



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

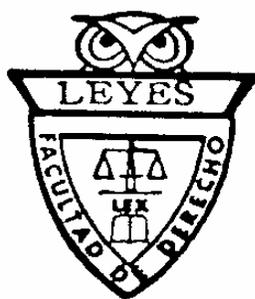
TESIS QUE PARA OBTENER EL
TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARTHA MARTÍNEZ MOLINA

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA D.F.

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., enero 11 de 2007.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **MARTÍNEZ MOLINA MARTHA** con número de cuenta 08829371-0 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL"**, realizada con la asesoría del profesor Lic. Felipe Rosas Martínez.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO.


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

Distinguido Licenciado:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL"**, elaborada por la alumna **MARTÍNEZ MOLINA MARTHA**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, la sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que la sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., enero 11 de 2007.

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.
**Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.**

*mpm.

*A MI MAMÁ,
GRACIAS POR TUS
CIMENTOS, AMOR, APOYO,
CUIDADOS Y EJEMPLO.*

*A MI PAPÁ
POR SU CARIÑO Y CONSEJOS.*

*A TITA, GRACIAS
POR CREER EN MI SIEMPRE,
POR TU CARIÑO Y APOYO INCONDICIONAL.
TE QUIERO MUCHO.*

*A MIS HERMANOS
ANGÉLICA, VICTOR, SONIA,
LUIS, DALILA Y GABRIEL, POR TODOS
ESOS MOMENTOS JUNTOS.*

*AL LIC. JUAN PONCE AMAYA,
POR SU AMISTAD INCONDICIONAL,
CONFIANZA Y APOYO PARA CONVERTIR
ESTO EN UNA REALIDAD. MIL GRACIAS.*

*AL LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ,
CON RESPETO Y ADMIRACIÓN
POR ASESORARME Y GUIARME
EN LA ELABORACIÓN DE ESTA TESIS.*

*A MI QUERIDA
FACULTAD DE DERECHO
COMO UN MODESTO TRIBUTO.*

*A MIS FABULOSAS
AMIGAS BETY, LUPIS, MYRNA,
NANCY, MARY CARMEN Y SANDY.*

*A MARCO,
POR TODOS ESOS AÑOS
DE CARÍÑO Y AMISTAD.*

*A MIS AMIGOS
ALEJANDRO, GERARDO Y FERNANDO.*

*A DIOS,
POR MOSTRARME SU AMOR DÍA A DÍA.*

*FINALMENTE,
A TODOS AQUELLOS
QUE DE ALGUNA FORMA
ME APOYARON Y ALENTARON
PARA LA CONCLUSIÓN DE ESTA TESIS.
GRACIAS*

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.	4
--------------------	---

CAPITULO I MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	8
2. FUNCIÓN PÚBLICA.	11
3. ERARIO PÚBLICO.	14
4. SERVIDOR PÚBLICO.	16
5. PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	18
6. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	25
7. RESPONSABILIDAD CIVIL.	29
8. RESPONSABILIDAD PENAL.	31
9. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.	35
10. RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.	38

CAPITULO II ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.	41
2. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814.	45
3. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.	49
4. LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DE 1836.	51
5. BASES ORGANICAS DE 1943.	56
6. LA CONSTITUCIÓN LIBERAL DE 1857.	60
7. LA CONSTITUCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE 1917.	62
8. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1982.	66
8.1. INICIATIVA.	67
8.2. DISCUSIÓN EN CAMARA DE ORIGEN.	69
8.3. DISCUSIÓN EN CAMARA REVISORA.	71
8.4. COMPUTO.	81
9. REFORMA DEL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL.	82
9.1. ESTATUTO DE GOBIERNO Y SUS REFORMAS.	90

CAPITULO III LAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.	96
1.1. SECRETARIOS.	99
2. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.	104
2.1. MAGISTRADOS.	107
2.2. JUECES.	109
3. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.	110

3.1. DIPUTADOS LOCALES.	112
3.2. CONTRALORÍA GENERAL.	112
4. JEFES DELEGACIONALES.	115
5. ÓRGANOS AUTÓNOMOS.	119

CAPITULO IV

MARCO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

1. GENERALIDADES DE LAS RESPONSABILIDADES COMETIDAS POR SERVIDORES PÚBLICOS DE ACUERDO A LO PREVISTO EN EL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	122
2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, JUICIO POLÍTICO Y PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA REGULADOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	136
3. FACULTADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL ESTABLECIDAS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	148
4. ATRIBUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LEGALIDAD Y RESPONSABILIDADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL RESPECTO A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PREVISTAS EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	164
5. REGULACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS PODERES LOCALES DE ACUERDO A LO PREVISTO EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.	166
6. DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS PREVISTOS EN EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.	167
7. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.	176
8. RESPONSABILIDAD RESARCITORIA PREVISTA EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.	179
CONCLUSIONES.	182
BIBLIOGRAFÍA.	187

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como propósito obtener el título de Licenciada en Derecho, por lo que realice una investigación intitulada “ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL”.

No se puede permanecer insensible a los cambios sociales y, mucho menos a los requerimientos de una sociedad, que en la actualidad ve en nuestro sistema jurídico mexicano, instituciones con grandes deficiencias y en algunos casos rebasadas por las circunstancias sociales, basta echar un vistazo a los últimos acontecimientos que se han dado en México y que nos han dejado ver un profundo sentimiento de desconfianza hacia las instituciones de procuración e impartición de justicia y, ante la impotencia de la sociedad de obtener una justicia eficaz y eficiente por parte del estado, los particulares han optado por aplicar su justicia, en contravención al principio general de derecho establecido en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, que establece que *“nadie puede hacerse justicia por propia mano”*.

En ese entendido, desde mi particular punto de vista, debemos hacer algo para reivindicar a nuestras instituciones, pero, esto no lo vamos a hacer, sino mediante leyes claras, eficientes y eficaces que den certeza jurídica a los gobernados, ya que donde la ley es clara no cabe interpretación (*In claris verbis non fit interpretatio*) y en consecuencia menor posibilidad de falla.

Por ello, no obstante que el capítulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, prevé los procedimientos y la creación de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter incurran en la comisión de faltas administrativas; queda mucho por hacer para contar con un marco jurídico acorde con la transición demográfica y realidad ineludible; en ese entendido, es responsabilidad de todos aquellos que de alguna manera

estamos relacionados con las normas jurídicas, aportar nuestro granito de arena.

En ese entendido, tratándose de la responsabilidad de los servidores públicos, la norma debe ser eficaz para sancionar e inhibir conductas provenientes de un servidor público, que afecten a la ciudadanía o al Estado, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero es evidente que, esta eficacia no se dará, si la normas no son claras y concretas. Por tal razón el trabajo recepcional que propongo para obtener mi título de licenciada en derecho, va encaminado a analizar y a hacer algunas críticas desde un punto de vista muy respetuoso al contenido del Título Cuarto de nuestra Carta Magna, en aspectos que considero pudieran mejorarse.

Ahora bien, esta inquietud surge en razón de que la mayor parte de mi vida profesional se ha desarrollado en torno al control del actuar de los servidores públicos, en específico el sancionar la inobservancia de los principios rectores del servicio público, como son la legalidad, honradez, eficiencia, imparcialidad y lealtad tutelados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a que están obligados a observar durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión; derivándose dicha sanción del procedimiento administrativo disciplinario.

Es importante destacar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que es aplicable en el ámbito local del Distrito Federal, y que emana del Título Cuarto Constitucional, en muchas ocasiones es parca y poco concreta en lo que hace a diversas cuestiones de fondo y procedimentales, mismas en las que no se abunda más, puesto que la propia Constitución, también es poco concreta, en lo que, a responsabilidad administrativa y política se refiere.

Del análisis que he realizado al Título Cuarto Constitucional, me surge la inquietud del porqué, no se especifican o concretan términos tan importantes, entre otros, como “intereses públicos fundamentales”; los cuales al ser

perjudicados por un servidor público, procedería el inicio del juicio político de dicho funcionario.

Así también se encuentra el hecho de que, aún y cuando en un solo Título Constitucional, se hace referencia a los diversos tipos de responsabilidades, como son la administrativa, política, penal y civil, las mismas son reguladas en diversos ordenamientos jurídicos, lo que trae aparejado un sin números de confusiones, sobre la normatividad que se debe aplicar en cada caso.

En razón de lo antes expuesto, resulta cuestionable la funcionalidad de no tener una sola legislación que abarque y especifique todos los procedimientos y cuestiones relativas a las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos del Distrito Federal, y así evitar las “interpretaciones”, cuestionables en muchos casos.

El trabajo de investigación que presento consta de cuatro capítulos, a través de los cuales pretendo exponer la razón de mi crítica, pero sobre todo fortalecer y sustentar mi propuesta.

En el Capítulo I, denominado “Marco Teórico Conceptual”, como su propia denominación lo indica, se abordarán de manera genérica los conceptos necesarios para plantear el desarrollo del tema, tales como lo son: servidor público, función pública, responsabilidad administrativa, responsabilidad penal, erario público, principios rectores del servicio público, responsabilidad resarcitoria, responsabilidad política y administración pública.

En el Capítulo II, se señalarán los antecedentes constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos, iniciando con la Constitución de Cádiz de 1812, la de Apatzingan de 1814, la Federal de 1824, las Siete Leyes Centralistas de 1836, la Liberal de 1857, hasta la Constitución Social y Política de 1917, sin dejar a un lado, las reformas de la misma, en materia de responsabilidades, tales como la de 1982. Así también se expondrá y

comentará la reforma del artículo 122 constitucional, en la cual se establece la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

En el Capítulo III, se entrará al estudio y análisis de las “Autoridades del Gobierno del Distrito Federal y la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, como son el Jefe de Gobierno, Secretarios, Tribunal Superior de Justicia, Asamblea Legislativa, Jefes Delegacionales y Órganos Autónomos, de los que se precisara el procedimiento de responsabilidad a que se sujetaran y la autoridad que conocerá de los mismos.

En el Capítulo IV, denominado “Marco Jurídico de la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal”, se precisara la normatividad aplicable, en materia de responsabilidades, a los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, tal como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior, el Código Penal y el Código Civil, ambos para el Distrito Federal, así como el Código Financiero del Distrito Federal.

Una vez realizado el trabajo expuesto, éste se concluye con las propuestas que hago a efecto de que se realicen algunas precisiones relativas al Título Cuarto Constitucional, esto claro desde una opinión muy personal.

CAPITULO I MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El tema de la responsabilidad de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, obliga a abordar conceptos y definiciones aportadas por diversos doctrinarios que sobre este tópico han expuesto en algunas de sus obras, los cuales he retomado en este trabajo recepcional con el fin de analizar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal con un panorama más amplio, a partir de un conocimiento integral de las características esenciales y naturaleza jurídica de dicha responsabilidad de los servidores públicos en general, debido a que, es de explorado derecho que, tanto a nivel federal como local, dicha responsabilidad tiene el mismo origen constitucional que es el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tan es así, que actualmente para el procedimiento de determinación de la misma, en el Distrito Federal se aplica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por ello resulta trascendente analizar conceptos tan importantes como el de Administración Pública, Función Pública, Erario Público, Servidor Público, Responsabilidad Administrativa, etc., que mencionaré a lo largo del presente trabajo, ya que sin este análisis sería imposible arribar a una conclusión congruente jurídicamente, y consecuentemente entender su estrecha relación.

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El término Administración Pública, encierra en si mismo un conjunto de actividades que realiza el estado para satisfacer las necesidades colectivas, de una forma directa o indirecta, como podremos apreciarlo de los diversos conceptos y definiciones que nos aportan algunos connotados autores como es el caso del insigne maestro Miguel Acosta Romero, quien al abordar el tema de la Administración Pública en su obra Teoría General del Derecho Administrativo, precisa que *“es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público,*

*adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.*¹.

En el mismo sentido los jurisconsultos Rafael Pina y Rafael de Pina Vara definen a la Administración Pública como el *“Conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos”*.²

De la misma forma, el diccionario de la Academia Española, en un contexto literal de la acepción define a la Administración Pública como: *“La acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado”*.³

Es así que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, conceptualiza la Administración Pública, señalando que, -generalmente se entiende como, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa-; que de esta manera, la administración pública la podemos entender 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 desempeña el órgano o conjunto de órganos, que con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer necesidades de la colectividad”*.⁴

¹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 17ª. ed. México, Edit. Porrúa, 1991. p. 263

² De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 29ª. ed. México, Edit. Porrúa, 2000. p. 60

³ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Burocrático. 1ª. ed. Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 5. Ed. Harla. México, 1997. p. 4

⁴ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo VI. 2ª ed. México. Ed. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 168 y 169. Acosta Romero, M. Teoría General del Derecho Administrativo. 3ª ed. México, Edit.

Por su parte el distinguido maestro Ignacio Burgoa Orihuela, al conceptualizar en su Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo la palabra Administración Pública, de una u otra forma coincide con lo expuesto por los autores ya mencionados, al señalar que, la Administración Pública tiene diversas acepciones, pues implica servicio, dirección, manejo o gobierno de conductas, actividades o bienes; es decir, la Administración se ejerce a través de múltiples órganos colocados dentro de una situación jerárquica que tiene como autoridad cúspide al Presidente o al Primer Ministro en los regímenes correspondientes. La administración pública además de tener este significado dinámico, también entraña el conjunto de dichos órganos estatales que dentro de su respectiva competencia ejercen funciones de gobierno en múltiples ramos vinculados estrechamente a la vida social, económica, cultural y política de la sociedad.

La administración pública también equivale a la función administrativa del Estado esencialmente distinta de la función legislativa y de la función jurisdiccional.

En México la administración pública se ejerce por órganos centralizados del poder público y por entidades paraestatales de conformidad con la Ley Orgánica correspondiente a cuyas prescripciones nos remitiremos.

