, los ministros y los funcionarios que determine la Constitución y la Ley.

Poder Legislativo.

En el ámbito nacional, es ejercido por la Asamblea Nacional, de naturaleza unicameral. En un orden estatal se encuentra el Consejo Legislativo y en el municipal, el Consejo Municipal.

Poder Judicial.

Es, en principio, único; su jurisdicción es nacional. El principal tribunal venezolano es el Tribunal Supremo de Justicia, que cuenta con una sala cuyo objeto es la interpretación de la propia Constitución.

Poder Ciudadano.

Según dispone el artículo 273 de la ley fundamental, se ejerce por el Consejo Moral Republicano, integrado por los representantes de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, que se encarga de vigilar, investigar y exigir sanciones para los hechos que contradigan la ética pública y la moral administrativa. Cada uno de los órganos que lo integran tiene funciones específicas, y actúan con autonomía funcional.

MARCO JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999.

En el título IV, Capítulo I, Sección Segunda en lo que se refiere a la Administración Pública, en el artículo 141, establece los principios en los que ha de radicar el hacer de los funcionarios públicos.

“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

En la Sección Tercera, de forma específica establece lo relacionado a la Función Pública, mencionando responsabilidad, ingreso, ascenso, remoción

y clasificación de cargos, “ **Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado** y no de parcialidad alguna. Su **nombramiento y remoción** no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política. quien esté al servicio de los Municipios, de los Estados, de la República y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, no podrá celebrar contrato alguno con ellas, ni por sí ni por interpuesta persona, ni en representación de otro u otra, salvo las excepciones que establezca la ley.

Los cargos de los órganos de la Administración Pública **son de carrera**. Se exceptúan los **de elección popular**, los **de libre nombramiento y remoción**, los **contratados y contratadas**, los **obreros y obreras** al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la Ley.

El **ingreso** de los funcionarios públicos y las funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia.

El **ascenso** estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión y retiro será de acuerdo con su desempeño.

En el capítulo IV, Sección Tercera, artículo 284, establece las atribuciones del Ministerio Público y entre ellas destaca “Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria **en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones.**”

LEYES REGLAMENTARIAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

LEY DEL ESTATUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DEL 6 DE SEPTIEMBRE DE 2002.

Entre las Disposiciones Fundamentales indica su objeto, que será el de regir las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales.

Los cargos de confianza serán aquellos cuyas funciones requieren un alto grado de confidencialidad en los despachos de las máximas autoridades de la Administración Pública, de los viceministros o viceministras, de los directores o directoras generales y de los directores o directoras o sus equivalentes.

También se considerarán cargos de confianza aquellos cuyas funciones comprendan principalmente actividades de seguridad del estado, de fiscalización e inspección, rentas, aduanas, control de extranjeros y fronteras, sin perjuicio de lo establecido en la ley.

Como prohibiciones se encuentran las de:

- Celebrar contratos por sí, por personas interpuestas o en representación de otro, con la República, los estados, los municipios y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, salvo las excepciones que establezcan las leyes.
- Realizar propaganda, coacción pública u ostentar distintivos que los acrediten como miembros de un partido político, todo ello en el ejercicio de sus funciones.
- Intervenir directa o indirectamente en las gestiones que realicen personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que pretendan celebrar cualquier contrato con la República, los estados, los municipios y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales.
- Aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin que preceda la correspondiente autorización de la Asamblea Nacional.

Título aparte merece el de **Responsabilidades y Régimen Disciplinario**, que establece en su artículo 79 “Los funcionarios o funcionarias públicos responderán penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad no excluirá la que pudiere corresponderles por efecto de otras leyes o de su condición de ciudadanos o ciudadanas.

Aquel funcionario o funcionaria público que estando en la obligación de sancionar, no cumpla con su deber, será sancionado por la autoridad correspondiente conforme a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos y demás leyes que rijan la materia. Esta responsabilidad no excluirá la que pudiere corresponderles por efecto de otras leyes o de su condición de ciudadanos o ciudadanas”.

Del Régimen Disciplinario, establece como sanciones:

1. Amonestación escrita.
2. Destitución.

Como causales de la amonestación escrita:

1. Negligencia en el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo.
2. Perjuicio material causado por negligencia manifiesta a los bienes de la República, siempre que la gravedad del perjuicio no amerite su destitución.
3. Falta de atención debida al público.
4. Irrespeto a los superiores, subalternos o compañeros.
5. Inasistencia injustificada al trabajo durante dos días hábiles dentro de un lapso de treinta días continuos.
6. Realizar campaña o propaganda de tipo político o proselitista, así como solicitar o recibir dinero u otros bienes para los mismos fines, en los lugares de trabajo.
7. Recomendar a personas determinadas para obtener beneficios o ventajas en la función pública.

Contra la sanción de amonestación se podrá interponer, **recurso jerárquico**, sin necesidad del ejercicio previo del **recurso de reconsideración**, ante la máxima

autoridad del órgano o ente de la Administración Pública, dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha de su notificación. La máxima autoridad deberá decidir el recurso dentro del término de treinta días hábiles siguientes a su recepción. El vencimiento del término sin que la máxima autoridad se haya pronunciado sobre el recurso jerárquico interpuesto se considerará como silencio administrativo negativo y el interesado podrá ejercer ante el tribunal competente el recurso contencioso administrativo funcional.

Las faltas de los funcionarios o funcionarias públicos sancionadas con amonestación escrita prescribirán a los seis meses a partir del momento en que el supervisor inmediato tuvo conocimiento del hecho y no inició el procedimiento correspondiente.

Serán causales de destitución:

1. Haber sido objeto de tres amonestaciones escritas en el transcurso de seis meses.
2. El incumplimiento reiterado de los deberes inherentes al cargo o funciones encomendadas.
3. La adopción de resoluciones, acuerdos o decisiones declarados manifiestamente ilegales por el órgano competente, o que causen graves daños al interés público, al patrimonio de la Administración Pública o al de los ciudadanos o ciudadanas. Los funcionarios o funcionarias públicos que hayan coadyuvado en alguna forma a la adopción de tales decisiones estarán igualmente incurso en la presente causal.
4. La desobediencia a las órdenes e instrucciones del supervisor o supervisora inmediato, emitidas por éste en el ejercicio de sus competencias, referidas a tareas del funcionario o funcionaria público, salvo que constituyan una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional o legal.
5. El incumplimiento de la obligación de atender los servicios mínimos acordados que hayan sido establecidos en caso de huelga.
6. Falta de probidad, vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del órgano o ente de la Administración Pública.
7. La arbitrariedad en el uso de la autoridad que cause perjuicio a los subordinados o al servicio.
8. Perjuicio material severo causado intencionalmente o por negligencia manifiesta al patrimonio de la República.
9. Abandono injustificado al trabajo durante tres días hábiles dentro del lapso de treinta días continuos.
10. Condena penal o auto de responsabilidad administrativa dictado por la Contraloría General de la República.
11. Solicitar o recibir dinero o cualquier otro beneficio, valiéndose de su condición de funcionario o funcionaria público.
12. Revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos de los cuales el funcionario o funcionaria público tenga conocimiento por su condición de tal.

13. Tener participación por sí o por interpuestas personas, en firmas o sociedades que estén relacionadas con el respectivo órgano o ente cuando estas relaciones estén vinculadas directa o indirectamente con el cargo que se desempeña.

14. Haber recibido tres evaluaciones negativas consecutivas.

Las faltas de los funcionarios o funcionarias públicos sancionadas con la destitución, prescribirán a los ocho meses, a partir del momento en que el funcionario o funcionaria público de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad tuvo conocimiento, y no hubiere solicitado la apertura de la correspondiente averiguación administrativa.

Del Procedimiento Disciplinario de Destitución.

Cuando el funcionario o funcionaria público estuviere presuntamente incurso en una causal de destitución:

1. El funcionario público de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad, solicitará a la oficina de recursos humanos la apertura de la averiguación a que hubiere lugar.

2. La oficina de recursos humanos instruirá el respectivo expediente y determinará los cargos, si fuere el caso y notificará al funcionario investigado para que tenga acceso al expediente y ejerza su derecho a la defensa, dejando constancia de ello en el expediente.

3. En el quinto día hábil después de haber quedado notificado el funcionario o funcionaria público, la oficina de recursos humanos le formulará los cargos a que hubiere lugar. En el lapso de cinco días hábiles siguientes, el funcionario o funcionaria público consignará su escrito de descargo.

4. Durante los lapsos enumerados anteriormente, tendrá acceso al expediente y podrá solicitar que le sean expedidas las copias que fuesen necesarias a los fines de la preparación de su defensa, salvo aquellos documentos que puedan ser considerados como reservados.

5. Concluido el acto de descargo, se abrirá un lapso de cinco días hábiles para que el investigado o investigada promueva y evacue las pruebas que considere conveniente.

6. Dentro de los dos días hábiles siguientes al vencimiento del lapso de pruebas, se remitirá el expediente a la Consultoría Jurídica o la unidad similar del órgano o ente a fin de que opine sobre la procedencia o no de la destitución. A tal fin, la Consultoría Jurídica dispondrá de un lapso de diez días hábiles.

7. La máxima autoridad del órgano o ente decidirá dentro de los cinco días hábiles siguientes al dictamen de la Consultoría Jurídica y notificará al funcionario o funcionaria público investigado del resultado, indicándole en la misma notificación del acto administrativo el recurso jurisdiccional que procediere contra dicho acto, el tribunal por ante el cual podrá interponerlo y el término para su presentación.

8. De todo lo actuado se dejará constancia escrita en el expediente.

El incumplimiento del procedimiento disciplinario a que se refiere este artículo por parte de los titulares de las oficinas de recursos humanos, será causal de destitución.

Dentro de las medidas cautelares se establece que en caso de que a un funcionario le sea dictada medida preventiva de privación de libertad, se le suspenderá del ejercicio del cargo sin goce de sueldo. Esta suspensión no podrá tener una duración mayor a seis meses.

En caso de sentencia absolutoria con posterioridad al lapso previsto en este artículo, la Administración reincorporará al funcionario o funcionaria público con la cancelación de los sueldos dejados de percibir durante el lapso en que estuvo suspendido.

LEY CONTRA LA CORRUPCION, DE FECHA 07 DE ABRIL DE 2003.

Tiene por objeto el establecimiento de normas que rijan la conducta que deben asumir las personas sujetas a la misma, a los fines de salvaguardar el patrimonio público, garantizar el manejo adecuado y transparente de los recursos públicos, con fundamento en los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Están sujetos a esta Ley los particulares, personas naturales o jurídicas y **los funcionarios públicos** en los términos que en esta Ley se establecen.

Se consideran funcionarios o empleados públicos a:

1. Los investidos de funciones públicas, permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas originadas por elección, por nombramiento o contrato otorgado por la autoridad competente, al servicio de la República, de los estados, de los territorios y dependencias federales, de los distritos, de los distritos metropolitanos o de los municipios, de los institutos autónomos nacionales, estatales, distritales y municipales, de las universidades públicas, del Banco Central de Venezuela o de cualesquiera de los órganos o entes que ejercen el Poder Público.
2. Los directores y administradores de las sociedades civiles y mercantiles, fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con recursos públicos o cuando la totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio provenientes de una o varias de estas personas represente el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto o patrimonio; y los directores nombrados en representación de dichos órganos y entes, aun cuando la participación fuere inferior al cincuenta por ciento (50%) del capital o patrimonio. Aún cuando las personas señaladas realicen actividades fuera del territorio de la República.

Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política o económica alguna. No podrán destinar el uso de los bienes públicos o los recursos que integran el patrimonio público para favorecer a partidos o proyectos políticos, o a intereses económicos particulares, debiendo utilizarlos exclusivamente para los fines previstos en el presupuesto correspondiente y rendir cuentas de los bienes y recursos públicos que administren.

El nombramiento y remoción o destitución de los funcionarios y empleados públicos no podrá estar determinado por afiliación u orientación política alguna y se realizará de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes.

De la Declaración Jurada de Patrimonio. A quienes competa hacer los nombramientos o designaciones de los funcionarios o empleados públicos, y a los presidentes de cuerpos integrados por funcionarios electos, corresponderá participar, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal con respecto al registro de inhabilitados, a la Contraloría General de la República las elecciones recaídas, los nombramientos o designaciones hechos y las respectivas tomas de posesión de cualquiera de las personas señaladas.

Tal participación deberá hacerla el obligado dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en la cual el funcionario o empleado público asuma el ejercicio del cargo.

De las Sanciones Administrativas y su Procedimiento.

Independientemente de la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria serán sancionados, con multa de cincuenta (50) a quinientas unidades tributarias (500 U.T.):

1. Quienes omitan presentar la declaración jurada de patrimonio.
2. Quienes omitan presentar, los documentos solicitados con motivo del procedimiento de verificación patrimonial.
3. Quienes se les exija mediante resolución, presentar la declaración jurada de patrimonio y no lo hicieren.
4. Quienes no participen los nombramientos, designaciones, tomas de posesiones, remociones o destituciones.
5. Los responsables del área de recursos humanos cuando no exijan al funcionario público el comprobante que demuestre el cumplimiento de haber presentado la declaración jurada de patrimonio.
6. Las máximas autoridades a quienes se les haya solicitado la aplicación de medidas preventivas y no lo hicieren o a quienes éstos hayan encargado su aplicación.
7. Los funcionarios públicos que ordenen la cancelación de prestaciones sociales u otros conceptos con motivo del cese en el ejercicio de funciones públicas por renuncia, destitución o porque se les conceda el beneficio de jubilación, a funcionarios, sin antes haber exigido copia del comprobante donde conste la presentación de la declaración jurada de patrimonio.

8. Cualquiera que de algún modo obstaculice o entrase la práctica de alguna diligencia que deba efectuarse con motivo de la auditoría patrimonial.
9. Cualquier persona que falseare u ocultare los datos contenidos o que deba contener su declaración de patrimonio o la información o datos que se les requiera con ocasión a su verificación.
10. Quienes la Contraloría General de la República les haya ordenado practicar actuaciones específicas, con la finalidad de verificar el contenido de la declaración jurada de patrimonio y no las hicieren.

Sin perjuicio de las demás sanciones, **se suspenderá sin goce de sueldo por un lapso de hasta doce (12) meses a:**

1. El funcionario que no presente la declaración jurada de patrimonio.
2. El funcionario público que no suministre los documentos que exija la Contraloría General de República, en la auditoría patrimonial.
3. El funcionario que no ejecute la suspensión acordada por el Contralor General de la República.
4. El funcionario que de algún modo obstaculice o entrase la práctica de alguna diligencia que deba efectuarse con motivo de la auditoría patrimonial.

Sin perjuicio de las demás sanciones que correspondan, quedará **inhabilitado para ejercer cualquier cargo público:**

1. El funcionario público que cese en el ejercicio de sus funciones y no presente declaración jurada de patrimonio.
2. El funcionario público que falseare u ocultare los datos contenidos en la declaración jurada de patrimonio o los suministrados en el procedimiento de verificación patrimonial.
3. Quienes hayan sido sancionados por el Contralor General de la República o sus delegatarios, por no cumplir con la obligación de presentar declaración jurada de patrimonio o documentación requerida en el proceso de verificación patrimonial y se mantengan contumaces.
4. Los Fiscales o representantes del Ministerio Público que dolosamente no interpongan los recursos legales, no ejerzan las acciones correspondientes, no promuevan las diligencias conducentes al esclarecimiento de la verdad, no cumplan los lapsos procesales o no coadyuven con la debida protección del procesado.
5. El funcionario o empleado público que haya sido condenado por cualesquiera de los delitos establecidos en la presente Ley.

La inhabilitación que corresponda según los numerales 1, 2 y 3, será determinada por el Contralor General de la República en la resolución que dicte al efecto, la cual no podrá exceder de doce (12) meses, siempre y cuando sea subsanado el incumplimiento, y en los casos a que se refieren los numerales 4 y 5, por el Juez que conozca el caso en sentencia definitiva, a cuyo efecto establecerá un lapso no mayor de quince (15) años.

Los funcionarios públicos que cesen en el ejercicio de sus funciones públicas por renuncia, destitución, o porque se les conceda el beneficio de jubilación, no

podrán retirar los pagos que les correspondan por cualquier concepto hasta tanto presenten la declaración jurada de patrimonio correspondiente al cese de sus funciones.

Cuando la Contraloría General de la República determine la responsabilidad administrativa de un funcionario público de conformidad con esta Ley, remitirá al Ministerio Público el resultado de sus actuaciones para que éste ejerza las acciones correspondientes.

El funcionario o empleado público que haya sido condenado por los delitos establecidos en la presente Ley, quedará inhabilitado para el ejercicio de la función pública y, no podrá optar a cargo de elección popular o a cargo público alguno, a partir del cumplimiento de la condena y hasta por cinco (5) años.

El lapso de inhabilitación a que se refiere este artículo será determinado por el juez, de acuerdo con la gravedad del delito, en la sentencia definitiva que se pronuncie sobre el mismo.

CONSIDERACIONES AL CAPÍTULO III.- LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO.

1. Al realizar el estudio de derecho comparado en lo que se refiere al Marco Jurídico de los Servidores Públicos de México, Argentina, Colombia y Venezuela, se identifican similitudes y diferencias,
2. La Constitución de la República de Argentina refiere disposiciones comunes para Senadores y Diputados, así como la atribución del Jefe de Gabinete del Poder Ejecutivo a efecto de nombramientos de los empleados de la Administración, además de contar con normatividad básica de la función pública y de régimen disciplinario que establece las sanciones aparejadas con el tipo de falta. Estableciendo también, el Recurso Judicial al que pueden acogerse aquellos servidores públicos que se consideren agraviados por ilegitimidad de la sanción dictada.
3. La Constitución de la República de Colombia, concede un Capítulo a la Función Pública, los servidores públicos, obedecen a leyes reglamentarias que establecen la moralidad en la administración pública, así como su disciplina aún y cuando se encuentren retirados del servicio, procediendo su Defensa y Recursos Judiciales, debidamente establecidos en norma.
4. El Gobierno Venezolano a diferencia de los anteriormente citados, posee el ejercicio de sus funciones en cuatro ámbitos que son el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Ciudadano, encargado éste último de vigilar y exigir la aplicación de sanciones para hechos que contradigan la moral administrativa.

CAPÍTULO IV. SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

CAPÍTULO IV. Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal. IV.1. Sujetos de las Modalidades de las Responsabilidades de los Servidores Públicos. IV.1.1. Penal. IV.1.2. Civil. IV.1.3. Política. IV.1.4. Administrativa. IV.2. Autoridad Sancionadora de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Medios de Defensa. IV.2.1. Recursos Administrativos Derivados del Procedimiento Disciplinario. IV.2.1.1. Recurso de Revocación. IV.2.1.2. Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. IV.2.1.3. Juicio Laboral Administrativo ante la Junta de Conciliación y Arbitraje. IV.3. Queja Ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

IV.1. SUJETOS, AUTORIDAD SANCIONADORA Y PROCEDIMIENTO EN LAS MODALIDADES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta con claridad los distintos tipos de responsabilidades de los servidores públicos y los procedimientos a que dan lugar.

IV.1.1. RESPONSABILIDAD PENAL

Cuando los servidores públicos lesionan los valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en la que incurren es penal, por lo que se les deberá aplicar disposiciones y procedimiento de esa naturaleza.²⁹

Así en la fracción II del artículo 109 Constitucional, se establece la comisión de delitos por parte de los servidores públicos, conceptuando para tal efecto en el Título Décimo Octavo, artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal que, “servidor público es 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”, a quienes se les impondrán las sanciones previstas para el delito de que se trate, en la perpetración de alguno de los previstos en este Título y en el Título Vigésimo.³⁰

En su artículo 257 se establecen las características que habrán de considerarse para la individualización de las sanciones previstas en este Título: El Juez tomará en cuenta si el servidor público es trabajador de base o de confianza, su antigüedad en el empleo, cargo o comisión, nivel jerárquico, antecedentes de servicio, percepciones, situación socioeconómica, grado de instrucción, las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito, así como el monto del beneficio obtenido o del daño causado.

²⁹ Microsoft Corporation, Ob. cit.

³⁰ En este apartado se han considerado básicamente, los delitos cometidos por Servidores Públicos descritos en el Código Penal para el Distrito Federal, vigente.

Así en el Título Décimo Octavo se establecen como delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos:

a. Ejercicio indebido y abandono del servicio público.

Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o quien lo designe sin satisfacer los requisitos legales; así como al que continúe ejerciendo dichas funciones después de ser revocado, suspendido o destituido;

Que por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, altere, utilice o inutilice, información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

Al que incumpliendo su deber, propicie daño a las personas o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Incurre en delito el que teniendo un empleo, cargo o comisión en los Centros de Reclusión del D. F., facilite o fomente en los centros de readaptación social y penitenciarias la introducción, uso, consumo, posesión o comercio de bebidas alcohólicas, sustancias psicotrópicas, así como de teléfonos celulares, radio localizadores o cualquier otro instrumento de comunicación radial o satelital para uso de los internos

Estableciendo, de acuerdo a la clasificación del delito, la imposición de sanciones que van desde uno a siete años de prisión y de veinticinco a quinientos días multa.

Prevé la imposición de uno a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa, al servidor público que en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue o autorice el nombramiento de un empleo, cargo o comisión en el servicio público a persona que por resolución firme de autoridad competente se encuentre inhabilitada para desempeñarlo.

Las penas se aumentarán en dos terceras partes a quien otorgue cualquier identificación en la que se acredite como servidor público a persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación, imponiendo las mismas sanciones a quien acepte la identificación.

Por abandonar su empleo, cargo o comisión y con ello entorpezca la función pública, se le impondrá de seis meses a tres años de prisión. Se consumará cuando el servidor público se separe sin dar aviso a su superior jerárquico con la debida anticipación, conforme a la normatividad aplicable y de no existir ésta, en un plazo de tres días.

b. Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública.

Se impondrá de uno a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa al que en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas ejerza violencia a una persona sin causa legítima, la vejare o la insultare; o use ilegalmente la fuerza pública.

De uno a seis años y de cien a mil días multa, al que en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no cumplirá el contrato otorgado dentro de los plazos establecidos en la normatividad laboral aplicable o en los señalados en el contrato correspondiente.

Las mismas penas, al que acepte un empleo, cargo o comisión públicos, remunerados, cuyo servicio no va a prestar, o acepte algún contrato de prestación de servicios profesionales, mercantiles o de cualquier otra naturaleza, remunerados, cuyas obligaciones no va a cumplir, dentro de los plazos establecidos en la normatividad laboral aplicable o en los señalados en el contrato correspondiente.

Al que con cualquier pretexto obtenga de un subalterno parte del sueldo de éste, dádivas o cualquier otro provecho, se le impondrán de dos a nueve años de prisión y de cien a ochocientos días multa.

c. Coalición de servidores públicos.

Prisión de dos a siete años y de cien a trescientos días multa al que, con el fin de impedir o suspender las funciones legislativas, administrativas o jurisdiccionales, se coaliguen y tomen medidas contrarias a una ley, reglamento o disposición de carácter general, impidan su aplicación, ejecución o dimitan de sus puestos,

d. Uso indebido de atribuciones y facultades.

Cuando un servidor público otorga concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes del patrimonio del Distrito Federal, si otorga permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; así como el otorgar franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados por la administración pública del Distrito Federal; u otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

El que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Cuando el monto de las operaciones, no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de cien a quinientos días multa.

Cuando el monto de las operaciones, exceda del equivalente a 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 quinientos a mil días multa.

Cuando de dichas conductas se produzcan beneficios económicos al servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, concubina o concubinario, pareja permanente, adoptante o adoptado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte, se aumentarán las penas en una tercera parte.

e. Intimidación.

I. El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral inhiba o intimide a cualquier persona, para evitar que éste o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información o pruebas relativas a la presunta comisión de un delito o sobre la presunta comisión de algún servidor público en una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

II. Al servidor público que por sí o por interpósita persona, ejerza represalia contra persona que ha formulado denuncia o querrela o aportado información o pruebas sobre la presunta comisión de un delito o sobre la presunta comisión de algún servidor público en una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o ejerza cualquier represalia contra persona ligada por vínculo afectivo o de negocios con el denunciante, querellante o informante.

Sanciones: De tres a diez años de prisión y de cien a mil días multa.

f. Negación del servicio público.

El servidor público que, indebidamente niegue o retarde a los particulares la protección, el auxilio o el servicio que tenga obligación de otorgarles; o teniendo a su cargo elementos de la fuerza pública y habiendo sido

requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste el auxilio, se niegue indebidamente a proporcionarlo.

Sanciones: Prisión de dos a ocho años.

g. Tráfico de influencia.

Al servidor público que por sí o por interpósita persona, promueva o gestione la tramitación de negocios o resoluciones públicas ajenas a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

Sanciones: De dos a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa, si la conducta produce un beneficio económico, la sanción se aumentará en una mitad.

h. Cohecho.

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.

Sanciones: Si la cantidad o 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. Y, si excediera de quinientas veces, se impondrán de dos a nueve años de prisión y de trescientos a ochocientos días multa.

i. Peculado.

Al servidor público que disponga o distraiga de su objeto, dinero, valores, inmuebles o cualquier otra cosa, si los hubiere recibido por razón de su cargo; o indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos de uso ilegal de atribuciones y facultades, con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, de su superior jerárquico o de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

Sanciones: Prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a quinientos días multa. Cuando el monto o valor exceda de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán prisión de cuatro a doce años y de quinientos a dos mil días multa.

j. Concusión.

Al servidor público que exija por sí o por interpósita persona por impuesto o contribución, recargo, renta rédito, salario o emolumento, dinero, valores,

servicios o cualquier otra cosa que sepa no es debida, o en mayor cantidad de la que señala la ley,

Sanciones : Cuando el valor de lo exigido no exceda de quinientos veces el salario mínimo, o no sea valuable, de tres meses a dos años de prisión, de treinta a trescientos días multa e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar cargo, empleo o comisión en el servicio público.

Si el valor de lo exigido excede de quinientas veces el salario mínimo, se le impondrán de dos a doce años de prisión, de trescientos a quinientos días multa e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar cargo, empleo o comisión en el servicio público.

k. Enriquecimiento ilícito.

Comete el delito de enriquecimiento ilícito el que utilice su puesto, cargo o comisión para incrementar su patrimonio.

Para determinarlo, se tomarán en cuenta los bienes a su nombre y aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, además de lo que a este respecto disponga la legislación sobre responsabilidades de los servidores públicos.

Sanciones: De seis meses a cinco años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa, cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente a cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el lugar y el momento en que se comete el delito; y de dos a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa, cuando el monto de éste, exceda del equivalente a cinco mil veces el salario mínimo.

Delitos en contra del adecuado desarrollo de la Justicia cometidos por Servidores Públicos.

- Al servidor público que dicte una sentencia definitiva o cualquier otra resolución de fondo que viole algún precepto terminante de la ley, o que sea contraria a las actuaciones legalmente practicadas en el proceso; o no cumpla con una disposición que legalmente se le comunique por un superior competente.

Se impondrán de dos a ocho años de prisión y de cien a cuatrocientos días multa.

- Al servidor público que conozca de un negocio para el cual tenga impedimento legal ó litigue por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión, dirija o aconseje a las personas que litiguen ante él.

- Ejecute un acto o incurra en una omisión que dañe jurídicamente a alguien o le conceda una ventaja indebida;
- Remate a su favor algún bien objeto de remate en cuyo juicio hubiere intervenido;
- Admita o nombre un depositario o entregue a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;
- Induzca a error al demandado, con relación a la providencia de embargo decretada en su contra; o
- Nombre síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común.

Se impondrá prisión de uno a cinco años y de cincuenta a doscientos cincuenta días multa. La misma sanción se impondrá a quien, como intermediario de un servidor público, remate algún bien objeto del remate en cuyo juicio haya intervenido aquél.

- o Al que se abstenga, sin tener impedimento legal, de conocer un asunto que le corresponda por razón de su cargo o comisión;
- o Omita dictar deliberadamente, dentro del plazo legal, una sentencia definitiva o cualquier otra resolución de fondo o de trámite;
- o Retarde o entorpezca indebidamente la administración de justicia; o
- o Bajo cualquier pretexto, se niegue injustificadamente a despachar, dentro del plazo legal, un asunto pendiente ante él.

Delitos en el ámbito de la procuración de justicia.

Se impondrán de dos a ocho años de prisión y de cien a cuatrocientos días multa, al servidor público que:

- Al servidor público que detenga a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o lo retenga por más tiempo del previsto por el párrafo séptimo del artículo 16 Constitucional;

- Obligue al inculpado a declarar;
- Ejercite la pretensión punitiva cuando no preceda denuncia o querrela;
- Realice una aprehensión sin poner al aprehendido a disposición del juez sin dilación alguna, en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;
- Se abstenga indebidamente de hacer la consignación que corresponda, de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, o de ejercitar en todo caso la pretensión punitiva, cuando sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia;
- No otorgue la libertad provisional bajo caución durante la averiguación previa, si procede legalmente;
- Otorgue la libertad provisional bajo caución durante la averiguación previa, cuando no se reúnan los requisitos previstos en el artículo 556 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal;
- Se abstenga de iniciar averiguación previa cuando sea puesto a su disposición un probable responsable de delito doloso que sea perseguible de oficio;
- Practique cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley; o
- Fabrique, altere o simule elementos de prueba para incriminar o exculpar a otro.

I. Tortura.

Se impondrán de tres a doce años de prisión y de doscientos a quinientos días multa, al servidor público del Distrito Federal que, en el ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o psicológicos, con el fin de:

- Obtener de ella o de un tercero información o una confesión;
- Castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido; o

- Coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

Las mismas sanciones se impondrán al servidor público que, en el ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, instigue o autorice a otro a cometer tortura, o no impida a otro su comisión; así como al particular que, instigado o autorizado por un servidor público, la cometa.

Delitos cometidos en el ámbito de la Administración de Justicia.

De dos a ocho años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa.

- Al servidor público que, ordene la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad o no preceda denuncia o querella; obligue al inculcado a declarar; ordene la práctica de cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley; no tome al inculcado su declaración preparatoria en audiencia pública y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación o al momento en que aquél voluntariamente se puso a su disposición, u oculte el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye; no dicte auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculcado haya solicitado la ampliación del plazo; prolongue injustificadamente la prisión preventiva, sin sentencia definitiva, por más tiempo del que como máximo fija la Constitución; otorgue la libertad provisional bajo caución cuando no se reúnan los requisitos previstos en el artículo 556 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; demore injustificadamente el cumplimiento de la resolución judicial en la que se ordena poner en libertad a un detenido; o inicie un proceso penal contra un servidor público con fuero.
- Al servidor público que durante el desarrollo de un proceso utilice la violencia contra una persona, para evitar que ésta o un tercero aporte pruebas relativas a la comisión de un delito.

Delitos cometidos en el ámbito de la Ejecución Penal.

Se impondrán de dos a ocho años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa.

- Al servidor público que exija gabelas o contribuciones a los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento,

a los internos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado, o para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen; al que otorgue indebidamente privilegios a los internos; o permita ilegalmente la salida de personas privadas de su libertad como procesadas o sentenciadas.

Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

En materia penal existe la protección del fuero, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su cargo, requiere del dictamen previo de procedencia emitido por la cámara de diputados por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión. Tiene por objeto poner al inculcado a disposición de las autoridades correspondientes, sin prejuzgar sobre su culpabilidad, en tanto es juzgado penalmente, al tiempo que es separado de su cargo, pero si la sentencia relativa es absolutoria, puede reasumirlo.

IV.1.2. RESPONSABILIDAD CIVIL

Proviene de la conducta de un servidor público cuando obtiene lucro indebido o se lesiona a una persona con el desempeño de su empleo, cargo o comisión, es decir, no se constriñe a sus actos como particular.

Las disposiciones legales que se refieren a la responsabilidad civil de un servidor público adscrito al Gobierno del Distrito Federal son el Código Civil y el Código Penal, ambos para el Distrito Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en materia de responsabilidad civil, los delitos cometidos por el servidor público en los que obtenga un beneficio económico o cause daño o perjuicio, las sanciones económicas se gradúan de acuerdo al lucro obtenido o los daños y perjuicios causados, de este modo, las sanciones económicas en este tipo de responsabilidad, tienen como fin, el resarcimiento o indemnización del daño perjuicio causado y la aplicación de sanciones severas, teniendo la obligación de pagar hasta tres tantos del lucro indebidamente obtenido y de los daños y perjuicios causados.

En sentido estricto y considerando que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público para responder por ellos. Esta responsabilidad es subsidiaria y podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder por el daño causado.³¹

Así, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone en su artículo 77 Bis: “Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares. Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrá expedita, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva”.³²

La responsabilidad del servidor público tiene su origen en:

- a. Causar daños y perjuicios al Estado.
- b. Causar daños y perjuicios a terceros, en una doble modalidad con el Estado, es decir, solidaria o subsidiaria.
- c. Enriquecimiento ilícito.

Son sujetos de responsabilidad civil, todos los servidores públicos, particularmente aquellos que manejen recursos y fondos federales, los que se encuentren sujetos al Juicio Político y los que gozan de inmunidad procesal.

³¹ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Instituto Nacional de Administración Pública 1992, p. 67.

³² Artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Vigente.

IV.1.3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

La responsabilidad de tipo político ocurre cuando el servidor público en el ejercicio de funciones de gobierno de dirección afecte intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos.³³

Esta responsabilidad se exige a través del Juicio Político, el cual implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, respetando las formalidades de un procedimiento jurisdiccional.

De tal modo que, el Juicio Político es el procedimiento que debe seguirse contra algún funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare responsable.

Al juicio llevado para efecto de desaforarlo se le denomina también antejuicio, en virtud de que el objetivo que persigue es eliminar el impedimento que representa el fuero para el funcionario quede sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios que deban procesarlo por el delito común del que haya sido acusado.

En cuanto al procedimiento jurisdiccional tiene como objetivo culminar en un acto de esa naturaleza, llamado sentencia, en la que se impone la pena legalmente decretada por el delito oficial del que el funcionario se declare culpable.

Por otra parte, los sujetos de juicio político se encuentran señalados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 5º:

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.

Por lo que hace a las causas para que los servidores públicos sean sometidos a juicio político, las establecen los artículos 6º y 7º de la Ley en comento:

Así, el artículo 7º se refiere a:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;

³³ Vázquez Alfaro, José Luís, Responsabilidad política de los servidores públicos, Integra en Código ético de conducta de los servidores públicos, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 165, 1ª. Ed. México 1994, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motivo algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones referidos. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

El artículo 8º de esa misma ley, establece las sanciones a aplicarse, si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años.