En resumen el maestro Burgoa señala que, el concepto de administración pública presenta dos aspectos: el orgánico y el dinámico. Conforme al primero comprende a todos los órganos centralizados o paraestatales que en diferentes ramos ejercen la función administrativa, y de acuerdo al segundo entraña la función misma que es, como ya se dijo, de servicio, de manejo y de gobierno, de lo que tradicionalmente se conoce con el nombre de cosa pública.⁵

Porrúa, 1979; Esquivel Obregón, Toribio, Apuntes para la historia del derecho en México, Polis, 1939, t. II; Fraga, Gabino, Derecho administrativo, 19ª ed., México, Porrúa, 1979; Miranda, José, Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, 2ª ed., México, UNAM, 1978; Rives Sánchez, Roberto, Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940, México, INAP, 1984; Ruiz Massieu, José Francisco, Nueva administración pública federal 2ª ed., México, Tecnos, 1978.

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 6ª. ed. México Edit. Porrúa, 2000. pp. 25 y 26

Por otra parte, es importante considerar la opinión de otros autores como el maestro Rogelio Moreno Rodríguez, quien define a la Administración Pública señalando que es: *“La actividad administrativa del Estado que tiene en vista el bien común y la justicia distributiva, cuando dicta y aplica las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes”*.⁶

Y observamos que por su parte el maestro Roberto Báez Martínez, en su Manual de Derecho Administrativo para poder hablar de Administración Pública separa y conceptualiza la palabra administración señalando que: *La palabra **administración** deriva del latín **administratio, onis**, que significa dirección, ejercicio o servicio, a su vez, **el verbo administrar** proviene de **administrare**, que significa servir o cuidar; también se deriva de **administrate, ad-manustrahere**, que indica “traer a mano”; Para ultimar diciendo que: “La administración pública o actividad del Estado se constituye por el conjunto de actos, funciones o tareas que, conforme a la legislación positiva, puede y debe ejecutar el Estado para realizar sus fines.”*⁷

Tomando en cuenta lo expuesto sobre del término en cuestión, podemos concluir que, no obstante los diversos conceptos y definiciones existentes, en los que se incluyen muchos y variados elementos e, incluso concepciones muy elementales en su contenido, la administración pública la podemos entender de una forma concreta como la actividad de administrar a cargo del poder ejecutivo y por conducto de los diversos órganos centralizados, descentralizados y paraestatales, que de manera sistemática programan, planifican, prevén y en fin, realiza innumerables funciones para resolver los problemas de la colectividad y en beneficio de ésta.

2. FUNCIÓN PÚBLICA

Respecto de este concepto, primeramente diré que constituye un elemento esencial de la administración pública, como lo podemos palpar de lo

⁶ Moreno Rodríguez, Rogelio. Diccionario Jurídico. 1ª ed. Argentina Edit. La Ley, 1998. p. 47

⁷ Baez Martínez, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. 2ª ed. México. Edit. Trillas. 1997. p. 27

expuesto; así mismo se puede señalar que la función administrativa resulta ser de muy difícil acotamiento y precisión, lo cual ha llevado a algunos autores a tratar de definir por exclusión de la función legislativa y de la jurisdiccional, al decir que será administrativa toda función pública diferente de la legislativa y judicial, lo que dista mucho de determinar su género próximo y diferencia específica, aunado a ello aparecen funciones administrativas emergentes, como la contralora, la electoral, la de regulación monetaria y la registral, que hacen actualmente inaceptable ese procedimiento definitorio.

La función administrativa, como todas las funciones públicas tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad; el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos; en este sentido Hans Kelsen afirma: "Defínase la administración como aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura".⁸

En principio, la función administrativa pertenece formalmente al órgano depositario del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los depositarios de los otros poderes la ejerciten materialmente, como ocurriría si el Congreso determinara cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación, o como acontece cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombra a su secretario general de acuerdos y demás funcionarios a que se refiere la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El maestro Miguel Galindo Camacho, en su obra Teoría de la Administración Pública, señala que:

⁸ Kelsen, Hans, Teoría general del Estado. 27ª ed. trad. de Luis Legaz Lacambra. México. Edit. Editora Nacional. 1979. p. 309

Se llama función pública a la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. La función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial⁹.

Asimismo, el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael De Pina Vara, definen a la Función Pública como: Actividad dirigida a la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, municipio o en general, a cualquier organismo público.¹⁰

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela al respecto señala que; *“la función pública se distingue del servicio público en que aquélla sólo es ejercitable por los órganos estatales a través de actos de autoridad, o sea, unilaterales, imperativos y coercitivos.*

Finalmente afirma que, *la función pública sólo debe ejercerse por los órganos del Estado en actos de autoridad y, que en cambio, la función social puede estar a cargo de entidades paraestatales.*¹¹

En el mismo sentido el maestro Rogelio Moreno Rodríguez respecto del término función pública, en su Diccionario Jurídico lo conceptualiza en dos vertientes a saber; **a)** *como la desempeñada por organismos, autoridades, agentes y auxiliares del poder público en el ejercicio de este poder, o para la realización de sus fines; b)* *En sentido estricto, se trata de la situación jurídica del empleado con referencia al servicio público.*¹²

Con relación a lo expresado este autor refiere que, la función pública no es un privilegio ni un botín. Que implica la responsabilidad del funcionario de servir a la sociedad que mantiene y sostiene a un gobierno determinado. Y que

⁹ Camacho Galindo, Miguel. Teoría de la Administración Pública. 1ª ed. México. Edit. Porrúa. 2000. p. 143

¹⁰ De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael. Op. cit. p. 297

¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. 176 y 177

¹² Moreno Rodríguez, Rogelio. Op. cit. p. 359

la función pública es, finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales.

Sobre el tema en estudio, es de precisarse que el jurista Leonel Pereznieto Castro en su obra *“Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional hacia un nuevo Derecho Constitucional”* hace referencia a la teoría francesa, apuntando que ésta sostiene que el derecho administrativo es el derecho del servicio público y, que por servicio público los juristas franceses entienden aquella actividad de orden e interés general que tiende a satisfacer una necesidad colectiva y, que de alguna manera debemos entender que la función pública implica un privilegio; entonces nos referimos al privilegio de poder servir a nuestra sociedad en la satisfacción de las necesidades colectivas. Privilegio que, insistimos encierra una elevada responsabilidad.¹³

3. ERARIO PÚBLICO

El término **“Erario Público”** entendido desde el punto de vista de su connotación más común, podemos decir que constituye un ingrediente importante del Estado, ya que merced a este, es posible el funcionamiento de toda la maquinaria estatal que permite materializar las actividades encomendadas a los órganos estatales, debido a que el factor económico es requisito *“sine qua non”* para contar con los recursos humanos y materiales entre otros, necesarios para tal fin; sin embargo, desde mi particular punto de vista y, atendiendo al origen de la palabra “Erario” considero que resulta redundante utilizar la connotación “Erario Público” cuando el término “Erario” por si mismo se refiere al recurso económico público con que cuenta el estado, como lo podemos apreciar claramente en la definición que nos aporta el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en su Enciclopedia Jurídica Mexicana, en la que se define el término de la siguiente forma:

¹³ Pereznieto Castro, Leonel (Compilador). *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional hacia un Nuevo Derecho Constitucional*. 1ª ed. México. Edit. Porrúa. 1992. p. 22

“Erario” (Del latín aerarius, **tesoro público de una nación, provincia o pueblo.**) Tesoro público es la masa de recursos monetarios y medios de pago que tiene una entidad pública, disponible para efectuar sus gastos.¹⁴

Como podemos apreciar de lo expuesto, bastaría con señalar el término “**Erario**” para saber que se trata de los recursos monetarios y medios de pago que tiene una entidad pública, disponible para efectuar sus gastos, por lo que resulta innecesario incluir el término Público para referirnos al recurso económico del estado. Esto no se trata de un comentario personal sin sustento, habida cuenta que incluso otros autores como los maestros Manuel Osorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Rogelio Moreno Rodríguez en su Diccionario Jurídico, José Alberto Garrone en su Diccionario Jurídico, Gonzalo Fernández De León en su Diccionario Jurídico y Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo señalan respectivamente lo siguiente:

“**Erario:** Tesoro público. Local o lugar donde se guardan fondos públicos, nacionales, provinciales o municipales”.¹⁵

“**Erario:** El tesoro público del Estado. ...”.¹⁶

Erario. I. Tesoro público del Estado y lugar destinado a su guarda. II. Servicio financiero de ejecución del presupuesto. Sin constituir una personalidad distinta del Estado, tiene por misión asegurar por una parte las operaciones de ejecución del presupuesto y por otra parte la correlación y el sincronismo de los gastos y recursos públicos. Tesoro público.¹⁷

¹⁴ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo VI, 2ª ed. México. Edit. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2002. p. 772. Bibliografía: Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas públicas mexicanas; los impuestos, 22ª ed., México, Porrúa, 1980; Gara, Sergio Francisco de la, Derecho Financiero Mexicano, México, Porrúa, 2000. Carlos Vidali Carbajal.

¹⁵ Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 27ª ed. Argentina. Edit. Heliasta SLR. 2000. p. 393

¹⁶ Garrone, José Alberto. Diccionario Jurídico. Tomo II. 1ª ed. Buenos Aires. Edit. Abeledo Perrot. 1986. p. 55

¹⁷ Moreno Rodríguez, Rogelio. Op. cit. p. 310

Erario. Nombre que se da al tesoro público de una nación, y también al lugar donde se guarda.¹⁸

Así podemos observar que la legislación española al referirse al “Real Patrimonio”, fisco o cámara del rey, aludía al **patrimonio de los monarcas** y al **erario como el tesoro público**, apoyándose en el origen de la palabra erario “del latín **aes, aeris** que significa dinero, hace referencia al tesoro público del estado y al lugar donde se guarda. más tarde estos términos fisco y erario se confundieron en una significación análoga.¹⁹

4. SERVIDOR PÚBLICO

No obstante que no existe una definición o, concepto formal del término Servidor Público dentro de los ordenamientos jurídicos existentes, este concepto lo podemos desprender de la esencia misma de la actividad administrativa del Estado, que es el servicio público, ya que la actividad desarrollada por los poderes del Estado para atender necesidades de interés general, no podría darse, sino mediante personas que materialicen esa actividad.

En ese sentido debemos interpretar que cuando hablamos del “servidor público”, nos referimos a aquella persona que realiza una actividad dentro de la administración pública, con motivo del desempeño de un empleo cargo o comisión; es decir atiende a necesidades de interés general, de una manera directa o indirecta y, sin distinción de edad, sexo, raza, credo, posición económica, preferencia sexual, etc.

La actuación del servidor público, se encuentra limitada por la propia norma que regula su actividades o funciones administrativas; por lo que es conveniente señalar que “los servidores públicos, a diferencia de los

¹⁸ Fernández De León, Gonzalo. Diccionario Jurídico. Tomo II. 3ª ed. Buenos Aires, Edit. Contabilidad Moderna. 1972. p. 468

¹⁹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 24ª ed. México. Edit. Porrúa. 2003. p.67

particulares, sólo pueden realizar aquellos actos que le están expresamente permitidos por la ley”.

Al respecto, el maestro Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en su obra “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, señala lo siguiente:

Se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal o en los Gobiernos Municipales.²⁰

Independientemente del enfoque laboral que se ha expuesto, el Derecho Mexicano dio un gran paso con la reforma que en diciembre de 1982 se realizó al Título Cuarto de la Constitución, al fijar las bases legales para la regulación de la “relación de servicios” entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al del Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.²¹

Definir al servidor público implica hablar de servicio, entendiendo por ello: el desempeño activo de un cargo o función durante un turno de trabajo; por tanto el servicio público se presenta cuando en la actividad en que éste tenga injerencia se impute constitucional o legalmente al Estado para satisfacer

²⁰ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 3ª ed. México, Edit. Porrúa, 2004. p. 5

²¹ Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. 2a. ed. México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 468.

y regular de manera continua una necesidad colectiva.²²

Por otra parte desde el punto de vista legal, el artículo 108 Constitucional, si bien no define al servidor público, si nos aclara quienes se pueden considerar o presumir con esa calidad para los efectos de la responsabilidad administrativa, al señalar en su texto:

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

De lo anterior podemos rematar este análisis afirmando que, de acuerdo al precepto constitucional en cita, se considera servidor público del Distrito Federal, además de aquellos funcionarios que en forma nominal refiere este dispositivo legal, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal.

5. PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Los principio rectores de la conducta de los servidores públicos que son la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, no obstante que los podemos interpretar desde una lógica y razonamiento común como algo que debe o debería ocurrir en la actuación de los servidores públicos al desempeñar sus funciones, vemos con gran desanimo que esto no ocurre, principalmente en algunos sectores en los que el cáncer de la corrupción los

²² Xifra Heras, Jorge. Curso de Derecho Constitucional. 2a. ed. Tomo I. Barcelona, Edit. Bosch, 1962. pp. 424-426

ha invadido y ha sido muy difícil erradicarlos como es el caso entre otros de las corporaciones policíacas y el sistema de procuración e impartición de justicia; sin embargo, estos principios no son una moda o una condición graciosa que la política de un gobierno quiera implementar, sino que se trata de imperativos éticos constitucionales que se deben cumplir a cabalidad por estar ligados de forma natural y permanente a la actividad y función de los servidores públicos como lo apreciamos de la simple lectura del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; toda vez que dicho artículo señala:

*Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, **determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones;** las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones 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.*

Es así que, sin rayar en la adulación de los principios expresados, podemos afirmar que cualquier servidor público sin importar su nivel jerárquico, debería de cumplir sin objeción estos principios, sin embargo, merced a que no se cumplen, el estado como obligado a garantizar un estado de derecho y tutelar del interés público, cuenta con los mecanismos legales para sancionar este incumplimiento, imponiendo las sanciones que correspondan.

Asimismo en el afán de precisar los imperativos mencionados, retomando los comentarios expuestos por el maestro Sergio Monserrit Ortiz Soltero en su obra *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”*, así

como la opinión de otros autores, es conveniente señalar lo siguiente respecto del significado y concepción de los principios en cuestión.

LEGALIDAD

El término legalidad, si bien es un términos entendible en forma literal, pareciera no ser tan claro en algunos casos, ya que de cumplirse, los servidores públicos no se saldrían del cause de esa legalidad, haciendo lo que la ley les obliga de forma positiva o negativa o, bien dejando de hacer lo que expresamente no les permite la ley.

En este sentido coincidimos con la opinión que nos aporta el insigne maestro Ignacio Burgoa, quien señala que: *“La legalidad Implica adecuación de los actos de autoridad a la ley. Importa una garantía constitucional establecida en el artículo 16 del Código Supremo de México”*. Es decir, se debe entender como aquello que la ley de manera concreta obliga, pero también aquello que la ley no les permite conforme a sus facultades.²³

El maestro José Alberto Garrone por su parte refiere que la legalidad conforme a la ley, es el régimen político estatuido por la Ley Fundamental del Estado, gobierno legal es el establecido de acuerdo con las normas de la Constitución.²⁴

IGUALDAD

En lo que se refiere al principio de igualdad, el maestro Gonzalo Fernández de León en su Diccionario Jurídico, define a este como: “La Conformidad exacta de una cosa con otra, en naturaleza, calidad y cantidad. Así también menciona que se trata de la proporción o correspondencia que resulta del conjunto de muchas partes que uniformemente constituyen un todo. Es decir, se trata del principio que supone la desaparición de todo los privilegios y distinciones de casta, colocando a todos los ciudadanos en una

²³ Burgoa Orihuela Ignacio. Op. cit. p. 267

²⁴ Garrone, José Alberto. Op. cit. p. 409

misma categoría y con los mismos derechos y obligaciones. También menciona que ante la ley no existen privilegios y casi todas las legislaciones reconocen la igualdad de las personas ante ella, siempre que se encuentren en idénticas circunstancias y condiciones.²⁵

Con relación a este principio cabe señalar que por tratarse de una garantía constitucional, este principio circunscribe la actividad del gobernante principalmente a los numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que obliga a los servidores públicos a sujetar su actuación a las leyes y reglamentos que la rigen y regulan; en este sentido, el servidor público debe adecuar su conducta dentro de la competencia legalmente concedida, sin que pretenda anteponer intereses particulares a los colectivos; lo que significa que los actos de gobierno, los actos de autoridad y los actos de administración deben, por una por parte, estar previstos en una ley previamente expedida para poder ser ejecutados; es decir, las atribuciones que pretenda ejercer el servidor público deben estar contenidas en una ley vigente, y por la otra, si el ejercicio de la misma excede en cualquier forma su legalidad, el afectado podrá recurrir o impugnar el acto en sí, y además, denunciar la propia conducta, de acuerdo con los ordenamientos que regulan y sancionan las mismas.

De esta forma, en principio de que ningún órgano del estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tiene un carácter casi absoluto, pues salvo el caso de la facultad discrecional en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepciones a este principio fundamental; y esto es obvio, toda vez que en el supuesto de que cualquier órgano del estado viole con su actuación este principio, existen dentro de nuestro derecho positivo procedimientos y recursos legales para impugnar tales actos²⁶.

Por otra parte, el maestro Ignacio Burgoa, sostiene que la legalidad es un principio “*intuitu actu*” y, considera, que la sumisión de la administración

²⁵ Fernández De León, Gonzalo. Op. cit. p. 182

²⁶ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Op. cit. p. 71

pública al derecho, no solamente compromete su eficacia, sino que la condiciona, en razón de que un orden no sería posible si no contara con reglas para la convergencia de las iniciativas, la delimitación de convergencias, la cohesión de acción y la armonía de los funcionarios²⁷.

De lo anterior, se desprende que el concepto legalidad implica la obligación del servidor público de apegarse a la norma concreta, es decir, a las disposiciones y procedimientos establecidos previa y explícitamente; en razón de que los servidores públicos, sólo pueden realizar los actos que expresamente les están permitidos, tan es así que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47, prevé las conductas con las cuales se estaría violentando la legalidad en su actuación, de cuyo precepto, se señalarán los lineamientos que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

HONRADEZ

Este término, lejos de tratarse de un precepto meramente moral, o de un aspecto simplemente jurídico o formal, resulta ser el vértice “sine qua non” de la actividad de todo servidor público, ya que exige que en el desempeño de su función, actúe con rectitud, conciencia, integridad y probidad, ya que en caso contrario, no sólo incurre en responsabilidad administrativa en los términos previstos por la ley, sino que además afecta el bien común, la sana convivencia y el desarrollo pacífico de la sociedad, toda vez que conculca la certeza jurídica y la credibilidad del gobernado hacia el estado.

La honradez, es en este sentido, el valor primordial que la ley procura y promueve en beneficio del desarrollo tangible de la administración pública en nuestros días; por ello, los servidores públicos, se ven obligados a conducirse dentro las directrices que establece la Ley. Implica la rectitud de ánimo, integridad en el obrar. Así en opinión del Jurista Eduardo Andrade Sánchez, dicho principio se concibe como la forma de comportarse de quien cumple con

²⁷ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Op. cit. p. 71

escrúpulos sus deberes profesionales. Para el autor no solo se trata del aspecto económico de ejercicio abusivo, sino, en general, del comportamiento responsable del administrador público.²⁸

LEALTAD

Entender este principio no resulta difícil; desafortunadamente, muchos servidores públicos han mal interpretado este concepto, ya que pareciera que la lealtad se encuentra dirigida únicamente a una persona en particular y no a la Institución en la cual desarrollan sus funciones; más aún, se olvidan que la lealtad recae implícitamente en la sociedad a la que sirven o deben servir, pues es a ésta a quien deben, precisamente, su calidad de servidores públicos.

Es por ello que nos debe quedar claro, que la lealtad no implica subordinar los intereses de la colectividad al capricho o conveniencia de un individuo o de un grupo en particular, por el contrario, la lealtad implica congruencia, ética, concordancia y empatía por los intereses generales, por la razón y la justicia, en el ejercicio del deber gubernamental; al efecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé dentro de este rubro, diversas hipótesis.

Ahora bien, en torno a este término el Diccionario “Pequeño Larousse Ilustrado”, señala que la lealtad es “una calidad en la persona e implica sinceridad”²⁹, es así que complementando esta definición, con lo expuesto por los juristas Santiago Nieto y Yamile Medina Pérez en su obra “*Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal*”, quienes refieren que la lealtad: *Gramaticalmente significa cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor, y hombría de bien*³⁰, podemos arribar a la conclusión de que la lealtad, como calidad inherente al servidor

²⁸ Nieto Santiago y Médina Pérez, Yamile. Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal. Obra plural. 1ª ed. México. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005. p. 41

²⁹ Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. México 1995, p. 619

³⁰ Nieto, Santiago y Médina Pérez, Yamile. Op. cit. p. 41

público y sine qua non de sus funciones públicas debe sinceridad a los gobernados por mediación de la propia función pública.

IMPARCIALIDAD

Este principio exige conocimiento pleno de la ley, la interpretación que se haga de la norma, debe encontrarse libre de ataduras y predisposiciones, el servidor público debe acatar, evidentemente el sentido común, pero ante todo el sentido de la justicia y de la equidad, atendiendo no sólo la demanda que haga el gobernado, sino la posibilidad de que en la atención y solución de la misma, no se afecten innecesariamente intereses ajenos, el equilibrio social y por supuesto, la seguridad pública, ya que la imparcialidad “per se”, se vincula con el concepto de igualdad y exige necesariamente, certeza jurídica para quien aplica la norma y exige su aplicación. Para su cumplimiento, el artículo 47 de la ley de referencia, exige del servidor público.

Autores como José Alberto Garrone y Gonzalo Fernández de León definen a este principio respectivamente de la forma siguiente:

*“Falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, de lo que resulta la posibilidad de juzgar o proceder con rectitud”.*³¹

*Carencia de parcialidad o de indiferencia. Desprendimiento de todo interés o apasionamiento para juzgar u obrar con apego a justicia o como corresponda.*³²

Con relación a este principio, podemos decir que se basa esencialmente en la obligación que tiene los servidores públicos de dar un trato idéntico a los asuntos o trámites en los que se encuentren involucrados con motivo de sus funciones, evitando dar concesiones que no estén previstas por la ley u obtener ventaja de alguna forma.

³¹ Garrone, José Alberto. Op. cit. p. 274

³² Fernández De León, Gonzalo. Op. cit. p. 74

EFICIENCIA

Se trata de un término en boga, todas las administraciones contemporáneas lo aluden, sin sopesar la trascendencia de su significado, puesto que no basta atender múltiples casos, o a un sinnúmero de personas, exige por el contrario, atención esmerada, atenta, empática, capaz, suficiente, acuciosa y responsable, digna de ser repetida y susceptible de ser reconocida y hasta elogiada, tanto por los gobernados como por los propios servidores públicos involucrados en el acto; la eficiencia además, implica que el desarrollo de la actividad se apegue a la normatividad, y logre la congruencia de los fines propios de la encomienda, como de la exigencia de aquel o aquellos a quienes va dirigida la acción. Para cumplir con este principio, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece igualmente diversas hipótesis para sancionar la conducta deficiente.

Sobre este principio cabe resaltar la opinión de Santiago Nieto y Yamile Medina Pérez en su obra “Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal” quienes señalan que: *“Se trata de una Virtud y facultad para lograr un efecto determinado”*. Así también el maestro Eduardo Andrade define la eficiencia como *“la virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso mas racional posible de los medios existentes, dicho de otra manera, obtener el fin al menor costo posible”*.³³

6. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Respecto de la responsabilidad administrativa podemos señalar que conforme a la actual legislación, se aplican sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en detrimento de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

³³ Nieto, Santiago y Médina Pérez, Yamile. Op. cit. p. 42

A partir de esos principios, condensados en la legalidad y eficiencia, que rigen la función pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), para regular las conductas de los servidores públicos del gobierno Federal y del Distrito Federal que actualmente corresponde a la Secretaría de la Función Pública y a la Contraloría General del Distrito Federal respectivamente; en esa ley se determinan las obligaciones de los trabajadores del estado para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley como infracciones.³⁴

Ésta se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.³⁵

La responsabilidad administrativa es aquella en que incurren los servidores públicos, cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que hace a la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos, esta se encuentra contemplada en la fracción III del artículo 109 de la Carta Magna, el cual a la letra reza:

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

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos

³⁴ Martínez Morales, Rafael I. Op. cit. pp 73 y 74

³⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis H. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 5ª ed. México. Edit. Porrúa. 2005. p. 48

por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Asimismo, del contenido del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación se transcribe, podemos afirmar que el contenido del último párrafo de éste numeral, faculta al Congreso Federal y a los Congresos Locales para que aprueben leyes sobre responsabilidades administrativas, pero con el compromiso de que estas establezcan tanto las conductas que serán estimadas como causantes de responsabilidad administrativa, como las sanciones que corresponderán a las mismas por su violación; texto constitucional que a la letra reza:

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones 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

La responsabilidad del estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En este entendido, la responsabilidad administrativa es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, como acertadamente se señala en la Enciclopedia Jurídica Mexicana publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.³⁶

Así las cosas, la responsabilidad administrativa, se refiere a la obligación que tiene todo servidor público de “guardar la constitución y las leyes que de ella emanen” antes de tomar posesión de su cargo (artículo 128 constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encaran, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinan. La

³⁶ Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo VI, 2ª ed. México. Edit. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. 2002. pp. 287 y 288. Arroyo Herrera, Juan Francisco, Régimen Jurídico del servidor público, México, Porrúa, 1995; Arteaga Nava, Elisur, “El Nuevo Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Revista de Investigaciones Jurídicas, México, año 6, num. 6 (segunda parte), 1982; Burgoa Ignacio, “La responsabilidad de los funcionarios públicos”, Revista Mexicana de Justicia, México, núm. Especial, septiembre de 1980; Cárdenas Raúl F., Responsabilidades de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México, México, Porrúa, 1982; Castro, Juventino V., “Las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos en materia de amparo”, Revista Mexicana de Justicia, México, vol. V, núm. 3, julio-septiembre, 1987; Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, México, Porrúa, 1996; Díaz de León, Marco Antonio, “La responsabilidad penal de los servidores públicos”, Crónica Legislativa, México, año V, núm 8, abril-mayo de 1996; Fix-Zamudio, Héctor, El ombudsman y la responsabilidad de los servidores públicos en México”, Vinculo Jurídico, Zacatecas, núm. 2, abril-junio de 1990; Gallardo de la Peña, Francisco, “Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, La importancia y perspectivas de las reformas penales, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1994; Galán Jiménez, Manuel, “La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los derechos humanos”, La importancia y perspectivas de las reformas penales, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1994; González Oropeza, Manuel, “Bases Constitucionales de las responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales”, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Toluca, vol. 2, núm. 10, octubre-diciembre de 1990; Nuño Sepúlveda, José Ángel, “Responsabilidades de los servidores públicos locales, derivadas de su gestión hacendaria”, Indelec, Guadalajara, núm. 93, marzo-abril de 1995; Reyes Vera, Ramón, “Manejo y Administración de los Recursos Económicos del Estado y régimen de responsabilidades de los servidores públicos”, Memorial del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Estado de México, Toluca, núm. 2, mayo-agosto, 1993; Rocatti Velásquez, Mireille, “Los derechos humanos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, La importancia y perspectivas de las reformas penales, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1994; Soberanes Fernández, José Luis, “El régimen de responsabilidades de los servidores públicos del nuevo título cuarto de la Constitución”, Reformas Legislativas 1982-1983, México, UNAM, 1983; id., “El régimen de responsabilidades de los servidores públicos del título cuarto de la Constitución”, Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991; id., y Fernández delgado, Miguel Ángel, “Antecedentes Históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México”, Código ético de conducta de los servidores públicos, México, UNAM, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994. José Luis Soberanes Fernández.

responsabilidad administrativa se origina, comúnmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de conducta como tal, siendo tan prolijas las hipótesis en que esta situación se registra, que su mero señalamiento rebasaría la temática de esta obra, por lo que nos remitimos a las múltiples leyes y a los variadísimos reglamentos que prevén dicha responsabilidad.³⁷

Finalmente, es de señalarse que el artículo 109 fracción III de la Constitución Federal nos proporciona los elementos para determinar el contenido de la responsabilidad administrativa, al decir. “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

7. RESPONSABILIDAD CIVIL

Es explorado derecho que las conductas desplegadas por los servidores públicos, no solo conllevan una responsabilidad de carácter administrativo, sino que en ocasiones constituyen además, una responsabilidad civil e incluso penal, es por ello que a pesar de no ser tema del presente trabajo recepcional, la responsabilidad civil y penal, en concreto, es necesario apuntar algunas consideraciones y hacer alguna reflexión.