Por lo que hace al Procedimiento en el Juicio Político, sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

A la Cámara de Diputados corresponde instruir el procedimiento, actuando como órgano de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

Al interior de las Cámaras se constituyen Comisiones para el despacho de los asuntos, integrándose también una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Se designarán cuatro integrantes para que formen la Sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

PROCEDIMIENTO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

(Sección Instructora)

- Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7o.; y por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales por las que determina el párrafo segundo del artículo 5o. presentada la denuncia y ratificada dentro de tres días naturales, se turnará de inmediato con la documentación que la acompañe a las Comisiones de Gobernación Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos, para que dictaminen si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por aquellos preceptos y si el inculcado está comprendido entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o., así como si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la incoación del procedimiento.

Una vez acreditados estos elementos, la denuncia se turnará a la Sección Instructora de la Cámara.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

- La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.
- Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.
- La Sección Instructora abrirá un periodo de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias. Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria. En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.
- Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro

de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

- Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.
- Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora continuarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento.
- Si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia; Que existe probable responsabilidad del encausado; La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8o. de esta Ley, y que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.
- De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.
- Una vez emitidas las conclusiones, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.
- La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, dentro del plazo de sesenta días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

- Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.
- El día señalado, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.
- El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en ultimo término.
- Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.
- Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, este continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.
- Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.
- Transcurrido el plazo, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.
- La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

PROCEDIMIENTO EN LA CÁMARA DE SENADORES:

(Enjuiciamiento)

- Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;
- Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos;
- Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

- Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados.

En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

- Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.
- Una vez dado el dictamen, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea, del dictamen que la Sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político.

- Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, Pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.

IV.1.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, el Servidor Público, no da cumplimiento a las obligaciones establecidas en su estatuto, dirigidas a salvaguardar la **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia** en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad, es administrativa.³⁴

Los servidores públicos adscritos al Gobierno del Distrito Federal, en el desempeño de todas y cada una de las funciones que llevan a cabo deben

³⁴ Martínez Bullé Goyri, Víctor M., La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, Integra en Código ético de conducta de los servidores públicos, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 165, 1ª. Ed. México 1994, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

observar criterios en función de su empleo, cargo o comisión, toda vez que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ordena obligaciones para dichos servidores, así el cumplimiento cabal de éstas reeditarán en un buen servicio para el bienestar de la ciudadanía y el bien común que todo estado tutela y tiene como fin alcanzar.

CRITERIOS.-

Legalidad: Actuar conforme a lo ordenado primeramente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109 y en consecuencia, lo indicado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en específico lo señalado por el Código de Conducta que se encuentra en el artículo 47 de esta última.

No se trata de actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino de que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, ya que además de responder a un interés particular queda establecido como un interés general; por lo que, si la actuación de un servidor público lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción independientemente de que afecte o no en forma directa la esfera de derechos de algún particular.

Honradez: Particularmente observada por personas que manejen recursos económicos, materiales, humanos y demás del Gobierno del Distrito Federal, ajustar la conducta del servidor, a principios morales que deben ser constantes en todas las esferas jurídicas del individuo.

Lealtad: Exige la entrega a la institución a efecto de preservar y proteger los intereses públicos, independientemente de otro tipo de interés particular.

Imparcialidad: Las actuaciones de los servidores públicos deben llevarse a cabo sin preferencias personales.

Eficiencia: Correcta utilización de los recursos del Distrito Federal, evitando la inadecuada aplicación, por lo que el servidor público deberá utilizar los recursos públicos, dedicándolos exclusivamente para los fines que fueron proporcionados, ya que cualquier desvío redundará en perjuicio de la función pública pudiendo causar perjuicio al erario del Distrito Federal.

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

Se está ante una infracción administrativa cuando la conducta desplegada por el servidor público es contraria al mandato contenido en alguna de las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable como ya se comentó, a los Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal.

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban 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:

De la fracción I.- Salvaguardando los criterios de legalidad y eficiencia, todo servidor público debe actuar dentro del marco de la ley, asimismo ser eficiente en el desempeño del empleo conferido, trae como consecuencia el bien común perseguido.

De la fracción II.- El ejercicio presupuestal, desde la previa planeación, programación y presupuestación, deberá realizarse con un buen manejo de fondos y valores, de lo contrario podría traer como consecuencia un daño al erario público.

De la fracción III.- Utilización de la información para los fines precisos, su mala utilización puede traer como consecuencia la denominada “fuga de información” y convertirse del dominio común y actuar probablemente de manera perjudicial.

De la fracción IV.- Establece el manejo de la información con un alto sentido de responsabilidad, contemplando también los criterios de legalidad, honradez, lealtad y eficiencia.

De la fracción V.- Observable el respeto, tanto a los subordinados como a los superiores jerárquicos.

De la fracción VI.- La importancia de reglas de conducta.

De la fracción VII.- La obediencia a la jerarquía, de un menor a un mayor jerárquico.

De la fracción VIII.- Establece la obligación de comunicar a su superior sobre el incumplimiento a la norma o en su caso la duda sobre la procedencia de las órdenes que reciba.

De la fracción IX.- La abstención de ejercer funciones de empleo, cargo o comisión, después de concluido el periodo para el que fue asignado.

De la fracción X.- La abstención de autorizar a un subordinado permisos o licencias, consideradas como indebidas por lapso de tiempo o por condiciones del servicio público.

De la fracción XI.- Relacionada con el artículo 125 Constitucional,

“Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar”.

De la fracción XII.- Excusarse de intervenir en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, de 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 forme o haya formado parte;

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

De la fracción XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato 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;

De la fracción XV.- Abstenerse, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII.

De la fracción XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que le correspondan, para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

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

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

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

De la fracción 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;

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

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

De la fracción 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,

De la fracción XXIV.- La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS O DISCIPLINARIAS.

En lo relacionado a las sanciones administrativas o disciplinarias, es necesario determinar el concepto de éstas, a efecto de entender su motivo:

El maestro Eduardo García Maynez, define la sanción como “La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir conductas contrarias al mandato legal”³⁵

³⁵ García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho 56ª Ed. México, Edit. Porrúa, 2004, p. 295

En la doctrina se encuentran diferentes clasificaciones de la sanciones:

1. Aquellas que se basan en el órgano competente para su aplicación, que las divide o distingue entre judiciales y administrativas;
2. Por la naturaleza de contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de libertad y restrictivas de otros derechos;
3. Por la naturaleza de la obligación infringida, que reconoce las sanciones civiles, penales, administrativas, etc.

En materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la sanción tiene dos finalidades:

- La reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos de quien la infringe.

Refiriéndonos a la naturaleza del órgano competente para su aplicación, es administrativa por la autoridad que la impone conforme a procedimientos administrativos, sin menoscabo de que pueda ser impugnada y resuelta por autoridad judicial mediante sentencia.

En cuanto a las sanciones aplicables, en nuestro sistema de derecho, encontramos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113, determina cuales son las sanciones administrativas o disciplinarias:

“... Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

Así mismo, en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece las sanciones aplicables a las faltas administrativas, derivando para ello en el artículo 56 que indica las reglas a observarse:

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

Se concreta a llamadas de atención, haciendo ver al funcionario las faltas u omisiones cometidas, se trata de correctivos disciplinarios.

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;

Para el autor Rafael de Pina Vara, la destitución es: “Separación de cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento preestablecido”.

Mientras que el maestro Enrique Sayagués Laso la define como: “El cese de las funciones públicas por decisión unilateral de la administración en razón de faltas cometidas es una de las sanciones disciplinarias más severas que pueden aplicarse”.

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

Que para el caso de suspensión temporal, es una medida que se utiliza dentro del procedimiento sancionador, supuestamente, en los casos en que la autoridad instructora considera conveniente para la continuación debida del procedimiento, que es de aclararse que si el procedimiento trae como resultado la inocencia del servidor público, se le deberá restituir el goce de sus derechos con el consiguiente pago de las cantidades no pagadas por concepto de sueldo y que se dejaron de cubrir a causa de la medida impuesta.

IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la 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.

Para los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, la inhabilitación es “Sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en materia de sentencia”

Por otra parte, la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el título IV de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es aplicable tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

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 aquéllos 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. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Las sanciones administrativas presentan características particulares con el fin de preservar el correcto ejercicio de la función pública.

Los criterios para la aplicación de sanciones administrativas se encuentran establecidos en el artículo 54 de la Ley en la materia:

“Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos”

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

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

V.- La antigüedad del servicio;

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

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

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.

Para el efecto de la fracción VI que antecede, el artículo 55 establece la aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido, además de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo 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 dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

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

Autoridad Sancionadora de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 57 de la Ley en comento establece además de la obligación de la denuncia, el órgano ante el cual deberá presentarse, “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”.

Indicando además, cuáles serán los efectos finales de dicha denuncia:

- 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 Secretaría³⁶ copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos

³⁶ Artículo 91 del Título Quinto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Vigente.- “...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”.

denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones.

- La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.
- Considerando la responsabilidad en que incurren los servidores públicos de las contralorías internas en el caso de abstenerse injustificadamente de sancionar a los infractores o que al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por la Ley en la materia.

En el artículo 60 se confirma la competencia de la contraloría interna de cada dependencia o entidad para imponer sanciones disciplinarias.

- Por consiguiente, 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 y a la autoridad competente para conocer del ilícito.
- Una vez llevadas a cabo las investigaciones y auditorias por la Secretaría, si 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 avocará 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.

- Cuando la dependencia y la Secretaría, estimen conveniente, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, siempre y cuando justifiquen la causa de la abstención, sólo 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.

Opina el investigador Otto Mayer³⁷, una vez analizado el contenido de los artículos relacionados con las sanciones a aplicar, que son resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica, refiriendo:

³⁷ Mayer Otto, Derecho Administrativo Alemán Tomo IV, Editorial Desalma Buenos Aires, 1982, p.77.

“Esas penas disciplinarias formales se dividen, según las dos formas que la disciplina puede adoptar para tratar de obtener un fin, en disciplina correctiva y disciplina depurativa. Los recursos de la disciplina correctiva son: la advertencia, el apercibimiento, las multas y los arrestos. La disciplina depurativa opta por la exclusión del servicio, la destitución disciplinaria”.

Por disposición contenida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al detalle en el artículo 91 del Título Quinto, misma que refiere las Disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal se entenderá que, “...Las facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular”. En consecuencia ocurre también en el Procedimiento que le sucede.

PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Atendiendo a las disposiciones del Título Tercero, Capítulo II de la Ley que comentamos, consta de las siguientes etapas:

1. Queja o Denuncia.
2. Investigación.
3. Auto de inicio a Procedimiento Administrativo Disciplinario.
4. Resolución.
5. Vías de impugnación.

En la etapa de investigación, se llevan a cabo actividades que permitan la recopilación de información y demás elementos que permitan a la autoridad determinar la existencia de elementos suficientes para presumir actos u omisiones contrarios a los que rigen la administración pública.

Una vez emitido el auto de inicio a procedimiento administrativo disciplinario,

Artículo 64.- “La Secretaría... (La Contraloría de la dependencia ó la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal)

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

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

- En el citatorio se deberán enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos, precisando los artículos y fracciones; y tratándose de manuales de organización o cualquiera otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; mismos que se relacionarán con las previsiones, contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

- Las pruebas fundamentales en este procedimiento son la confesional, pericial, testimonial, documentales, presuncionales e instrumentales; en algunos casos se deben observar los siguientes aspectos: las auditorías practicadas por los órganos internos de control, deben contener oficios de comisión dirigidos al visitado que esté debidamente notificado, actas de inicio y conclusión de auditoría requisitadas conforme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada y conclusiones de la auditoría en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por el o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño o perjuicio patrimonial causado al erario y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público de que se trate.

Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autografamente al margen y al calce de todas las hojas.

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

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

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

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

Se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

- Por lo que compete a las Contralorías Internas de las dependencias, se observarán, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el procedimiento que deba seguir la Secretaría.
- Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad.
- El Titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios.
- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

La utilidad última que tendrá el registro que se comenta en el párrafo que antecede, es el de la expedición de constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, a efecto de que sean exhibidas por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

IV. 2. AUTORIDAD SANCIONADORA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y MEDIOS DE DEFENSA.

A efecto de combatir las resoluciones que se han comentado, los Servidores Públicos cuentan con diferentes medios de defensa, según sea el caso, interponiendo ante la autoridad emisora o ante autoridad diversa.

IV. 2. 1. RECURSOS ADMINISTRATIVOS, DERIVADOS DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

Recurso.- De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, la palabra recurso significa “la acción que concede la ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra”³⁸.

Andrés Serra Rojas, nos dice “El recurso administrativo es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional”.

Los medios de impugnación en contra de sanciones administrativas impuestas a través de las resoluciones emitidas por los órganos Internos de Control, son:

1. Recurso de Revocación
2. Juicio de Nulidad
3. Amparo Directo.

IV.2.1.1. RECURSO DE REVOCACIÓN.

Medio de impugnación que en su espíritu considera dar la oportunidad al Órgano Interno de Control para que reconsidere la resolución que haya impuesto a un servidor público determinado, dando curso a la admisión del recurso, que en la mayoría de los casos, difícilmente, una autoridad reconocerá haber omitido hacer alguna valoración de pruebas, admisión de éstas o alguna circunstancia que lo haga modificar o revocar la resolución emitida.

El fundamento que respalda el derecho del Servidor Público a combatir la resolución emitida, así como el plazo para interponer, se encuentra establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 71.

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

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

³⁸ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, vigésima novena Ed, España, Edit. Espasa-Calpe, 1992, Tomo II, p. 727.

I.- 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;

II.- 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, y

III.- 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.

Sobre los efectos que causa la admisión del recurso, el artículo 72 establece que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y

II.- 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.

Así, en el Artículo 73 de la misma Ley, establece opción al servidor público de elegir de entre 2 vías, a efecto de presentar el recurso. “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”.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es efectiva en el caso de Servidores Públicos de órganos federales, y para los casos de Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal es de considerarse la competencia del <u>Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.</u>

IV.3. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Del Título Quinto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se desprende la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo relacionando las disposiciones aplicables a los servidores públicos del órgano ejecutivo del Distrito Federal.

Estableciendo que las facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular, quien será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno.

Así, el Contralor General designará y removerá 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.

Teniendo los órganos de control interno las mismas facultades que esta Ley les confiere a las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

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, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta ley.

La **LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL** establece la organización y competencia del Tribunal, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas.

Integración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: Una Sala Superior integrada por siete Magistrados, y por tres Salas Ordinarias de tres magistrados cada una, de las cuales, una tendrá como competencia exclusiva la materia de uso de suelo.

Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una, determinando la sede de las Salas Ordinaria y de las Auxiliares.

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala ésta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en

materia fiscal al Código Financiero del Distrito Federal. Y en su caso al Código Fiscal de la Federación en lo que resulten aplicables.

Toda promoción deberá ser firmada por quien la formule, requisito sin el cual se tendrá por no hecha. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, firmará otra persona a su ruego y el interesado estampará su huella digital. No procederá la gestión oficiosa. Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en términos de Ley, al presentar su demanda.

Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso u otro medio de defensa, será optativo agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal. Si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo el desistimiento correspondiente, podrá ocurrir a juicio ante el Tribunal. El ejercicio de la acción ante este Órgano Jurisdiccional, extingue el derecho para promover otro medio de defensa.³⁹

Serán partes en el procedimiento:

I.- El actor;

II.- El demandado. Tendrán ese carácter:

- A) El Jefe del Distrito Federal, los Secretarios del Ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado;
- B) Los Delegados, Subdelegados y en general las autoridades de las Delegaciones Políticas a cuya esfera directa de competencia corresponda la resolución o el acto administrativo impugnados;
- C) Las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como Ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen;
- D) Las autoridades de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.

III.- El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

Sólo podrán Intervenir en el juicio, las personas que tengan interés legítimo en el mismo. Quienes podrán autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal, quedando éstas facultadas para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia respectiva.

³⁹ González Pérez, Jesús, Administración Pública y Libertad, Integra en Código ético de conducta de los servidores públicos, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 2, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

De las Notificaciones y de los términos:

Las resoluciones serán notificadas: personalmente, dentro del tercer día a partir de aquel en que se pronunció la resolución; o por lista, al día siguiente de ser pronunciada; o por correo certificado con acuse de recibo, caso en el que la pieza postal deberá ser depositada en el correo al día siguiente de la resolución.

1.- A las autoridades:

A) Personalmente o a sus representantes si estuvieren presentes en el Tribunal o en la sede de sus respectivas oficinas.

B) Tratándose de las resoluciones definitivas, personalmente o a sus representantes legales.

C) Por correo certificado con acuse de recibo suscrito por cualquiera de los señalados en el inciso anterior, cuando no haya sido posible la notificación personal. La pieza postal deberá ser depositada en el correo al día siguiente de la fecha de la razón en la que conste que no pudo ser recibida personalmente.

2.- A las personas físicas o morales:

A) Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo tratándose de la primera notificación en el negocio; de la resolución definitiva; si dejaren de actuar durante más de sesenta días; y

B) Cuando la Sala del conocimiento estime que se trata de un caso urgente o que haya motivo para ello.

3.- Cuando el servicio postal devolviera por cualquier causa un oficio de notificación, o de no señalar domicilio en el Distrito Federal, para que se hagan las notificaciones personales o notificar oportunamente el cambio del mismo, se harán personalmente en el Tribunal si se presentaren dentro de las veinticuatro horas siguientes a las que se haya dictado la resolución, o por lista autorizada que se fijará a las 13:00 horas en sitio visible en el Tribunal.

Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios contencioso administrativos regulados por esta ley, todos los días del año, con exclusión de los sábados y domingos, 1o. de enero, 5o. de febrero, 21 de marzo 1o. y 5 de mayo, 16 de septiembre, 12 de octubre, 20 de noviembre y 25 de diciembre, así como aquellos en los que suspendan las labores por acuerdo de la Sala Superior del Tribunal o por determinación de otras disposiciones legales.

Las notificaciones surtirán efectos a partir del día siguiente al en que sean hechas.

La notificación omitida o irregular se entenderá hecha a partir del momento en que el interesado se haga sabedor de la misma, salvo cuando se promueva su nulidad.

El término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Central y Paraestatal del Distrito Federal, cuando las entidades de ésta, actúen con el carácter de autoridades, será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se le hubiese notificado al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución.

Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a una persona física o moral, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución, haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

El cómputo de los términos se sujetará a las reglas siguientes:

- I.- Comenzarán a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación; serán improrrogables y se incluirán en ellos el día del vencimiento; y
- II.- Los términos se contarán por días hábiles.

Nulidad en las Notificaciones:

Serán nulas, cuando no fueren hechas en la forma que establecen las disposiciones de esta Ley, así, las partes afectadas por una notificación irregularmente hecha, podrán solicitar su nulidad ante la Sala que conozca del asunto que la motivó, antes que pronuncie sentencia, debiendo resolver la Sala de plano, sin formar expediente y una vez declarada la nulidad, se repondrá el procedimiento a partir de la notificación irregular.

Declarándose la nulidad, se impondrá una multa igual al monto de uno a cinco días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal al servidor público responsable, en los términos del Reglamento Interior del Tribunal. En caso de reincidencia, podrá ser destituido en su cargo, después de que la Sala Superior, sin responsabilidades para el Tribunal, y en su caso las autoridades administrativas del Distrito Federal, lo oiga y reciba las pruebas que desee aportar en su defensa.

PROCEDIMIENTO

Presentación de la Demanda y Contestación: La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos formales.

- I.- Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II.- Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;
- III.- La autoridad, autoridades o partes demandadas;
- IV.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
- V.- La pretensión que se deduce;

VI.- La fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan;

VII.- La descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho;

VIII.- La firma del actor; si éste no supiere o no pudiese firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital; y

IX.- Las pruebas que se ofrezcan.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes.

Las formas impresas de demanda se proporcionarán por el Tribunal, el que tendrá personal suficiente para llenarlas con los datos que le proporcionen los interesados y con los que obtengan por cualquier medio de información de las autoridades administrativas del Distrito Federal a cuya área de atribuciones corresponda la materia del acto que se impugna.

El Presidente del Tribunal la turnará a la Sala que corresponda, dentro del término de veinticuatro horas de haberla recibido.

Casos en los que la desechará:

I.- Si el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;

II.- Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y

III.- Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere, la oscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquellas referentes a la falta ó imprecisión de los requisitos formales.

Contra los autos de desechamiento a que se refiere este artículo, procede el recurso de reclamación.

Previo a la admisión de la demanda de oficio, el Presidente de la Sala deberá entrar al estudio de las causales de improcedencia que de la misma se adviertan y, en caso de actualizarse alguna de ellas, procederá a desecharla.

De la Improcedencia y Sobreseimiento

El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es ***improcedente***:

Contra actos o resoluciones:

- De autoridades que no sean del Distrito Federal;
- Emitidas por el propio Tribunal;
- Que sean materia de otro juicio contencioso administrativo aún pendiente de resolución, promovido por el mismo actor contra las mismas autoridades y acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean distintas;

- Que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo.
- Que no afecten los intereses legítimos del actor.
- Que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente.
- Que deban ser revisados de oficio por las autoridades administrativas del Distrito Federal, y dentro del plazo legal establecido para tal efecto.
- De autoridades administrativas del Distrito Federal, cuya impugnación mediante algún recurso u otro medio de defensa legal se encuentre en trámite;
- Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;
- Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar;
- Cuando hubieren cesado los efectos de los actos o resoluciones impugnados, o no pudieren producirse por haber desaparecido el objeto del mismo;
- Cuando no se acredite el interés jurídico.
- En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley.

Procede el sobreseimiento:

- Por desistimiento del demandante;
- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia.
- Cuando el demandante falleciere durante la tramitación del juicio, si el acto impugnado sólo afecta su interés;
- Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor, o revocado el acto que se impugna; y
- Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de ciento ochenta días naturales ni el actor hubiera promovido en ese mismo lapso, siempre que éste sea necesario para la continuación del procedimiento.

Procedente que resulte la demanda, el Presidente de la Sala emplazará a las demás partes para que contesten dentro del término de quince días. En el mismo acuerdo citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de veinte días y dictará las demás providencias que procedan.

El término para contestar correrá para las partes individualmente, refiriéndose las partes demandadas y el tercero perjudicado en su contestación a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, citando los fundamentos legales que consideren aplicables y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes.

Si la parte demandada, no contesta dentro del término señalado, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario.

Admitida la demanda, pasará el expediente al Magistrado que corresponda, quien será el encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia.

De la Suspensión

La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna, dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la petición que ante el Magistrado presente el actor.

Previo al otorgamiento de la suspensión, deberá verificarse que con la misma no se afecten los derechos de terceros o el interés social.

Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, comprobándolo fehacientemente, el Presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes.

Bajo su más estricta responsabilidad el Presidente de la Sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva.

No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público, si se dejare sin materia el juicio o cuando se trate de la realización de actividades reguladas, que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso y el actor no exhiba dicha documental.