Al respecto el maestro José de Jesús Orozco Henríquez, señala que, la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos actos en el desempeño de su cargo, o con motivo del mismo, que dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente.³⁸

³⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. p. 388

³⁸ Orozco Henríquez, José de Jesús. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1ª ed. México Edit. Manuel Porrúa. 1984. pp 125-126

La responsabilidad civil, aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.³⁹

Sobre este punto en concreto, el artículo 111 constitucional dispone que a diferencia de la responsabilidad penal, para conocer de responsabilidad civil en que incurran servidores públicos, no se requiere de la de “declaración de procedencia” o de procedimiento especial alguno; toda vez que el mismo señala:

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeñe son irrelevantes.

La responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones, o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil o de delito o faltas oficiales. En el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues solo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación el Estado contrae responsabilidad subsidiaria.⁴⁰

³⁹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Op. cit. p. 280

⁴⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. p. 390

La responsabilidad civil de los servidores públicos deriva del incumplimiento de obligaciones de esa naturaleza que establece relaciones de coordinación entre ellos y el poseedor del derecho subjetivo o acreedor que puede ser cualquier particular, sea persona física o moral.

Ni la Constitución Federal ni la Ley Secundaria establecen para esta forma de responsabilidad ningún procedimiento especial, situación de privilegio, caso de inmunidad o de impunidad cuando el obligado o deudor es un servidor público. Al respecto, dice el artículo 110 Constitucional, en el párrafo octavo: “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

De manera que, incluso el Presidente de la República puede ser demandado por incumplimiento de obligaciones civiles ante juzgado competente y será emplazado de manera normal sin llenarse ningún requisito prejudicial.⁴¹

Para concluir diremos que efectivamente la responsabilidad civil deriva de los actos u omisiones que afectan bienes o derechos del estado o, de particulares, que además de ser susceptibles de un procedimiento administrativo, lo son de un procedimiento civil, para que el servidor público independientemente de la sanción que le corresponda por su conducta al violentar los principios que rigen la misma, le sean reclamables los daños o perjuicios que hubiere ocasionado, conforme a la legislación civil vigente.

8. RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal es aquella que trata sobre los delitos cometidos por los servidores públicos. El artículo 109 Constitucional en su fracción II, establece que los delitos cometidos por cualquiera de los servidores

⁴¹ Cano de Ocampo, Guadalupe. La Responsabilidad Oficial. Delitos cometidos por los Servidores Públicos. 1ª. Ed. Villahermosa, Tabasco, México. Edit. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Estudio en la duda, Acción en la Fé. División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades. 2000. p. 55

públicos serán perseguidos y sancionados de acuerdo a la legislación penal.⁴²

El segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace referencia a la responsabilidad penal en que podrá incurrir el Presidente de la República, previniendo únicamente dos supuestos, la traición a la patria y delitos graves del orden común.

Por otro lado, el artículo 111 de la Carta Magna, señala los servidores públicos que para ser sujetos a un proceso penal, necesitan contar con la “declaración de procedencia” por resolución de mayoría absoluta de la Cámara de Diputados; así también, dicho precepto establece el procedimiento para llegar a dicha declaración, así como la vía a seguir en caso de que sea negada dicha procedencia. Por otro lado establece que el Presidente de la República, sólo podrá ser acusado, en términos del artículo 110, ante la Cámara de Senadores.

Así también, el precepto constitucional en estudio, establece reglas para la aplicación de sanciones económicas.

Artículo que a continuación se transcribe:

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al congreso de la unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la sala superior del tribunal electoral, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados de la asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la república y el procurador general de justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del consejo general del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la cámara de diputados declarará por mayoría

⁴² Álvarez Cárdenas, Alejandro. El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal. 1ª. ed. México, Edit. Porrúa. 2001. p. 35

absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la ley.

Por lo que toca al presidente de la república, sólo habrá lugar a acusarlo ante la cámara de senadores en los términos del artículo 110. en este supuesto, la cámara de senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados o senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. si la sentencia fuese condenatoria y se

trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

...

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

...

Como se puede apreciar, la responsabilidad penal de un servidor público de alta jerarquía se va a establecer una vez que el Congreso de la Unión valore la existencia y la gravedad de los actos u omisiones de éste y determine que éstos tienen el carácter de delictivos, para proceder a hacer la declaración de procedencia en términos de lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la legislación penal respectiva.

Básicamente el procedimiento para la declaración de procedencia en materia de responsabilidad penal se inicia con la denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, cumpliendo lo establecido por el artículo 111 constitucional y los artículos 25 a 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, bajo las mismas condiciones en que se desarrollo el juicio político ante la Cámara de Diputados, solamente que en este caso las diligencias practicadas por la sección instructora irán orientadas a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita y, concluida esta averiguación, la sección dictaminara si procederá penalmente en contra del inculpaado.⁴³

⁴³ Enciclopedia Jurídica Mexicana. Op. cit. pp. 286 y287

Si la responsabilidad jurídica en general nace del incumplimiento de obligaciones, la correspondiente a la relación jurídica penal nace de la comisión de una conducta típica que reúna además todas las características que integran al delito y que sea atribuible y reprochable al sujeto activo.

Esta responsabilidad es exigible al servidor público, tratándose así de cumplir con el principio de igualdad jurídica: “todos somos iguales ante la ley”. Este principio da contenido al estudio del ámbito personal de validez de la ley penal.⁴⁴

En opinión de algunos críticos, no es tan superfluo un precepto constitucional que señala los deberes y valores envueltos en la función pública, y cuyo desconocimiento o transgresión acarrea responsabilidad administrativa. difícilmente podría la Constitución a este respecto, si se admite que deba hacer algo, hacer más que eso. El modo como puede la tarea interpretativa terminar de precisar el contenido del precepto y, consecuentemente, el del artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos parece es de entender que dichos valores y deberes conforman una responsabilidad administrativa cuando no constituyen ellos la sustancia de un tipo de delito, o, dicho de otro modo sólo surge una responsabilidad penal por el desconocimiento o transgresión de esos valores si ellos han sido captados por la descripción hecha por la ley penal en sus propios tipos⁴⁵.

9. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Es necesario advertir que se utiliza la expresión “responsabilidad política” como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común; como

⁴⁴ Cano de Ocampo, Guadalupe. Op. cit. p. 57

⁴⁵ Bunster, Álvaro. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1ª ed. México. Edit. Manuel Porrúa. 1984. p. 10

se apuntó, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente y sólo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios.⁴⁶

Es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.⁴⁷

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.⁴⁸

La responsabilidad política de los servidores públicos se encuentra contemplada en el artículo 110 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra reza:

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al congreso de la unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la república, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito

⁴⁶ Orozco Henríquez, José de Jesús. Op. cit. p. 117

⁴⁷ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Op. cit. pp. 90 y 91

⁴⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. cit. pp. 41

Federal, los consejeros de la judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del tribunal electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la cámara de diputados procederá a la acusación respectiva ante la cámara de senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la cámara de senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables.

Dicho precepto constitucional señala a los servidores públicos que pueden ser sujetos a juicio político, así como el procedimiento para llevarlo a cabo, las autoridades que conocerán del mismo, las sanciones a que pueden ser sujetos quienes sean declarados culpables, la forma de aplicación de dichas funciones, señalando finalmente que las declaraciones y resoluciones emitidas por las Cámaras de Diputados y Senadores son inaplicables.

Podemos concluir diciendo que la responsabilidad política consiste en la obligación de ciertos servidores públicos de responder por los actos u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho en términos de lo señalados en el artículo 110 de la Constitución.

Lo anterior no implica que todos los servidores públicos sean sujetos de esta prerrogativa, lo que sucede es que la exigencia de la responsabilidad para los servidores públicos constitucionalmente señalados es de carácter político, por la alta representación que tienen.⁴⁹

10. RESPONSABILIDAD RESARCITORIA

Esta contemplada en el artículo 576 del Código Financiero del Distrito Federal que señala:

ARTICULO 576.- La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones, cuando descubra o tenga conocimiento de irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación y presupuestación, así como por

⁴⁹ Cano de Ocampo, Guadalupe. Op. cit. p.17.

cualquier otros actos u omisiones en que servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares, incurran y que se traduzcan en daños o perjuicios a la Hacienda Pública del propio Distrito Federal o al patrimonio de las entidades, fincará, es decir, iniciará, substanciará y resolverá, a través de la Procuraduría Fiscal, responsabilidades resarcitorias, las cuales tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir dichos daños o perjuicios.

Asimismo, fincará responsabilidades resarcitorias en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados, previa solicitud que dicha autoridad presente, en términos del artículo 577 de este Código.

De igual forma fincará responsabilidades resarcitorias en el caso de que los órganos autónomos a que se refiere el artículo 448 del Código, se lo soliciten fundada y motivadamente, de acuerdo con lo previsto por el artículo 577 de este Código.

Para los efectos de este Título y a falta de disposición expresa en este Código, se aplicarán supletoriamente el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Así también, es contemplada en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que a la letra reza:

La Contaduría es el Órgano facultado por la Asamblea para proponer a la autoridad competente en la materia, la sanción que corresponda al infractor en los términos de esta Ley, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Código. Es competente la Contaduría para estimar en cantidad líquida, que por concepto de reparación de daño deba pagar el servidor público que

lo haya ocasionado o generado, así como los accesorios que resulten aplicables de la Comisión de la irregularidad o ilícito hasta su resarcimiento, tomando como base para su actualización los valores y el porcentaje determinado para el pago de los créditos fiscales a que se refiere la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

Por otra parte, en términos generales, por responsabilidad resarcitoria se entiende “la obligación de reparar, por sí o por otro, como consecuencia de una culpa legal, un daño, perjuicio o agravio ocasionado”

Resulta ineludible señalar que esta definición de primera instancia, bien puede destinarse a la responsabilidad civil debido a la similitud de objetos que ambas presentan. Sin embargo independientemente de que este concepto pueda aplicarse indistintamente para una o para otra, existen marcadas diferencias.

La obligación a cargo de los servidores públicos y los particulares de reparar a la hacienda pública los daños y perjuicios ocasionados, cuantificables monetariamente, como consecuencia de una conducta u omisión que incumpla los ordenamientos jurídicos vigentes.⁵⁰

En conclusión, se puede señalar que la responsabilidad resarcitoria, por cuanto al objeto del presente estudio, es el compromiso que tienen los servidores públicos para reintegrar al erario del Gobierno del Distrito Federal, las cantidades de dinero que hayan constituido un daño para el erario del mismo, o bien un daño al erario al cuidado de éste, como consecuencia de conductas irregulares en el manejo de recursos públicos, desplegadas en el desempeño de su encargo o comisión, así como la obligación de la parte de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de requerir dicho resarcimiento, en cuanto se tenga conocimiento del mismo.

⁵⁰ Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamile. Op. cit. pp. 203 y 204

CAPITULO II ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Desarrollar el Estudio Constitucional de las Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, implica analizar el origen de la responsabilidad administrativa en el devenir histórico de nuestro sistema jurídico Mexicano, que afortunadamente nos aporta una rica tradición de constitucionalismo, como nos lo hacen ver los diversos tratadistas que sobre el tema han escrito; sin embargo, vemos que a pesar de esa rica tradición, y de las buenas intenciones de quienes han participado en la creación de leyes, el tema de la responsabilidad de los servidores públicos permaneció inmóvil a los reclamos sociales durante mucho tiempo, generando una visión del servidor público, como un ente anárquico que podía hacer y deshacer a su antojo y, no como realmente debía de ser, un ente que sirviera a la sociedad de acuerdo a su propia naturaleza y a las obligaciones que inherentemente conlleva y ha conllevado la función pública desde su origen, y no es que se haya transformado la naturaleza del servidor público, sino que, las normas existentes permanecieron como letra muerta durante mucho tiempo, propiciando que indebidamente se transformara a conveniencia una obligación de servir, en una cota de poder en el servicio público. No es un secreto el hecho de que, sí la norma se aplicaba a un servidor público, era porque seguramente se habían afectado los intereses de otro servidor público. Por lo expuesto, considero importante analizar la evolución que ha tenido el tema de la responsabilidad de los servidores públicos en México, tomando como base los principales antecedentes formales contenidos en las diversas constituciones que han existido a lo largo de nuestra historia, como podemos apreciar a continuación:

1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

Desde el punto de vista constitucional uno de los primeros antecedentes formales, que encontramos respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, lo ubicamos en el texto de la Constitución de Cádiz de 1812, en el que además se reconocieron diversos derechos. Sobre sus antecedentes

podemos reseñar que, la discusión del articulado de esta Constitución se dio de agosto de 1811 a marzo de 1812, para posteriormente ser aprobada y promulgada el 19 del mismo mes y año; clausurándose las Cortes Generales y Extraordinarias que fungieron como constituyentes el 20 de septiembre de 1813 y, el 1º de octubre de ese año se reunieron las Cortes Ordinarias de acuerdo a lo prescrito por la Constitución.

Uno de los grandes debates rumbo a la Constitución de Cádiz fue el de igualdad y derechos de los americanos; por lo que quedó dividida en 10 títulos y trescientos ochenta y cuatro artículos esa Constitución, en la que se enuncian como principios fundamentales los siguientes:

- 1. La nación española esta compuesta por los españoles de ambos hemisferios.*
- 2. La nación es libre e independiente y no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.*
- 3. La soberanía reside esencialmente en la nación y a ésta pertenece el derecho a establecer sus leyes fundamentales.*
- 4. La religión es y será la católica, prohibiéndose el ejercicio de ninguna otra.*
- 5. La nación está obligada a proteger mediante leyes la libertad civil, la propiedad y los derechos legítimos de los individuos que la componen.*
- 6. La felicidad de la nación es el objeto del gobierno.*
- 7. Los poderes del Estado son tres: el Legislativo en las Cortes con el Rey, el Ejecutivo el Rey y el Judicial los Tribunales de Justicia. (Principio que no se abandonaría en los posteriores textos constitucionales)*
- 8. La forma de gobierno es la de una monarquía moderada y hereditaria.*

Esta Constitución fue recibida en México por el Virrey Venegas el 21 de septiembre de 1812 y, se procedió a jurar la misma por parte de las autoridades, los cuerpos civiles y eclesiásticos el 30 del mismo mes.⁵¹

⁵¹ Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Bonilla, Karla, Compiladores. Constituciones Históricas de México. 1ª ed. México. Edit. Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México. 2002. pp. 71 y 72

Es de precisarse que: Los principios condenados celosamente en el virreinato desde los acontecimientos de 1808 eran consagrados por esta ley como elementos fundamentales del nuevo Estado español: la soberanía popular, las Cortes y el voto público. Como dato interesante, cabe mencionar que a la jura de la Constitución, el 30 de septiembre de 1812 se arrojaron al pueblo 2000 pesos después de las ceremonias.⁵²

Al respecto, es conveniente mencionar que, el texto de la Constitución de Cádiz estuvo vigente, en forma más o menos amplia, en los reinos y provincias americanas, fue la base del movimiento constitucionalista que se adoptó tras la emancipación de España. En el caso de México, aunque no siempre se reconozca que su influencia es mayor que la de la Constitución de Apatzingán, sí se percibe que en las Constituciones que se promulgaron después de 1821 no se vuelve a hacer alusión a la soberanía del pueblo y, sólo el texto constitucional de 1857 amalgama pueblo y nación y acuña la expresión soberanía nacional, a la que hace residir “esencial y originalmente en el pueblo.”⁵³

Sobre el tema que nos ocupa, es de señalarse que las cortes gaditanas en la constitución política de la monarquía española de 1812, entre otras cuestiones, establecieron la residencia, como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos; que si bien le dio el nombre de juicio de responsabilidad, no constituyó una institución diferente, habida cuenta de que toda residencia se resolvía en un juicio de responsabilidad.

Es así, que la supervivencia y consagración del juicio de residencia en la Constitución de Cádiz se encuentra establecido en el artículo 261, facultad sexta, que a la letra dice:

Artículo 261. *toca a este supremo Tribunal [se trata del supremo Tribunal de justicia]:*

⁵² Galeana, Patricia. México y sus Constituciones. 2ª ed. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2003. p. 16

⁵³ Galeana, Patricia. Op. cit. pp. 31 y 32

Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que este sujeto a ella por disposición de las leyes.

Por otra parte, el Maestro José Trinidad Lanz Cárdenas, señala que eran sujetos de responsabilidad, en primer lugar, los miembros del poder ejecutivo, en audiencia del rey, acorde a lo previsto en los siguientes ordenamientos:

a) Decreto de 24 de septiembre de 1810. En él se establecía que las personas en quienes se delegara el poder ejecutivo eran responsables ante la nación por el tiempo de su administración, con arreglo a sus leyes.

b) Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo del 16 de enero de 1811. En este ordenamiento se fijaban los límites de la potestad ejecutiva confiada al consejo de regencia a través del decreto antes citado.

c) Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino, de 26 de enero de 1812. en el capítulo IV, artículo 1 de este cuerpo legal se contemplaba la responsabilidad ante las cortes de los regentes por su conducta en el ejercicio de sus funciones; en el artículo 4 se establecía que si en su vista no aprobaban las cortes la conducta de los regentes se debería hacer efectiva la responsabilidad, decretando que había lugar a la información de la causa; con arreglo al artículo 6 se prevenía la suspensión del regente contar quien se hubiese decretado que había lugar a la formación de la causa.⁵⁴

Ahora bien, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución en estudio, eran sujetos del juicio de responsabilidad los secretarios del despacho, mismo a la letra reza:

⁵⁴ Lanz Cárdenas, José Trinidad. Op. cit. p. 74.

Artículo 226. Los secretarios del despacho serán responsables ante las cortes, de las ordenes que autoricen contra la constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey.

Dicha responsabilidad se encontraba regulada en los artículos 4 y 8 del Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo, los cuales disponían que dichos funcionarios serían responsables de las resoluciones que tomaran por sí y que se encontraran sin la rúbrica de uno de los miembros del Consejo de Regencia, así también de las resoluciones ante este Consejo, del desempeño de su cargo.

En tercer lugar era responsable todo empleado público, de acuerdo a lo previsto en el mencionado artículo 261, facultad sexta de la constitución y en el diverso 1 del capítulo II del decreto de 24 de marzo de 1813, relativo a las “reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos” .

En cuarto lugar eran sujetos de responsabilidad los diputados, respecto de los cuales se dispuso que serían inviolables por sus opiniones en todo tiempo y situación, y que en las causas criminales que contra ellos se intentares no podrían ser juzgados sino por el Tribunal de cortes en el modo y forma que se prescribiera en el reglamento del gobierno interior de estas últimas.

Podemos observar del proceso de promulgación de la Constitución de Cádiz, que esta estableció disposiciones que permitían sancionar a los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; sin embargo, no podemos dejar de reconocer que había cierta protección y tolerancia entre las gentes que ocupaban los cargos públicos importantes.

2. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814

Es importante destacar como antecedente que, el 6 de noviembre de 1813 se proclamó el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional, se estableció la República y se iniciaron los trabajos

para la elaboración de la primera Constitución Mexicana o Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida también como Constitución de Apatzingán, debido a que la misma se promulgó en el municipio de Apatzingán Michoacán el 22 de octubre de 1814 y, a pesar de que este documento careció de vigencia práctica, en él se designaron los titulares de los poderes por él constituidos.⁵⁵

Por otra parte, no obstante que la Constitución de Cádiz de 1812 ya contemplaba en su texto el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos, como lo precisa el Maestro José Trinidad Lanz Cárdenas, la Constitución de Apatzingán, fue el primer documento mexicano que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el Juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva, puesto que se hizo el puntual señalamiento de que la garantía social no podía existir sin aquella y sin la limitación de los poderes por la ley.⁵⁶

Sobre lo mencionado, es oportuno comentar que se llamaba “Juicio de Residencia”, debido a que el funcionario en contra de quien se seguía dicho juicio debía residir en el lugar del juicio mientras se agotaban las investigaciones.

Otra aportación importante de esta Constitución, es el hecho de que los diputados deberían sujetarse al juicio de residencia por la parte que les tocaba en la administración pública, pudiendo ser acusados además por los delitos de herejía apostasía y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

También fue trascendental, el que los titulares de los ministerios fueran responsables de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra la Constitución o contra las leyes mandadas observar y que en el futuro se promulgaran, estando obligados dichos Secretarios a sujetarse al Juicio de Residencia que fuera promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia, esto en

⁵⁵ Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Bonilla, Karla. Op. cit. p. 78

⁵⁶ Lanz Cárdenas, José Trinidad. Op. cit. pp. 144 a 146

observancia a lo dispuesto por los artículos 145 y 149 de la misma Constitución.

Por otra parte, en observancia a lo dispuesto en los artículos 196 y 224, los individuos del supremo gobierno, los miembros del propio supremo Tribunal de justicia y en general todo empleado público, eran sujetos del “Juicio de residencia”.

Otra aportación de la Constitución de Apatzingán al campo de la responsabilidad de los servidores públicos, se encuentra en los artículos 196, 224 y 227, mismos que disponían que para conocer las causas para cuya formación debía preceder la declaración del Supremo Congreso y de otras, y en general de las causas de residencia de todo empleado público, se instituyó el Supremo Tribunal de Justicia y para las de los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, se creó el Tribunal de Residencia, que conocía privativamente de ellas, así como de las causas promovidas contra los miembros de las supremas corporaciones por los delitos indicados en el artículo 59 de la misma Constitución.

En resumen se puede señalar que en la Constitución de Apatzingán, se dedicaron los capítulos XVIII y XIX a una figura innovadora para su época, como lo fue el “Juicio de Residencia”, que era como se le llamaba al Juicio de Responsabilidad Oficial, tomando casi por completo el molde establecido en la Constitución de Cádiz de 1812, respecto del procedimiento de responsabilidad de los funcionarios públicos.

Ahora bien, como lo reseña el Jurista Juan Alberto Carbajal, el capítulo XVIII establecía el Tribunal de Residencia, órgano especial, colegiado, compuesto de siete miembros seleccionados por el Congreso, de entre los miembros de las provincias, al tenor de los artículos 212 y siguientes. Este Tribunal Tenía un Presidente que era primus Inter. Pares y vitalicio; además de contar con un fiscal que era, por supuesto el órgano acusador en los casos que el Tribunal procediera de oficio, únicamente en los términos del artículo 222 de

la propia Constitución de Apatzingán. También existía un secretario que era nombrado por el Supremo Congreso, como lo establecía el artículo 223.

Por otra parte, en el capítulo XIX se establecían las funciones del Tribunal de Residencia, además de establecer la procedencia del mismo, que quedaba dispuesta para todo miembro del Gobierno, en sus tres ramas, no haciendo distinción alguna del tipo de funcionario al que podía sujetarse al procedimiento referido, en términos del propio artículo 224.⁵⁷

Es importante señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 226, el procedimiento era sumario, puesto que únicamente duraba tres meses, admitiendo el mismo un recurso denominado de suplicación, que sólo podía durar un mes más.

En esa tesitura, concluye el Maestro Juan Alberto Carbajal “Para Morelos quedaba muy claro que la función pública, sin distinción del poder en que se desempeñara, debería quedar sujeta a controles de un órgano especializado en una suerte de control difuso o indirecto de la Constitución que él creo”.⁵⁸

Finalmente, se considera interesante, retomar el pensamiento del Profesor Carlos A Morales Paulín, puesto que, como ya se ha mencionado en párrafos precedentes, algunos principios de la residencia contenidos en la Carta de Apatzingán, estuvieron inspirados en el artículo 372 de la Constitución de Cádiz de 1812 que establecía que, “las Cortes en sus primeras sesiones tomaran en consideración las infracciones de la Constitución, que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido ésta.”; y que el contenido del precepto anterior, está sustancialmente presente en el artículo 225 del documento promovido por Morelos, pues tal numeral prevenía que “dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el Tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios y, pasado ese

⁵⁷ Carbajal, Juan Alberto. Estudios Constitucionales. 1ª ed. México. Edit. Porrúa. 2000. p. 209

⁵⁸ Carbajal, Juan Alberto. Op. cit. p. 210

tiempo, no se oirá ninguna otra, antes bien se darán aquellos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el Tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de inspección.”⁵⁹

3. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

En el análisis histórico de la responsabilidad de los servidores públicos, conviene señalar que el sistema que creó la Constitución Federal de 1824, sobre las responsabilidades públicas era muy complejo, puesto que era de corte parlamentario; en esta Constitución suscrita en la ciudad de México el 4 de octubre de 1824, se encontraban sujetos a juicio de responsabilidad, el Presidente y Vicepresidente de la Federación, el primero, por delitos de traición contra la Independencia Nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o, a que éstos tomaran posesión de sus destinos, o el ejercicio por parte de las Cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería; asimismo, por lo que se refiere al Vicepresidente, éste podía ser acusado por cualquier delito en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo; el presidente sólo podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura o un año después, pero siempre ante cualquiera de las cámaras; así también, los Secretarios del despacho eran responsables por cualquier delito cometido durante el tiempo de sus empleos y corresponsables de los actos del Presidente contra la Constitución, leyes generales y Constituciones particulares de los Estados, que autorizaran con sus firmas, correspondiendo a cualquiera de las dos cámaras conocer, en carácter de gran jurado, de las acusaciones respectivas.

En tercer lugar, se encontraban sujetos al juicio de responsabilidad los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, quienes al igual que los Secretarios del despacho podían ser acusados por cualquier delito en el que hubiesen incurrido en el tiempo de su empleo, tocando conocer indistintamente de las acusaciones correspondientes a cualquiera de las dos cámaras.

⁵⁹ Morales Paulín, Carlos A. Derecho Burocrático. 1ª ED. México. Edit. Porrúa. 1995. pp. 348 a 350

En cuarto término, los Gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a esta Constitución Federal, leyes de la unión u ordenes del Presidente de la Federación, que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la unión, así como por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarios a la misma Constitución y leyes, de esta clase de acusaciones podían conocer en calidad de gran jurado, la cámara de diputados o la de senadores, en términos de lo dispuesto en los artículos 38, 39, 43 y 44 de la Constitución Federal de 1824.

En quinto lugar, los diputados y senadores (aunque inviolables debido a sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, por las cuales jamás podían ser reconvenidos) podían ser sujetos de causas criminales, con la salvedad de que la acusación, debía realizarse ante la cámara de senadores.

En sexto lugar eran sujetos de responsabilidad todos los demás empleados públicos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 137, facultad sexta del inciso V, y 163, al señalar respectivamente que, la Corte Suprema de Justicia conocerá *“de las infracciones de la constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley”* y *“que todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta constitución y la acta constitutiva”*.

Sólo resta indicar que el Tribunal competente para conocer de las responsabilidades, una vez formulada la declaración de procedencia de la causa por la cámara correspondiente, era la Corte Suprema de Justicia, con excepción del caso de los miembros de este órgano, que eran juzgados por un Tribunal especial integrado por veinticuatro individuos, cuyas características y forma de elección se contemplaban en la propia Constitución y, se trataba de un Tribunal de abogados calificados, de igual manera que los propios ministros, pero que era escogido por la Cámara de Diputados, votando por estados, tal como lo establecía su artículo 139.