La suspensión podrá ser revocada por el Presidente de la sala en cualquier etapa del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión si quien la solicita garantiza su importe ante la tesorería del Distrito Federal, por depósito en efectivo; Billeto de depósito; Prenda o hipoteca; Embargo de bienes; o fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad, renunciando los fiadores expresamente a los beneficios de orden y exclusión y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución.

Si la suspensión fue concedida, dejará de surtir efectos si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al en que quede notificado el auto que la hubiere concedido.

Cuando con la suspensión pueda afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el Presidente de la Sala que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Contra los actos que concedan o nieguen la suspensión o contra el señalamiento de fianzas y contra fianzas procede el recurso de reclamación ante la sala del conocimiento.

Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia ante la Sala correspondiente, quien dará vista a las demás partes por un término de cinco días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los cinco días siguientes, en la que dictará la sentencia que corresponda. Contra esta resolución procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.

De las Pruebas

En el escrito de demanda y en el de contestación deberán ofrecerse las pruebas. Las supervenientes podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta en la audiencia respectiva.

Se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional, y las que fueren contrarias a la moral y al derecho. Aquellas que ya se hubiesen rendido ante las autoridades demandadas, a petición de parte, deberán ponerse a disposición del Magistrado instructor con el expediente relativo, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses.

Las Salas del Tribunal podrán decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario. Los hechos notorios no requieren prueba.

Las autoridades tienen la obligación de ordenar la expedición inmediata de las copias certificadas de los documentos que le sean solicitados. Si no cumplieren, los interesados solicitarán al Magistrado Instructor que las requiera, aplazando la audiencia por un término que no excederá de diez días. Si no obstante el requerimiento, las autoridades no expiden las copias que se les hubieren solicitado con oportunidad, el Tribunal hará uso de los medios de apremio conducentes.

Los testigos, que no podrán exceder de tres por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente, si estuviere imposibilitado para hacerlo, lo manifestará así bajo protesta de decir verdad y pedirá que se le cite.

De la Audiencia

En la audiencia se desahogarán las pruebas ofrecidas y se oirán los alegatos correspondientes.

Desahogándose sólo las relacionadas con los puntos controvertidos ofrecidas en la demanda y la contestación, así como las supervenientes; se desecharán las que

el actor debió rendir y no aportó y las que se ofrecieron ante la autoridad demandada y no se rindieron por causas no imputables al oferente;

En el caso de ofrecerse y admitirse periciales, las partes y la Sala podrán formular observaciones a los peritos y hacerles preguntas que estimaren pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminen;

En la prueba testimonial, las preguntas deberán tener relación directa con los puntos controvertidos y deberán estar concebidas en términos claros y precisos, procurando que en una sola no se comprenda más de un hecho y que no sean insidiosas.

Contra el desechamiento de pruebas procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.

La falta de asistencia de las partes, no impedirá la celebración de la audiencia.

El Presidente de la Sala pronunciará sentencia en esa audiencia o acordará que se pronuncie dentro de un término no mayor de diez días.

Alegatos.

Concluida la recepción de las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes.

Una vez oídos los alegatos de ambas partes, el Magistrado a quien se hubiere turnado el asunto propondrá los puntos resolutive y la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando exista gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días. En todos los casos el mismo Magistrado deberá redactar y engrosar la sentencia.

Sentencia.

Se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala. No es necesario formulismo alguno, pero deberán contener:

- I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena;
- II.- Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;
- III.- Los puntos resolutive en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y
- IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.

Las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los

derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

Cumplimiento de la Sentencia.

El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Una vez cumplido el término, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decrete respecto del acto reclamado en el juicio.

Causas de nulidad de los actos impugnados:

- I.- Incompetencia de la autoridad;
- II.- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales;
- III.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y
- IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

Recursos

1. El Recurso de Reclamación es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualesquiera de las Salas o por los Magistrados.

El recurso se interpondrá con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación correspondiente, ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido. La Sala competente suplirá las deficiencias de los agravios expresados en el recurso, pero no su ausencia.

El recurso se substanciará con vista a las demás partes, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo conducente.

Las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y

las que pongan fin al procedimiento, serán apelables por cualquiera de las partes ante la Sala Superior.

2. El recurso de apelación deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

La Sala Superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga.

Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

Contra las resoluciones de la Sala Superior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto, cuando:

- a) La resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal;
- b) Se trate de la interpretación de leyes o reglamentos;
- c) Se trate de las formalidades esenciales del procedimiento;
- d) Se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones;
- e) Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

En los casos no previstos en las fracciones anteriores, las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre que el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate.

Jurisprudencia

Las sentencias de la Sala Superior constituirán Jurisprudencia que será obligatoria para ella y las demás Salas del Tribunal, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por el voto de cinco Magistrados en el mismo sentido.

Para interrumpir o modificar la Jurisprudencia del Tribunal se requerirá del voto en el mismo sentido de cinco Magistrados por lo menos, en una resolución cuando se trate de interrupción, en el mismo número y condiciones señaladas para su fijación, cuando se trate de modificarla.

Cuando no se logre esta mayoría en dos sesiones, se tendrá por desechado el proyecto y se designará otro Magistrado Ponente para que formule nuevo proyecto.

La Jurisprudencia perderá tal carácter cuando se pronuncie una resolución en contrario, debiendo expresarse en ella las razones que funden el cambio de criterio, las cuales deberán referirse a las que se tuvieron en consideración para establecerla.

Cuando las partes invoquen en el juicio contencioso administrativo la Jurisprudencia del Tribunal, lo harán por escrito, expresando el sentido de aquélla y designando con precisión las sentencias que la sustenten.

IV.4. JUICIO LABORAL ADMINISTRATIVO ANTE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

La relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, es diversa en cuanto al servicio que prestan éstos, ya que responde a los conceptos de actividad pública o servicio público, así, encontramos personal de confianza y personal de base. En la medida de los fines a lograr será el alcance de la atribución de facultades, surgiendo entonces, la división de competencias mediante la cual se distribuyen las facultades a cada autoridad, delimitando su campo de acción.

Cuando la ley atribuye facultades de decisión y ejecución, se está ante un órgano de autoridad; en otras ocasiones se estará únicamente ante órganos auxiliares con facultades de ese carácter hacia las autoridades a fin de que puedan dictar sus resoluciones.

Entendiendo que los empleados de base, bajo el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado, desempeñan sólo funciones de auxiliares, teniendo entonces, la garantía de estabilidad en el empleo y su remoción o destitución se da en función de los supuestos de incumplimiento, a través de los cuales, la ley considera que debe darse término a dicha relación y no de la confianza que se encuentra implícita en el acto del nombramiento de los servidores públicos de confianza.

En relación con los cargos que la ley en la materia consideran de confianza, en la fracción XIV del artículo 123 apartado "B" Constitucional, establece como derechos de este tipo de servidores, las medidas de protección al salario y los beneficios de seguridad social, no así la garantía de permanencia en el empleo.

En el título sexto, capítulo II de la Ley Federal del Trabajo, se establecen las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza y en su artículo 185:

"El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de la pérdida de confianza, aun cuando no coincida con las causas justificadas referidas en ley"

“El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del título segundo de esta ley”

Luego, en el artículo 49 que trata de las causas en la que el patrón queda eximido de reinstalar al trabajador indica:

En su párrafo II “Si comprueba ante la Junta de Conciliación y arbitraje, que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo;”

En su párrafo III “En los casos de trabajadores de confianza;”

Por lo detallado en los párrafos que anteceden se concluye que, la ley considera que puede darse término a la relación laboral por la pérdida de la “confianza” que se encuentra implícita en el acto del nombramiento de los servidores públicos de confianza, sin que éstos pueden recurrir al cobijo de la ley para su restitución en el cargo, percibiéndose la nula garantía de permanencia en el empleo.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que conoce de los conflictos individuales entre el Estado y sus trabajadores (fracción XII del artículo 123 apartado “B” Constitucional), se ha pronunciado ampliamente respecto de la situación de los empleados de confianza y algunos de sus laudos contienen elementos comparables con los del concepto que en principio se adopta de funcionario público.

La Legislación Federal del Trabajo Burocrático en su Quinta Parte “Jurisprudencia y Ejecutorias del Trabajo Burocrático” en lo relacionado a Trabajadores de confianza, establece:

“Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza. No están protegidos por el apartado “B del artículo 123 constitucional en cuanto a la estabilidad en el empleo. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantía si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega despido injustificado, en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado “B”, sino lo relativo a la percepción de sus salarios y prestaciones del Régimen de Seguridad Social, que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo”.

Lo anterior nos permite concluir que las personas que ostenten un empleo de confianza en la administración pública solo tienen la vía del amparo indirecto para reclamar la protección de garantías que consideren violadas en su perjuicio. Por esta razón cuando se han presentado controversias respecto de la naturaleza jurídica del empleo de confianza el Tribunal Federal de Arbitraje se ha declarado

incompetente para conocer de cualquier reclamación y ha rechazado los escritos de demanda respectivos con base en el contenido de la legislación mencionada.

IV.5. QUEJA ANTE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 102 apartado “B” Constitucional establece:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas e al 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.

Los órganos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993, en su artículo 3 indica, la competencia de dicha Comisión para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

El artículo 18 de la Ley en comento establece los casos que no podrá conocer la Comisión:

I.- Actos o resoluciones de organismos y autoridades electorales;

II.- Resoluciones de carácter jurisdiccional;

Conflictos de carácter laboral, y

IV.- Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre interpretación de disposiciones constitucionales y de otros organismos jurídicos.

Entendiéndose además que, no tiene facultad para examinar las cuestiones jurisdiccionales de fondo.

Plazos para la presentación de denuncias o quejas:

1.- Dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiere iniciado la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos o de que el quejoso o

denunciante hubiere tenido conocimiento de los mismos, se podrá ampliar el plazo en casos graves a juicio de la Comisión.

2.- En casos de presuntas violaciones a los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad física y psíquica de las personas o que atenten contra una comunidad o grupo social en su conjunto, no contará plazo alguno.

Para la presentación y atención de quejas y denuncias ante la CDHDF, y en los casos que ésta considere urgentes, todos los días y horas son hábiles.

Una vez admitida y registrada la queja o denuncia, la Comisión deberá ponerla en conocimiento de las autoridades o servidores públicos señalados como presuntos responsables y al titular del órgano de que dependas, solicitando un informe escrito sobre los actos u omisiones que se les atribuyan.

Dicho informe deberá contener los antecedentes del asunto, fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones imputados, así como la existencia de los mismos en su caso, añadiendo a éste los elementos de información que considere necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe solicitado, tendrá como efecto que al dictar su recomendación, la Comisión tenga por ciertos los hechos materia de la queja o denuncia, salvo prueba en contrario.

El Presidente o los Visitadores de la Comisión podrán solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes que se tomen medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas, así como la modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

La Comisión, procurará la conciliación de las partes, que de lograrse dará origen a la conclusión del expediente, siempre que la autoridad o servidor público le acrediten dentro del término de quince días hábiles, haber cumplido las medidas conciliatorias, pudiendo ampliarse el plazo de acuerdo a la naturaleza del asunto.

De no resolverse de manera inmediata, la Comisión iniciará las investigaciones, que consistirán en:

- La solicitud a las autoridades o servidores públicos imputados, la presentación de informes o documentos complementarios;
- De otros particulares, autoridades o servidores públicos, documentos o informes relacionados con el asunto que se investiga.
- Visitas de inspección, mediante personal técnico o profesional.

- Citar a las personas que deban comparecer como testigos o peritos;
y
- Todas las demás acciones que considere convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Una vez valoradas las pruebas presentadas, el resultado de las investigaciones en su conjunto y las conclusiones del expediente que serán la base de las recomendaciones.

Acuerdos y Recomendaciones.

Acuerdos de trámite en el curso de las investigaciones, que serán obligatorios para los particulares y autoridades o servidores públicos, teniendo su cumplimiento aparejadas sanciones y responsabilidades.

Así mismo, en el caso de que se compruebe que las autoridades o servidores públicos no hayan cometido violaciones de derechos humanos que se les hubiesen imputado, la Comisión dictará el respectivo acuerdo de no responsabilidad.

Una vez concluida la investigación, el Visitador correspondiente elaborará el proyecto de Recomendación o Acuerdo de no Responsabilidad, presentándolo al estudio del Presidente de la Comisión, quien formulará modificaciones, observaciones y consideraciones que resulten convenientes, y en su caso, las suscribirá.

La Recomendación no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, asimismo no podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se haya presentado la queja o denuncia.

De ser aceptada la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate, lo deberá informar dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación y en su caso acreditar dentro de los diez siguientes que ha cumplido con la recomendación, pudiendo ampliarse el plazo de acuerdo a la naturaleza de ésta.

Las recomendaciones y acuerdo de no responsabilidad se referirán a casos concretos, no podrán aplicarse a otros casos por analogía o mayoría de razón.

Contra los acuerdos, resoluciones definitivas o por omisiones o inacción de la Comisión, los particulares podrán interponer Recursos de Queja o de impugnación que se sustanciarán ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según lo establezca su ley y reglamentos.

Responsabilidad de las Autoridades y Servidores Públicos.

Las autoridades o servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos y omisiones indebidos en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas y denuncias ante la CDHDF.

De persistir en omisiones o actitudes que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento en la colaboración o intervención en las investigaciones de la Comisión, ésta podrá rendir un informe especial, denunciando además ante los órganos competentes los presuntos delitos o faltas.

La Asamblea Legislativa, a través de su Comisión de Derecho Humanos, citará a comparecer a cualquier funcionario de la administración pública local para que informe las razones de su actuación cuando, la autoridad no acepte total o parcialmente una Recomendación o si es omisa transcurrido el término para manifestar su aceptación o transcurrido el plazo para su cumplimiento total o parcial una vez aceptada.

Informes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En un lapso de 6 meses, la mayor parte de las quejas y denuncias que recibe, son contra actos violatorios de Servidores Públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en cuanto al tipo de violación en los que la Comisión calificó como presuntas violaciones de derechos humanos, son: La negativa u obstaculización de asesoría; de las garantías del debido proceso; de las garantías judiciales y la detención arbitraria.

Además de los casos en que ocurre la falta o deficiencia en la fundamentación o motivación; la negativa u obstaculización a ser informado del procedimiento penal; la negación de información sobre la situación jurídica; la negativa de protección.

De elementos de la Policía Judicial, el uso desproporcionado o indebido de la fuerza; Incumplimiento injustificado de órdenes de aprehensión, hecho derivado de la negligencia, mala fe y/o corrupción.

Abundantes también son las denuncias de privilegios y carencias al interior de los Centros Penitenciarios Varoniles del Distrito Federal; irregularidades y prestación ineficiente en la concesión de beneficios de libertad anticipada en los centros de reclusión del Distrito Federal, siendo la tortura, la violación más frecuente, objeto de las Recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Por lo que hace al régimen laboral del personal que presta sus servicios en la CDHDF, está regulado por las disposiciones del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de dicho apartado, teniendo en todos los casos la categoría de empleados de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

CONSIDERACIONES AL CAPÍTULO IV.- SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Reglamentaria sobre la materia, establece cuatro modalidades de responsabilidad de los Servidores Públicos: Responsabilidad Penal, Responsabilidad Civil, Responsabilidad Política y Responsabilidad Administrativa.

2.- Cada una de éstas obedece a los valores protegidos por las leyes que se consideran lesionados, así como al sujeto que produce la falta, generando el procedimiento y sanción que de acuerdo a su naturaleza corresponda.

3.- En el marco jurídico de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Distrito Federal se encuentran también quienes desempeñan funciones en los Órganos político – administrativos, comúnmente llamados Delegaciones, que deberán obedecer a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente en el Título Quinto.

4.- En cuanto a las faltas, procedimiento y sanciones de carácter administrativo, la autoridad competente para conocer y resolver son las Contralorías Internas de las dependencias y/o la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, así mismo y a efecto de presentación de Recursos, opcionalmente, procede el de revocación ante la propia contraloría emisora del fallo o bien la impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

5.- La Junta de Conciliación y Arbitraje no es competente para conocer de demandas de servidores públicos de “confianza”, en virtud de que su cargo es conferido vía nombramiento, mismo que no garantiza la estabilidad en el empleo, sucediendo así la remoción a criterio del titular de la dependencia y no a motivos razonables o debidamente probados.

6.- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es competente para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, no así de carácter laboral, de asuntos electorales, ni jurisdiccionales, emisora de Acuerdos y Recomendaciones, entendidos sin carácter imperativo para las autoridades o servidores públicos a los que se dirija, sin poder para anular, modificar o dejar sin efecto resoluciones o actos, motivo de queja o denuncia.

CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS

1. Estado de Derecho. Un Estado no sujeto a derecho es impensable, puesto que un Estado sólo existe en actos estatales, en virtud de estar así determinados por normas jurídicas que atribuyen al Estado personalidad jurídica, cumpliendo con la función asignada, a través de sus órganos, y a su vez mediante la acción de los servidores públicos en todos los niveles, que asumen funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.

Concepto que, desde el punto de vista administrativo, se adapta con mayor claridad al campo de lo propiamente administrativo y del ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo que la Constitución le confiere en la esfera administrativa, lo que excluye la situación de los demás funcionarios de los órganos constitucionales como el Congreso de la Unión que acceden al servicio del Estado, mediante elección popular.

2. Naturaleza jurídica del Distrito Federal, actualmente definida por el artículo 44 Constitucional, está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo, la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con órganos político-administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denomina Delegaciones del Distrito Federal, actualmente son diez y seis, jerárquicamente subordinadas al Jefe de Gobierno.
3. Atribuciones de los Jefes Delegacionales, se encuentra la de designar a los servidores públicos de la delegación, así, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por éste.

El elemento que determina quienes deben ser considerados como empleados de base o de confianza, es el nombramiento que emite el titular del Ejecutivo o el Titular de la Dependencia, que lleva inmersas las funciones a desempeñar, que pueden ser, sólo de auxilio o de mando y decisión, características que repercuten básicamente en la garantía de estabilidad en el empleo.

4. Juicio de Residencia. Antecedente de importante trascendencia en la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, como método que se seguía para asegurar el recto cumplimiento de los deberes de los funcionarios, a los cuales les creaba una responsabilidad subsiguiente al cargo, ya que se realizaba un examen judicial de la conducta de éste al término de su mandato.

Esta institución fue muy controvertida, considerada por algunos críticos como inútil y ampliamente asistida de corrupción, ya que en múltiples ocasiones dio lugar a quejas producto de envidias y problemas personales y en otro extremo fue alabada por ser modelo de control del exceso de poder, así, lo verdaderamente incuestionable es la importancia que tuvo en los tres siglos del periodo colonial americano, constituyendo una fuente de conocimiento de la realidad político-social novohispana, así como un foco de inspiración para la solución de problemas tan actuales como los derivados de la necesidad de controlar la corrupción y de contener la codicia y arbitrariedad de los funcionarios públicos.

La Residencia como instrumento para exigir la responsabilidad de funcionarios públicos, fue acogida por las Cortes gaditanas en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, y se le dio el nombre de Juicio de Responsabilidad.

5. Antecedentes Constitucionales:

- La Constitución de Apatzingan de 1814 con el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, es el primer documento que consagró la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos y el Juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva.
- La Constitución de 1824, ya proporciona un catálogo sobre los sujetos y causas de responsabilidad, contempladas en su artículo 38, en el que se observa la evolución de la técnica legislativa, consagrandone una nueva forma de fincar responsabilidades a los funcionarios públicos
- En el periodo comprendido entre las Constituciones de 1824 y 1857 no hubo ordenamiento específico que regulara la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación, sin embargo se desarrollaron ideas muy precisas acerca de su responsabilidad.
- La Constitución de 1857, se considera el primer ordenamiento mexicano que establece un título exclusivamente referido a las responsabilidades en las que pueden incurrir los funcionarios públicos, denominado “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, retomando la importancia del Juicio de Residencia.

6. Leyes Reglamentarias del Servicio Público:

- La Primera Ley Reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, fue la de 1870, denominada Ley Juárez ó Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de Altos Funcionarios de la Federación, que establecía como delitos oficiales el ataque a las

instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

- La Segunda Ley de Responsabilidades fue la Ley Díaz de 1896, se constituye como una Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, aludía al procedimiento en casos de delitos del orden común, no hacían alusión a los delitos oficiales, ya que el Código Penal de 1872 los definía en su artículo 1059, denominado al fuero constitucional como fuero de licencia para enjuiciar.
- La Constitución de 1917 adoptó en gran parte de lo dispuesto por la de 1857, refiriéndose a las responsabilidades de los servidores públicos, estructura el sistema de responsabilidades bajo el Título IV denominado “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, incorporando como sujetos de responsabilidad por delitos comunes, faltas y omisiones en que se incurran en el ejercicio de su encargo político a los Senadores, miembros del Congreso de la Unión y al Procurador General de la República, así como a los diputados de las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

La Ley de Responsabilidades de 1940 “Ley Cárdenas” y la Ley de Responsabilidades de 1980, De los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, “Ley López Portillo”, son también antecedentes importantes de nuestro actual Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

7. Sistema de responsabilidades. En nuestro país ha sido objeto de un proceso histórico de perfeccionamiento y adaptación a las necesidades y desarrollo de la sociedad, para lograr un servicio público digno y eficiente. Así, se reestructura el esquema de responsabilidad civil, administrativa y penal de los servidores públicos, se introducen reformas constitucionales atinentes y se expide la Nueva Ley Federal de Responsabilidades en 1982, Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 31 de diciembre, abrogó a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, expedida en 1980.
8. Reformas a la Nueva Ley Federal de Responsabilidades de 1982, ha experimentado ocho reformas:
 - La primera, del 20 de diciembre de 1990, adicionando la fracción XXI al artículo 47, estableciendo la obligación de “proporcionar en forma oportuna y

veraz, toda la información y datos solicitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.

- La segunda del 13 de julio de 1992, con el espíritu de dotar a los Poderes de la Unión en materia de Responsabilidades Administrativas, de órganos y sistemas propios para atenderlas; autoridades competentes, registro patrimonial y a efecto de perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública e incorporar adecuaciones complementarias para propiciar mayor claridad en el texto de la Ley , tales como las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, la imposición de sanciones y el mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los medios de impugnación.
- La tercera reforma, del 21 de diciembre de 1993, estableció “la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos, responsabilidad subsidiaria cuando la conducta ilícita del servidor público es culposa, determinando el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios.
- En la cuarta reforma, del 19 de mayo de 1995, se deroga la fracción V, en la que se nombraba a la Suprema Corte como autoridad competente para aplicar la Ley; estableciendo órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades y para llevar el Registro Patrimonial.
- La quinta reforma, del 28 de noviembre de 1995, agrega el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, con atribuciones sobre aspectos administrativos.
- La sexta reforma, del 18 de diciembre de 1996, establece en su artículo 48 “Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”, en virtud de que cambio la denominación de la Secretaría desde el 1º de diciembre de 1994.