4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Expuesto el contenido de la Constitución Federal de 1824 con relación a las responsabilidades de los servidores públicos, dirigimos nuestra atención al tratamiento que sobre el tema tuvieron las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que deben ser consideradas como el puente normativo entre las Constituciones Federal de 1824 y Liberal de 1857; sobre estas Siete Leyes Constitucionales podemos mencionar que, después de una época de rebeliones y destituciones presidenciales, nulificación de elecciones y presidencias interinas que incluyeron a Manuel Gómez Pedraza, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías, entre otros, en enero de 1835 con Santa Anna en la presidencia por segunda ocasión, el Congreso, de mayoría conservadora centralista, inició la elaboración de las Bases para esta nueva Constitución, conocida como Las Siete Leyes Constitucionales, que pusieron fin al sistema Federal y en las cuales se dividió al país en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos, fijando además entre otras disposiciones el periodo presidencial en ocho años y estableciendo un Supremo Poder Conservador, sólo responsable ante Dios, con atribuciones para declarar nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del presidente de la República, y la clausura del Congreso.

La primera de estas Leyes se promulgó en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de este último año; y en el texto de las mismas se consignó la responsabilidad la comisión de delito oficiales por parte del presidente de la República, Secretarios del Despacho, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y de las juntas departamentales, estableciéndose que la acusación debía formularse ante la Cámara de Diputados, a la cual correspondía declarar si había o no lugar a dicha acusación, y nombrar a dos de sus miembros para sostener ésta en el Senado, cuando su declaración fuera afirmativa. La instrucción del proceso era encomendada al Senado, el cual oídos los acusadores y defensores, debía dictar el fallo correspondiente, no pudiendo imponer más penas que la

destitución del cargo o empleo, o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro; sin embargo, si el Senado consideraba que el funcionario era acreedor a mayores penas, estaba obligado a pasar el proceso al Tribunal respectivo para que obrara según las leyes.

Por otra parte, la inmunidad política establecido a favor de los funcionarios que se han indicado, se traducía en la no procedibilidad de los mismos ante las autoridades judiciales ordinarias, sin la previa declaración de la cámara respectiva, de haber lugar a la formación de causa y, en tratándose de delitos comunes, se consagró también para los miembros del Supremo Poder Conservador, con la modalidad de que la acusación debía hacerse ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, al cual correspondía calificar si había lugar a la formación de causa y seguir ésta de existir razón para ello. Así también, la Corte Suprema de Justicia conocía de las causas criminales y negocios civiles promovidos en contra de estos funcionarios. Los requisitos establecidos para determinar la responsabilidad de los funcionarios señalados en los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley, y a los que se ha hecho referencia anteriormente, encuentran su complemento en diversas disposiciones de esta Constitución. Así, se preceptuó en el artículo 15 de la Cuarta Ley que eran prerrogativas del presidente de la República, no poder ser acusado criminalmente durante su encargo y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras fungía como Presidente, sino en los términos que prescribían los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley Constitucional (fracción III); asimismo, no podían ser acusados criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta (fracción IV), y que no podía ser procesado, sino previa declaración de ambas cámaras prevenida en el artículo 49, párrafo último de la Tercera Ley Constitucional.

Análoga disposición se advierte en el artículo 9 de la Quinta Ley Constitucional, que señalaba que los miembros de la Corte Suprema de Justicia no podían ser juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales, sino de la manera y por el Tribunal establecido en la Segunda y Tercera Leyes Constitucionales.

Dicha Constitución concedía acción popular contra los magistrados y jueces que cometieran prevaricación, por cohecho, soborno o batería, y que consideraba responsable a todo funcionario público por infracciones a las leyes constitucionales que cometiera o no impidiera.

En el mismo sentido, la primera disposición que se revela interesante es que el artículo 11 fracción IV de la Ley primera, prescribía que los derechos de ciudadano se perderían totalmente “por ser deudor calificado en la administración y manejo de cualquiera de los fondos públicos”. De tal consignación se desprende una *capitis deminutio* que tiene como causal el quebrantamiento al principio de honradez a cargo de todo servidor público. Asimismo, el artículo 3° fracción V de esa Segunda Ley señalaba que la omisión de la elección el día fijado para ello, así como el no envío del acta correspondiente a la secretaría de la Cámara de Diputados daría lugar a la responsabilidad de las juntas departamentales de acuerdo a lo que la ley determine. Podemos apreciar que, el posible fincamiento de responsabilidad de los miembros de las juntas departamentales, buscaba garantizar el sano desarrollo de las elecciones.

La Tercera Ley de 1836 dedicada al Poder Legislativo dispuso en sus artículos 47, 48, 49 y 50 las funciones materialmente jurisdiccionales, ejercidas en razón a las responsabilidades de los servidores públicos del Estado.

El primero de los artículos invocados, es decir el artículo 47, señalaba el fuero y requisito de procedencia o desafuero de determinados funcionarios, así el artículo prohibía todo proceso penal en contra del Presidente de la República por la presunta comisión de delitos comunes, esta protección iniciaba a partir del día de su nombramiento hasta un año después de terminado su encargo.

En el caso de Senadores y Diputados estos no podrían ser sujetos a proceso penal desde el día en que iniciaran su gestión hasta dos meses posteriores de concluida ésta. Por lo que hace a los Ministros de la Corte, consejeros, Gobernadores de los departamentos y Secretarios del despacho, éstos sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados.

El artículo 48, indicaba el fuero del Presidente de la República por las comisión de delitos oficiales durante el mismo tiempo que fijaba el artículo 47, pero en el caso del resto de los funcionarios estos serían acusados ante la Cámara de Diputados quien actuaría como órgano instructor, llevando al Senado el expediente para que este órgano colegiado fallará en definitiva. Las sanciones a imponer serían la destitución en definitiva.

Las causas que podrían motivar un proceso ante las cámaras eran:

1. La no celebración de elecciones o el no envío del acta resultado de los comicios.
2. La no elección del elector por parte de las juntas departamentales.
3. El no cumplimiento de los requisitos legales para ser gobernador.

Por su parte el artículo 49 de la Ley tercera establecía que, “en los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no a lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá la reo a disposición del Tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República.”

Por último, el artículo 50 de la ley Tercera, indicaba que la “declaración afirmativa (de desafuero), así en los delitos oficiales como en los comunes, suspenden al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.”

La Cuarta Ley de 1836 organizaba al Poder Ejecutivo, de esta manera su artículo 13 rezaba que “cuando al Presidente le sobrevenga incapacidad físico o moral, la excitación de que habla el párrafo cuarto, artículo 12, de la Segunda Ley constitucional, deberá ser votada por las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara de Diputados , y confirmada por la mayoría absoluta de individuos que deben componer la del senado.”

Entre tanto el artículo 17 fracción XXIII de la Cuarta Ley daba origen a la facultad disciplinaria del Poder Ejecutivo, al otorgarle la atribución de “suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y, en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al Tribunal respectivo.”

Por su parte el artículo 190 consagraba la responsabilidad de los Secretarios de despacho por autorizar con su referencia todo acto conculcatorio del orden legal. En complemento a lo anterior el artículo 32 agregaba la responsabilidad de los “ministros” por la no observancia de las leyes que les corresponda aplicar.

La Quinta Ley del 36 estructuraba al Poder Judicial de la República Mexicana, esta norma dispuso en su artículo 9 que los integrantes de la Corte no podrían ser acusados ni civil ni penalmente, salvo siguiendo los requisitos de precedencia expuestos con anterioridad.

En materia de responsabilidades correspondería a los Tribunales Superiores de los Departamentos de acuerdo al artículo 22 fracción II, el conocer de tales responsabilidades, así como de las causas civiles y penales, en que incurrieran los jueces inferiores del territorio que corresponda.

De igual manera conocerán de los procedimientos instaurados en contra de los subalternos y dependientes del Tribuna, por faltas, abusos o excesos producidos a lo largo de su función pública.

El artículo 31 indicaba que los cargos de fiscales y miembros de la Corte serán perpetuos, entiéndase inamovibles, salvo por lo motivos consignados en las Leyes Segunda y Tercera.

El artículo 37 prevenía que toda inobservancia de los principios procesales en materia civil produciría la nulidad del acto y generaría la responsabilidad del juez.

Por último el artículo 38 establecía que cuando fueran violados los principios procesales en materia penal, sobrevendría la responsabilidad del juez.

La Sexta Ley de 1836 estaba dirigida a organizar la división interior de la República y sus pueblos, de tal suerte que el artículo 7 fracción V, le reconocía a los Gobernadores la facultad de remover a los prefectos y subprefectos del departamento, oyendo previamente el dictamen de la junta departamental. Entre tanto la fracción VII del mismo artículo establecía la atribución del gobernador para “suspender hasta por tres meses, y privar aun de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del departamento.”

De acuerdo al artículo 14 fracción X, tocaría a las Juntas departamentales el promover o excitar al Supremo Poder Conservador para que declare, cuando está el Presidente de la República obligado a renovar todas las carteras de la administración por el Bien de la Nación.

Para concluir, debemos destacar que el último de los artículos de la Séptima Ley de 1836, consagraba que “todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda, las leyes constitucionales, y que sería responsable por las infracciones que cometa o impida.”⁶⁰

5. LAS BASES ORGANICAS DE 1843

Las revueltas internas entre Federalistas del Partido Liberal y Centralistas del Partido Conservador no cesaron, la separación de Texas que sacudió al país, el intento que en 1840 se hizo para proclamar la independencia de Yucatán, la amenaza de invasión extranjera, el descontento popular por las arbitrariedades de Antonio López de Santa Anna y la posibilidad de que éste intentara establecer una monarquía constitucional, propició que en abril de 1842 el congreso formulara un proyecto para una

⁶⁰ Morales Paulín, Carlos A. Op. cit. pp. 356 a 359

nueva Constitución, en el cual el diputado Mariano Otero propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de las minorías; lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos, que llevaron a la disolución del Congreso; por lo que hasta junio de 1843 se sancionó una nueva Carta Magna, llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana, mismas que sólo estuvieron vigentes tres años y, en ellas se reiteró la independencia del país, la organización política en República Centralista, suprimiendo al Supremo Poder Conservador que encabezaba el propio Antonio López de Santa Anna, se instauró la pena de muerte y, se restringió la libertad de imprenta, ratificando que el país protegía y profesaba la religión católica.

Asimismo, la elección de los representantes era indirecta, esto es, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes que elegían un elector primario; éste nombraba los electores secundarios, los cuales formaban el Colegio Electoral que a su vez elegía a los diputados al Congreso; así también, conforme a estas Bases Orgánicas el ejecutivo tenía un demostrado derecho de veto de leyes.

En enero de 1841 el Congreso habría de iniciar el estudio del proyecto de constitución elaborado en junio del año anterior; sin embargo la situación política no lo permitió, porque tuvo lugar el desconocimiento del presidente Anastasio Bustamante, que trajo consigo un nuevo acceso de Antonio López de Santa Anna al poder.

En diciembre de 1841 fue convocado el Congreso Constituyente, el cual una vez instalado inició sus sesiones en junio de 1842 y ante éste se presentaron dos proyectos constitucionales, el de la mayoría y, el de la minoría, donde las tendencias se inclinaban por el federalismo, que orilló a Santa Anna a pedir licencia y retirarse a su hacienda de Manga de Clavo y en su lugar quedo Nicolás Bravo.

El enrarecimiento político que estos hechos provocaron culminó con las acciones de la fuerza pública que impidieron a los miembros del Congreso

realizar sus sesiones.

En diciembre de 1842, el presidente Nicolás Bravo designó a ochenta notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa para la elaboración de las Bases constitucionales que fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843. El documento tiene las siguientes características: mantuvo la forma de Estado centralista y la intolerancia religiosa con exclusión de cualquier creencia diferente a la religión católica (artículos 1 al 6). Consagró derechos en favor de los habitantes de la República, comprendiendo a mexicanos y extranjeros, a diferencia de la Constitución de 1836, que sólo los dirigió a los nacionales (artículos 9 y 10); Suprimió al Supremo poder conservador y mantuvo la tradicional separación de poderes, integrando al legislativo con las cámaras de diputados y senadores (bicammarismo) (artículos 25 a 130). En este rubro destacan las restricciones al Congreso, como las de derogar o suspender leyes prohibitivas de importaciones, a menos que las autorizaran las asambleas departamentales; proscribir a los mexicanos o imponer penas; dar efecto retroactivo a las leyes y suspender las garantías del gobernado (artículo 67). El poder ejecutivo se hizo residir en el Presidente de la República quien duraría en su encargo cinco años.⁶¹

Acordadas por la Honorable Junta Legislativa, establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicada por Bando Nacional el 14 del mismo mes y año, las Bases Orgánicas indicadas se ocuparon también de la responsabilidad de los funcionarios públicos y, a diferencia de las constituciones que las precedieron, establecieron que el presidente de la República sólo podía ser acusado y procesado criminalmente durante su periodo presidencial y un año después, por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno prevista en las propias Bases, agregando que por delitos comunes únicamente podía ser acusado después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones. Expresado en otros términos, el titular del Poder Ejecutivo,

⁶¹ Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 6ª ed. México. Edit. Porrúa. 2001. pp. 92-93

solamente podía ser acusado y procesado, durante el lapso referido, por delitos oficiales, de los cuales debía juzgar la Suprema Corte de Justicia, previa la declaración de las dos cámaras erigidas en jurado, de haber lugar a la formación de causa.

Dicha declaración se requería igualmente, aunque podía provenir de cualquiera de las cámaras, en calidad de Gran Jurado en las acusaciones, por delitos oficiales o comunes de los secretarios del Despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de Departamento; asimismo, Tratándose de los diputados y senadores, cada una de las cámaras debía conocer de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos miembros para efecto de formular la declaración aludida, siendo necesaria, la declaración en comento, pero por parte de las dos cámaras formando jurado, en las acusaciones que se hicieran contra todo el Ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial.

Con referencia a los diputados y senadores, se mantuvo su inviolabilidad por las opiniones y votos emitidos en el desempeño de sus funciones y, no hubo variación en lo tocante a los Secretarios de Despacho, al señalarse que eran responsables de los actos del presidente de la República que autorizaran con sus firmas contra la Constitución y las leyes, agregándose únicamente que eran responsables de las resoluciones que se tomaran en junta de ministros, los que las acordaren; subsistió la acción popular en contra de cualquier funcionario público que cometiera prevaricación por cohecho, soborno o baratería.

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el período mas turbulento de la historia de México que lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno.

Con la apertura de sus sesiones en enero de 1843, el Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su oposición al Presidente Santa Anna; en los finales de ese año, el presidente interino Canalizo disolvió al Congreso,

pero cuando días después el General Herrera, como presidente del Consejo, desconoció a Canalizo, asumió el poder ejecutivo y reinstaló al Congreso y el primer acto de las Cámaras consistió, en destituir a Santa Anna, quien se dirigía a Jalisco para sofocar el pronunciamiento de paredes, adherido a un plan de Guadalajara que pedía, entre otras cosas, reformas constitucionales.

Desterrado Santa Anna, el General Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas desde diciembre de 1844 hasta el 30 de diciembre de 1845, bajo su administración el Congreso General modificó en una ocasión las Bases Orgánicas, mediante la ley de 25 de septiembre de 1845, que substituyó sus artículos 31 a 46, reformó el 167 y adicionó el 169, relativos todos ellos a elección de senadores.

Por último podemos señalar que en la última fecha mencionada, triunfo un nuevo pronunciamiento de Paredes, quien proclamó en el Plan de San Luis la convocación de "una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes sin termino ni valladar a sus decisiones soberanas"⁶²

6. LA CONSTITUCIÓN LIBERAL DE 1857

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconoció el gobierno de Santa Anna, se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856 y un año después el 5 de febrero de 1857, fue aprobada y jurada la nueva constitución por el congreso constituyente y por presidente Ignacio Comonfort; en ella se estableció que "Los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales" y, entre sus preceptos resaltan el mantenimiento del federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de asociación, de petición y de comercio; igualmente, se estableció que son ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hubieren cumplido 18 años, si eran casados y 21 si no lo eran.

⁶² Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995. 19ª ed. México. Edit. Porrúa. 1995. pp. 405 y 406

No obstante, la nueva Carta Magna no logró estabilizar al país, ya que incluso el propio Comonfort la desconoció unos meses después de su promulgación, al integrarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga, ya que se dio un golpe de Estado que llevó al encarcelamiento de varios ciudadanos, entre ellos Don Benito Juárez García, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la presidencia. Ésta rebelión derivó en la llamada Guerra de Tres años o Guerra de Reforma, entre los conservadores que desconocían la constitución y los liberales que la defendían, resultando a la postre que los liberales, encabezados por Benito Juárez, triunfaron emitiéndose una serie de ordenamientos conocidos como Leyes de Reforma, entre las que destacan las que establecen la separación entre la Iglesia y el Estado, siendo la Constitución de 1857 fue, de hecho, elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo que tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917.

Es así que la Constitución Liberal de 1857 le concedió un título especial a la responsabilidad de los funcionarios públicos, que era el título IV, como se puede apreciar en el artículo 103, que determinaba en contra de quienes podían incoarse los Juicios de Responsabilidad; desde el Presidente de la República, los secretarios y diputados, recordando que no existía Senado en aquél entonces; asimismo en beneficio del presidente de la República, se restringe el campo de las faltas por las que pudiera ser juzgado, las cuales eran traición a la patria, faltas electorales y delitos graves del orden común; aquí nace el concepto de faltas oficiales.

En este orden de ideas, el Congreso declaraba si había lugar a Juicio, es decir emitía una declaración de procedencia, para pasar a los Tribunales Comunes, si se trataba de delitos comunes o, a la Suprema Corte de Justicia si se trataba de delitos oficiales, tal como lo estipulaban los artículos 104 y 105 de la Constitución Liberal de 1857 y la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo era exigible durante el periodo que durara el encargo y, hasta un año después, conforme al texto del artículo 107.

Conviene resaltar dos particularidades muy interesantes que presentaba este título, la primera establecida en el artículo 106 que mencionaba que no procedía el indulto por la comisión de delitos oficiales y la segunda, se refería expresamente a que en los juicios del orden civil, no existía ningún tipo de fuero o inmunidad para ningún funcionario público, lo cual constituía una expresión plena de republicanismo y democracia.

Por otra parte, la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, cambio ciertos aspectos de la responsabilidad oficial, como es el hecho de que el Presidente de la República, podía ser juzgado por violaciones a la Constitución, al tenor del artículo 103, en donde además se establecía que, ya no existiría fuero constitucional para los delitos, eliminando con ello este concepto que ponía al Ejecutivo en un carácter de sacralidad, propiamente dicho, por lo que inmediatamente después de la declaración de procedencia, podría ser juzgado el Presidente de la República conforme al Código Penal vigente. Sin embargo, el procedimiento cambió, volviendo los ojos al procedimiento norteamericano, en el que el Senado hacía las veces de Tribunal de Sentencia, en vez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero sin que la presidiera el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como lo estableció el reformado artículo 105.⁶³

7. LA CONSTITUCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE 1917

En 1910 inició el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia del General Porfirio Díaz en la presidencia por más de 30 años; este movimiento es justamente el contexto en el que se promulga la Constitución, que rige en México hasta la fecha.

El primer jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, vigente en esa época. El documento tuvo numerosas modificaciones y adiciones para

⁶³ Carvajal, Juan Alberto. Op. cit. pp. 211 y 212

ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se promulgó en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna que hasta ahora nos rige y, que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo a pesar de las múltiples reformas que ha sufrido.

El Congreso Constituyente contó con diputados de todos los Estados y territorios del país, con excepción de Campeche, Quintana Roo, y estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los Carrancistas o "Renovadores"; los Protagonistas o "Radicales", y también los independientes. Había en el Constituyente hombres de lucha, concedores de los problemas del pueblo mexicano: generales, exministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos y profesores normalistas.

La reciente Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a los estados. En este marco se creó el municipio libre y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

La constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita, así como la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y también reconoce como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores.

Ahora bien, por cuanto hace al Título Cuarto de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en lo general a partir del 1° de mayo de 1917, este quedó dedicado a la responsabilidad de los funcionarios públicos; por cierto así denominados en su texto, regulación que prevaleció hasta 1982, considerándose como funcionarios públicos a los senadores y diputados del Congreso de la Unión, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios de Despacho y al Procurador General de la República, a quienes se señaló como responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, así como por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo (delitos oficiales). Así también, se determinó como responsables a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados a las legislaturas locales por las violaciones a la Constitución y a las leyes federales; asimismo, se estableció que el Presidente de la República, durante el tiempo de su mandato, sólo podía ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común, quedando dicha situación establecida en el artículo 108 de la original Constitución de 1917.

En ese orden de ideas, se dispuso que la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado y tratándose de delitos comunes declararían por mayoría absoluta de votos de sus integrantes, si había lugar o no a proceder contra el acusado, en cuyo caso, siendo afirmativo, éste por ese solo hecho quedaría separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes; excepción hecha del presidente de la República, a quien únicamente habría lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial. Lo anterior, por expresión del artículo 109 que era lo que se conoce erróneamente como “desafuero”, al tenor del artículo 109 constitucional; esta declaratoria tienen el efecto de declarar suspendido al funcionario público.⁶⁴

La regulación constitucional tocante a delitos oficiales variaba totalmente toda vez que en su conocimiento intervenían no una si no las dos cámaras, la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de

⁶⁴ Carvajal, Juan Alberto. Op. cit. p. 212

instrucción y de sentencia; en la inteligencia de que esta última no podía actuar sin la previa acusación del fiscal, que lo era la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores iniciaba entonces un verdadero juicio, justificativo de la denominación de Gran Jurado, debiendo practicar las diligencias que estimara convenientes y oyendo al acusado, para concluir con una declaración que era una autentica sentencia.

Se determinó que las resoluciones del Gran Jurado en todos los casos serían inatacables y se concedió acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

El artículo 110, quitaba todo tipo de fuero a todo funcionario, tanto por delitos oficiales como por los comunes, por lo que después de la declaratoria de procedencia, que no desafuero, estaba expedita la causa para ser juzgados por el órgano competente.

Por otra parte es importante destacar que en términos del artículo 112 de la Carta Magna de 1917, no existía y a la fecha no existe la figura del indulto para el caso de delitos oficiales.⁶⁵

Otras prevenciones que se establecieron fueron consistentes en que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no cabría conceder al reo la gracia del indulto; que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podría exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su cargo y dentro de un año después de concluido el mismo; así como que en demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

De los siete artículos integrantes del Título Cuarto, uno de ellos, el 111, fue objeto de tres reformas por decretos publicados respectivamente en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de agosto de 1928, el 21 de septiembre de 1944 y el 8 de octubre de 1974, pero como expresa certeramente la Exposición

⁶⁵ Carvajal, Juan Alberto. Op. cit. pp. 212 y 213

de Motivos de la iniciativa de reforma profunda al propio Título Cuarto, promovida en 1982, las modificaciones antes citadas fueron intrascendentes y vanas, toda vez que se contrajeron a “regular procedimientos de remota aplicación”.

Lo anterior se sustenta con lo expuesto por el Jurista Leonel Pereznierto Castro, en su obra “Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional Hacia un Nuevo Derecho Constitucional”, en la cual refiere: “a pesar de que durante el periodo 1976-1982 se declaró y reguló jurídicamente el propósito de la eficiencia, la eficacia y la honestidad de la Administración Pública, no se dio prácticamente curso a ninguno de los pliegos de responsabilidades que se fincaron durante este periodo. En consecuencia, como ya lo habíamos mencionado no resulta aventurado afirmar que durante el periodo mencionado, los servidores públicos vivieron bajo un régimen de absoluta impunidad.”⁶⁶

8. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1982

Se ha dicho con frecuencia que una de las causas importantes que se encuentran en el origen de la crisis que, desde 1982 se ha hecho manifiesta en nuestro país, se puede asociar directamente a la corrupción de los servidores públicos.

La corrupción contribuyó a magnificar los efectos de la crisis; sin embargo, ésta tiene raíces estructurales que afectan al conjunto de la organización política, social y económica de México, pero no por ello se podría menospreciar la importante contribución del fenómeno de la corrupción en la política de control y superación de la crisis.

La respuesta gubernamental ante este fenómeno, se manifestó claramente en el Programa de Renovación Moral que, desde la campaña presidencial, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado enarboló e integró a su programa de Gobierno a través de una Iniciativa de Reformas al Título Cuarto

⁶⁶ Pereznierto Castro, Leonel. Op. cit. p. 30

de la Constitución, que aprobara el Constituyente Permanente y que fue publicada en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1982.⁶⁷

La reforma constitucional de 1982 considera que la ley no debe establecer distinciones de ninguna especie y, que deben estar sujetos a responsabilidades en el desempeño de una función, cargo o comisión, en igualdad de condiciones, todas aquellas personas que participan del ejercicio de la función pública, sin importar su rango o jerarquía.⁶⁸

8.1. INICIATIVA

Con fecha 2 de diciembre de 1982, el licenciado Miguel de la Madrid suscribió iniciativas de reformas y adiciones al Título Cuarto, que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4ª, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde expresa los siguientes considerandos:

La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien; no corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción, ya que ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales; en el México actual, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

Las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar. Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México, ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelar la realización de nuestros valores nacionales.

⁶⁷ Pereznieta Castro, Leonel. Op. cit. p. 21

⁶⁸ Pereznieta Castro, Leonel. Op. cit. p. 21

La iniciativa propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos. Las bases constitucionales vigentes son insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad. Si queremos esas garantías tenemos que renovar esas bases, es decir, hay que establecer las normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad, para que sus obligaciones no se disuelvan y, para que el comportamiento honrado prevalezca, se necesitan bases nuevas por las que la sociedad recurra al Derecho y no se vea forzada a quebrantarlo para obtener del gobierno lo que en justicia le corresponde, para que los recursos económicos nacionales aumenten el bienestar del pueblo.

Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto Constitucional que actualmente habla de "responsabilidades de los servidores públicos" cambiando el concepto de "responsabilidades de los funcionarios públicos". Este cambio de denominación obliga a establecer la naturaleza del servicio a la sociedad vinculado con el empleo, cargo o comisión; así como, la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes de todo servidor público.

La iniciativa propone reordenar el Título Cuarto, estableciendo los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales"

responsabilidades de los servidores públicos" y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113); y, finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (artículo 114).

La iniciativa preserva principios y procedimientos constitucionales establecidos para determinar las responsabilidades de los servidores públicos: el juicio político sustanciado en el Congreso de la Unión, el procedimiento ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios públicos, durante el ejercicio de sus encargos, a los que hay que ofrecer una protección constitucional para que la acción penal no se confunda con la acción política, y la sujeción a responsabilidades civiles de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.⁶⁹

8.2. DISCUSIÓN EN CAMARA DE ORIGEN

La discusión en la Cámara de Origen se realizó el 14 de diciembre de 1982, señalando al respecto el C. Senador Mariano Palacio Alcocer, entre otras cosas lo siguiente:

“Es importante destacar, en primer término, que se modifica la enunciación del Título IV variando de la vieja concepción de funcionarios a la más amplia cobertura de servidores públicos, a efecto de que se pueda propiciar el principio de igualdad de quienes tenemos alguna responsabilidad de carácter público ante la aplicación de las leyes generales.”

“A eso se debe que se establezca por primera vez, de manera precisa y clara, cuatro factibles vías de responsabilidad de los servidores públicos. La responsabilidad de naturaleza política, penal, civil y administrativa...”

“Y estas ampliaciones y enmiendas de las Comisiones Dictaminadoras que hoy

⁶⁹ Bartlett Díaz Manuel. Las Reformas a la Constitución de 1917. Tomo III, 1ª ed. México. Edit. Porrúa, 2004. pp. 1955 y 1956

se presentan a la consideración de ustedes, señores Senadores, pueden ser consideradas en dos rubros fundamentales: por una parte, las tendientes a la defensa, vigorización y actualización del federalismo, y por otra a preservar la renovación moral de la sociedad sacando de los renglones de la impunidad algunos funcionarios que escapaban a la hipótesis normativa.”