Virtud de esta reforma la Contraloría interna de cada Dependencia o Entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias, fortaleciendo su funcionamiento jurídico y, a la vez, los obliga a instruir mejor los procedimientos administrativos disciplinarios y como consecuencia a elaborar mejor las resoluciones administrativas en las que impongan sanciones administrativas e incluso económicas.

Reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Entidades Paraestatales y por supuesto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- La séptima reforma, del 3 de diciembre de 1997, adiciona a la Ley en comento, en el Título Quinto las disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal, disponiendo “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”.

Así como el nombramiento y remoción de los contralores internos en las dependencias y entidades de la administración del Distrito Federal; el recurso de revocación de las resoluciones que dicten la Contraloría General y las contralorías internas; sustituye el nombre de la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre las facultadas para llevar registros patrimoniales; e introducir el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal;

- La octava reforma, del 13 de junio de 2003, relacionada con el Procedimiento en el Juicio Político, “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados ...”

9. La Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002. tiene entre sus finalidades, que se superen y se subsanen las deficiencias que tiene nuestra legislación, es decir, la falta de un sistema que regule correctamente la responsabilidad administrativa, para ello, se derogan de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario de la Federación el 31 de diciembre de 1982:

El Título Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas; los Títulos Tercero, y Cuarto únicamente por lo que se refiere al ámbito federal, es decir, las disposiciones de la Ley Federal de Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

La Reforma a la Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, del 26 de diciembre de 2005, adiciona al artículo 3 la fracción III, en la que se indica como autoridad facultada para la aplicación de la Ley en comento, a la Secretaría de la Función Pública, homologándose como autoridad a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y los Órganos Internos de Control en las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal.

10. Análisis de la legislación de los países de América latina. De mayor importancia, en virtud de que dichos pueblos se han desarrollado de forma similar al nuestro, es por ello que el análisis de sus instituciones es aplicable a nuestra situación histórica actual.

Dicho análisis se centra en las disposiciones constitucionales referentes a las contralorías y a los tribunales de cuentas. Como en nuestro país son distintas

las clases de responsabilidad en que pueden incurrir los gestores de la administración pública, la responsabilidad política solo alcanza a un limitado grupo de funcionarios y magistrados, existe con referencia a los empleados y funcionarios en general una triple responsabilidad, civil, penal y administrativa.

Al tribunal de cuentas solo lo contempla como legislación secundaria, pocos países tienen una legislación determinada para la figura del servidor público.

Por mencionar algún aspecto, en cuanto a las garantías del servidor público, el texto constitucional de la República de Argentina, enfatiza la tutela del empleado público, a quien se le reconoce “estabilidad” en su relación laboral. Ello impone, como regla, que el empleado estatal no pueda ser despedido sin una causa que justifique la cesantía, y sin sumario administrativo previo. Pero el mismo tribunal ha consentido “leyes de prescindibilidad” que, muchas veces por razones políticas, admiten despidos discrecionales, siempre que ellos no signifiquen de por sí una sanción al removido, y que le proporcionen una indemnización adecuada, razonable y equitativa.

11. Modalidades de responsabilidad. En los que puede incurrir el servidor público, la Constitución Federal señala que la penal y la civil, no nacen de la particularidad de servidores públicos, sino de un carácter más general, de ser ciudadanos sometidos a las leyes que rigen en el país.

Por lo anterior, en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

“Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños o perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados”.⁴⁰

La responsabilidad de tipo político ocurre cuando el servidor público en el ejercicio de funciones de gobierno de dirección afecte intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos.

Esta responsabilidad se exige a través del Juicio Político, de tal modo que, el Juicio Político es el procedimiento que debe seguirse contra un funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpretación se le declare responsable.

⁴⁰ Delgado Moya Rubén Dr., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18ª Ed. Edit. Sista, 2003.p. 241.

Al juicio llevado para efecto de desaforarlo se le denomina también antejuicio, en virtud de que el objetivo que persigue es eliminar el fuero para que el funcionario quede sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios que deban procesarlo por el delito común del que haya sido acusado.

12. Medios de defensa. Como consecuencia de queja o denuncia por la que se impute responsabilidad a un servidor público y llevado a cabo el procedimiento ante el Órgano de Control Interno de la dependencia y/o por la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, y emitido que sea el fallo sobre el caso en particular, el servidor público puede interponer Recurso de Revocación.

Así, se establece opción al servidor público de elegir de entre 2 vías a efecto de presentar el recurso, podrá optar entre interponer el recurso de revocación ante la autoridad emisora o impugnar directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

13. Competencia de la Autoridad Laboral. La posibilidad de que el servidor público catalogado “de confianza” lleve juicio, en caso de despido injustificado, es nula, pues sobre el particular el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que conoce de los conflictos individuales entre el Estado y sus trabajadores, se ha pronunciado ampliamente respecto de la situación de éstos, estableciendo jurisprudencia en la Legislación Federal del Trabajo Burocrático en su Quinta Parte “Jurisprudencia y Ejecutorias del Trabajo Burocrático”:

14. Intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En asuntos relacionados con actos o resoluciones de autoridades o servidores públicos, el artículo 102 apartado “B” Constitucional indica el establecimiento de “ ... organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, 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.

Los órganos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales”

Por lo anterior, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal está impedida para actuar en apoyo del servidor público de confianza, dado el caso de asuntos laborales, sin embargo si actúa como receptor de quejas y denuncias sobre hechos presuntamente violatorios de derechos humanos cometidos por autoridades o servidores públicos del gobierno del Distrito Federal.

15. El régimen legal de la función pública vigente para el Distrito Federal. Es precario, en virtud de que no existe normatividad específica aplicable a servidores o funcionarios públicos al servicio del Gobierno del Distrito Federal.

Ocurre en los extremos de lo precario:

- × El exceso de poder, la corrupción y la codicia de los servidores públicos y autoridades, al cobijo de imprecisión de la ley reglamentaria, pues ésta no establece actos específicos, aparejados con sanción correspondiente.
- × La injusticia, desigualdad y discriminación en el aspecto laboral, en virtud de que deja en el más completo desamparo al personal de confianza, formado por una inmensa mayoría de empleados y funcionarios públicos que a merced de los titulares de los Órganos político-administrativos desconcentrados, son cesados sin que medie posibilidad alguna de demostrar lo injustificado del acto y por ende la restitución al cargo, virtud por ley que si tienen los mencionados titulares para nombrar y destituir.

En vista de la problemática planteada dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, en lo que se refiere a la Gerencia de los Recursos Humanos, es perceptible que lo medular de ésta es que son las mismas leyes, es decir el marco legal que los regula, los que ocasionan estos problemas, debido a la imprecisión, a la inadecuada interpretación, a la no aplicación. Lo ideal es la creación de una Ley específica para los servidores públicos que laboran en la Administración Pública del Distrito Federal.

- La reglamentación propuesta deberá contener con precisión, faltas aparejadas con sanciones, abatiendo el aspecto de discriminación hacia los servidores públicos denominados de “confianza”, haciendo congruente la garantía de estabilidad en el empleo con la calidad en el desempeño, por medio de un verdadero servicio civil de carrera.
- Por lo que respecta al cargo y por ende responsabilidades de los Contralores, tanto en la Contraloría General así como en las Contralorías Internas de las Delegaciones Políticas deberá conferirse a través de concurso, cubriendo el proponente el perfil requerido para el desempeño del cargo no sólo con eficiencia y eficacia, sino con un alto sentido de responsabilidad en cuanto a la aplicación de la norma, elemento esencial para garantizar al gobernado la debida protección ante actos del servidor público, así como garantizar al servidor público un trato justo, equitativo y apegado a derecho en cuanto sea sujeto de queja o denuncia.

BIBLIOGRAFÍA

1.- LIBROS

ARTEAGA Nava Elisur, Derecho Constitucional, tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994.

BORRELL Navarro Miguel, El Juicio de Amparo Laboral, 2ª. Edición, Editorial Sista.

BUEN Lozano Nestor de, Derecho del Trabajo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1981.

BURGOA Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Undécima Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C. V., México 1997.

CABALLERO Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, Novena Edición, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A., México, 1994.

CÁRDENAS Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México, Editorial Porrúa, 1982,

CARPIZO Jorge, Estudios Constitucionales, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C. V., México 1996.

DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Instituto Nacional de Administración Pública 1992

DELGADO Moya Rubén Dr., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18ª Edición, Editorial Sista, México, 2003.

GARCÍA Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho 52ª Edición, Editorial Porrúa, México 2001.

GUTIÉRREZ DE Velazco, Manuel, Historia de las Constituciones Mexicanas. 1ª. Edición, Editorial Instituto de Estudios Sociales, Guadalajara, México, 1978.

JUÁREZ Mejía Godolfino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2002.

LANZ Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2ª. Edición.

MAYER Otto, Derecho Administrativo Alemán Tomo IV, Editorial Desalma Buenos Aires, 1982.

MORENO Daniel, Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax, México, D.F. 9ª. Edición 1985.

ORTIZ Sotero, Sergio Montserrat. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 2ª. ed. Ed. Porrúa, México 2001.

RABASA Emilio O., Historia de las Constituciones, 1a. Reimp. de la 3a. Edición, México, 2004. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SANCHEZ Bringas Enrique, Derecho Constitucional, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., de C.V., México 1999.

SCHMILL Ordóñez Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana, Segunda Edición, Manuel Porrúa, S.A. de C.V., México 1977.

TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808 – 1994, Decimoctava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1994.

ZARCO Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856 – 1857), 1ª. Edición 1956, Editorial Colmes, México, D.F.

2.- DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS

DE PINA Rafael y Rafael De Pina y Vara, Diccionario de Derecho, Vigésima Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.

CARBANELLAS Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Sexta Edición, Tomo II, Editorial Bibliográfica Ameba, Buenos Aires Argentina, 1968.

DICCIONARIO JURÍDICO 2004, Centro de Investigación de Software Jurídico.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, España, vigésima novena Edición, 1992, Tomo II,

ENCICLOPEDIA BRITÁNICA, Tomo I, Publisher, Inc., Estados Unidos de América, 1996.

ENCICLOPEDIA MICROSOFT, Microsoft Corporation, Biblioteca de Consulta Encarta 2005, en medio magnético.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO, Editorial Olimpia, Barcelona España, 1995.

3.- PUBLICACIONES

CARREÑO Carlon, José, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, INAP, serie Praxis No. 60.

HAMDAM Amad. Fauzi. Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Ap 7. No. 7, México 1983.

LOMBERA Pallares Enrique, Prólogo y Estudio Previo de, Constitución de 1857. Constituciones de los Estados, Edición Facsimilar de la Comisión Nacional, México, Ed. PRI.

SAGUES Néstor Pedro, Constituciones Iberoamericanas. Argentina, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006.

VILLA DE Helguera, Margarita de la Recopilación y ordenación de Constituciones vigentes en la República Mexicana, Tomo I, Instituto de Derecho Comparado Serie A: Fuentes: Textos y estudios legislativos, Núm. 3, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

4.- LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comentada, Tomo I y II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comentada, Dr. Rubén Delgado Moya, 18ª Edición, Editorial Sista, México, 2005.

LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO, Editorial Porrúa 2005.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

CIRCULAR UNO BIS DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

5.- MEDIOS ELECTRÓNICOS
Internet

<http://www.cddhcu.gob.mx>

<http://www.diputados.gob.mx>

<http://www.aldf.gob.mx>

<http://www.info4jurídicas.unam.mx>

<http://www.constitucion/historia.esp.mx>

<http://www.basededatospoliticosdelasamericas.com.mx>

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

<http://www.cd hdf.gob.mx>

<http://www.gobdf.mx>

<http://www.pgjdf.com.mx>

<http://www.bibliotecajuridica.com.mx>