“Por eso, cuando se amplíe por parte del Senado de la República la posibilidad del juicio Político, a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a los Congresos locales, y a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se está con esto incorporando al sistema federal la responsabilidad en que pueden incluir, en materia política, los funcionarios de las entidades federativas.”

“Al mismo tiempo, en materia penal, se trata de borrar la impunidad de los funcionarios locales a que hemos hecho referencia, pero siempre y cuando se entienda en las dos hipótesis enunciadas que se debe respetar la soberanía de los Estados; que las declaraciones de sentencia en el Senado en materia de juicio político y las declaraciones de procedencia de la Colegisladora en materia de responsabilidad penal no tendrán más que un carácter eminentemente declarativo y se de así abierta la posibilidad de que sean las legislaturas de los Estados, fieles representantes del pueblo y la soberanía de los mismos, quienes actúen de conformidad con las disposiciones conducentes.”

“Es importante también que se pueda precisar que en los delitos que se cometan por estos funcionarios que en las faltas de carácter administrativo en que pudieran incurrir, y en las faltas de carácter civil, se preserven principios inmovibles de nuestra teoría constitucional; que la responsabilidad civil no puede ser alegada en ejercicio de fuero. Todos los servidores tenemos la obligación del cumplimiento de nuestras obligaciones civiles, y que se preserven también las obligaciones administrativas incluyendo en el texto constitucional algunos principios de valor que hoy quedan objetivamente reconocidos como la juridicidad o legalidad de los actos de los administradores, como la imparcialidad, como la lealtad, como la honradez, como la eficacia.”

“De nosotros depende, señores Senadores, que le demos la dignidad al servicio público, para que se recobre la honra y el prestigio.”

Es importante precisar que no hubo impugnación al dictamen, por lo que se procedió a recoger la votación nominal, en apego al artículo 161 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

8.3. DISCUSIÓN EN CAMARA REVISORA

Esta se llevó a cabo el día 18 de diciembre de 1982, hablando en contra el diputado Raúl Rea Carbajal, y en pro los CC. Manuel Iguñiz, Juan Salgado Brito y Heriberto Batres, manifestando entre otras cosas lo siguiente:

Diputado Raúl Rea Carvajal: *“En el Título Cuarto que está a discusión, nosotros, en el Partido Socialista Unificado de México, consideramos que así como está puede seguir siendo el marco constitucional adecuado para el tratamiento de las responsabilidades públicas en que incurren los funcionarios públicos, no vemos la necesidad para que sea reformado.”*

“... en todo caso que este problema de las responsabilidades públicas, y la manera de prevenirlas y castigarlas, más que un problema de legislación es un problema político, sobre todo cuando el Estado no ha tenido la decisión de perseguir y castigar la corrupción con la legislación ya existente.”

“... debemos oponernos a toda tendencia que fortalezca cualquier actitud autoritaria o que también fortalezca al Estado como queda implícito en la iniciativa particularmente en el Artículo 110, en donde se habla y se señala el fortalecimiento que tendrían los funcionarios, directores de las paraestatales, procuradores de justicia en los Estados, etc. , que cuando sean desleales, cuando cometan algún delito, basta con que en los Estados los gobernadores o en la Federación el Presidente de la República, con un simple oficio, pueda desplazarlos, y ahora con lo que se señala en la iniciativa, se tiene que seguir

un juicio político, mover todo un mecanismo complicado como es el caso de hacer participar a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores.

“...aceptamos la rectoría del Estado en materia económica, pero no podemos aceptar la rectoría del Estado en materia moral; si lo que se quiere es castigar a los funcionarios deshonestos, basta con que se aplique la Ley de Responsabilidades actual y el Código Penal y con eso es suficiente. Por esta razón nosotros votaremos en contra del dictamen.”

Diputado Manuel Iguiniz:

“... los integrantes del grupo parlamentario del PAN, votaremos en lo general en favor de la reforma a la Constitución...”

“... cuando vemos que ahora se precisa la diferencia entre responsabilidad política, responsabilidad penal y responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, que responde a una necesidad de exigencia de responsabilidades, la que ya es un clamor del pueblo mexicano ante el aumento de la corrupción, la que creció y casi se generalizó, especialmente en los últimos sexenios, entonces sí votaremos por la afirmativa...”

“No estamos de acuerdo con el concepto de lealtad, como se expresa en el Artículo 109, fracción III del Decreto, por que éste puede ser manejado o interpretado a la ligera, ya que lealtad es el cumplimiento de la exigencia de las leyes, de la fidelidad y las de honor y hombría de bien, y la fidelidad debe ser al trabajo y a la ciudadanía, y no una fidelidad o encubrimiento de ciertos actos a quienes les dio la chamba o los colocó en el puesto. Este concepto puede ser fácilmente manejado a la ligera, y puede ser así una arma política que se use en contra de los servidores públicos que encubran o que por fidelidad no denuncien la corrupción de sus superiores siéndoles así muy leales a ellos. La simple reforma a la ley no puede ser suficiente para lograr una reforma moral, se requiere mucho más que eso, no hay ni puede haber moral por Decreto, la moral es algo más profundo...”

Es un buen principio de aplicación de moralidad, señores diputados, de exigencia de responsabilidades a los servidores públicos por los actos y omisiones en que incurran y es por esto por lo que votaremos los diputados de Acción Nacional, por la afirmativa en lo general.

Diputado Antonio Gershenson:

“... compañeros el título IV que se nos está proponiendo, desde su propio título tiene un problema que debemos analizar. Dice: "De las responsabilidades de los servidores públicos".

“Se ha pretendido considerar obsoleta la categoría de funcionario público y sustituirla por la de servidor público. Vamos a ver aquí mismo cómo se define a los servidores públicos en el primer artículo del Título "para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se refutarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial, federal y judicial del D.F., a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la administración pública o en el D.F. Así se define al servidor público. O sea que la modernización que supera la obsolencia aquí consiste en que el mismo grado de lealtad que le debe un secretario de Estado al Presidente, se la debe el que barre la Secretaría de Estado; se les pone con el mismo nivel de responsabilidad al que está escribiendo a máquina que al que está tomando decisiones; se coloca a todos en la misma categoría de servidores públicos sin ninguna distinción y esta es la base sobre la cual viene una serie de leyes, una de ellas no la conocemos aquí todavía más que por su título. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, está en el Senado. Pero otra parte sí la conocemos aquí, está aquí en Comisiones y son Reformas al Código Penal.”

“Entonces compañeros, si nosotros vemos la relación entre los diferentes preceptos legales y notamos que aquí en el Título Cuarto hacerse nula toda diferencia de trato entre el funcionario y el trabajador, está la base de estas cuestiones que tendremos que ver en detalle en su momento, entonces no

podemos estar de acuerdo; no podemos estar de acuerdo en que se destruyan las bases de la organización sindical de los trabajadores del Estado, que se les nieguen sus derechos y que se les trate de la misma manera que se debía tratar, en todo caso, a los funcionarios. Quedarían, en la práctica, como empleados de confianza todos y cada uno de los trabajadores de la administración pública federal o del Distrito Federal.”

“Este título 4o. es reglamentado, por un lado, en una ley de responsabilidades de servidores públicos, de la que no puedo opinar en detalle porque, ya decía yo, está en el Senado, no la conocemos aquí todavía. Por otro lado, en el Código Penal. Pero aquí se están sentando las bases para dar el mismo trato a un funcionario que a un trabajador de base, y eso es esencialmente incorrecto, profundamente incorrecto y por eso votamos en contra.

Diputado Heriberto Batres García:

“La iniciativa fija los niveles de responsabilidad en cada uno de ellos puede incurrir, y entonces plantea tres tipos de responsabilidad: lo que es denominado responsabilidad política que da lugar al juicio político; lo que es propiamente la responsabilidad penal, y lo que son las responsabilidades del orden administrativo.”

“A las primeras, al juicio político, están sujetos los que se conocen como altos servidores públicos. Se regula desde el Presidente de la República, los senadores, los diputados, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los gobernadores de los estados, los diputados locales y los miembros del Tribunal Superior de Justicia de las entidades federativas. Para ellos hay esta responsabilidad. Hay la responsabilidad penal que forma parte de todo este concepto de la responsabilidad del funcionario público y se introduce en esta iniciativa del Ejecutivo lo que se llama el delito de enriquecimiento ilícito para que lo recoja la legislación penal y le dé la conformación jurídica tanto en su procedencia como en su penalidad que corresponda.”

“Se trata, pues, de un principio de justicia igualitaria, se trata de que el principio de la nueva moral que no propiamente un nuevo concepto sino el fortalecimiento de la moral media que debe regir la convivencia en una sociedad de derecho como la nuestra, alcance a todos.”

Diputado Salvador Rocha Díaz:

“El artículo 108 efectivamente como lo dice el dictamen, sustituye el concepto de "funcionario público" por un concepto más amplio que es el de "servidor público". Es al servidor público en este concepto genérico que nos da el 108 al que se le han de aplicar los tres distintos ámbitos de responsabilidad. Pero como bien lo dijo el señor diputado Heriberto Batres, no necesariamente a todos los servidores públicos se les van a aplicar las tres responsabilidades, puesto que su distinta naturaleza específica, hace que algunas solamente sean aplicadas a algunos de estos servidores públicos.”

“La estructura misma del Título Cuarto, que es una estructura técnicamente correcta que contribuye a esclarecer los sujetos de la responsabilidad y el procedimiento para hacerla efectiva, así como la causa de la responsabilidad, repito, el artículo 109 lo que hace es precisar estos tres distintos ámbitos del concepto genérico que da el 108 de servidor público, el 109 nos distingue que no son tres los ámbitos de responsabilidad y luego los artículos 110 y siguientes, aluden a quiénes son los sujetos de cada una de estas áreas de responsabilidad y por qué motivos. Si se entiende esto así, se comprende el por qué esta iniciativa tiene una enorme trascendencia para el mejor desarrollo de la vida nacional, asegura que el servidor público será plenamente responsable de sus actos, precisa los diversos niveles de responsabilidad, las causas que provocan esta responsabilidad cada una de ellas y los procedimientos para hacerla efectiva.”

“En lo referente al proyecto de reforma al artículo 109, en la fracción III, que dice así: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos para los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad", etcétera, quiero hacer hincapié en esa palabra tan subjetiva que

es la lealtad. ¿Qué es la lealtad para cada uno de nosotros? Para el diccionario, la palabra leal significa aquel que guarda la debida fidelidad, que es incapaz de traicionar. En otra acepción distinta, significa el fidedigno, el verídico, el legal, el fiel en el trato o desempeño de un oficio o cargo.”

“Si por lealtad se entiende - y así lo entienden muchos- el servilismo, la incondicionalidad, la falta de criterio personal y de valor civil, estamos en contra de tal palabra, porque leales serían los diputados que ciegamente acatan consignas y desleales los que piensan por sí mismos. Y eso es terriblemente peligroso. Leal significa en sí, de acuerdo con esta aceptación el servil.”

“Por otro lado, un poco más abajo de esa fracción III, aparece - y me da la impresión de que no por mera casualidad- una especie de mordaza que se le está tratando de imponer a cada uno de los ciudadanos. Una nueva ley de la mordaza, ahora no de la prensa, ni de los medios de difusión, sino de cada uno de los ciudadanos en lo particular. ¿Y por qué digo esto? En primer lugar, dice aquí: cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad. Ya está amenazando al ciudadano eso de su más estricta responsabilidad, ya es una espada de Damocles frente a cada uno de los ciudadanos que sin que tengan en un momento dado la posibilidad de lanzarle en contra de una arbitrariedad del Estado, pudiera en un momento dado acusársele, se pudiera acusar a un funcionario de alta o menor jerarquía, si no tuviera qué sé yo, la buena fe, no digo que no tuviera buena fe, sino simplemente haciendo uso de esa buena fe, hiciera una acusación en contra de algún funcionario público.”

Diputado Francisco Álvarez de la Fuente:

“... En este artículo, el 109 del Proyecto, hay imprecisión al tratar de distinguir el juicio político del administrativo y del penal. No es suficientemente explícito, pues en los tres casos se da el género próximo, pero con distintas palabras, con la misma especificación, pero sin establecer la diferencia específica de los tres. Tal distinción debe estar en el texto constitucional y no en una posible ley reglamentaria, como puede ser la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.”

“Y en el último párrafo del mismo artículo, el acusador casi se convierte en acusado, ya que se le marca responsabilidad y se le exigen pruebas que, en la función pública, están al cuidado del propio funcionario o de sus oficinas.”

Diputado Armando Corona Boza:

“... quiero referirme a las objeciones que aquí se han pretendido hacer valer en contra del texto del artículo 109 Constitucional, en las partes que los antagonistas han señalado.

“Se dice, en primer término, que la palabra "lealtad" es demasiado subjetiva. Fuera del texto de la norma, la palabra lealtad es tan subjetiva como cualquiera otra de las que integran el texto de este precepto. Pero debemos considerar que la norma, la norma jurídica es un sustrato de sentido, conforme a la colocación de los hechos previstos en la norma, es así su significación.”

“Otro punto de la argumentación en contra del precepto a examen, lo constituye el que se hace consistir en la exigencia de la más estricta responsabilidad para quien presenta una acusación, una denuncia en contra de un servidor público o de un funcionario público.”

“Se objeta el sentido y la significación de la palabra responsabilidad. Parece perfectamente claro que aquí la palabra responsabilidad se usa en un sentido totalmente contrario a lo que se consideraría irresponsabilidad. No puede admitirse en ningún tribunal que se presenten acusaciones infundadas e irresponsables. El que acusa no solamente debe tener el valor civil de presentar la denuncia y esgrimir determinados hechos; debe tener la conciencia limpia, debe tener la conciencia tranquila y la convicción de que su acusación esta fundada en la realidad, porque cuando se acusa con un ánimo dañino, cuando se esgrime el hecho con el solo ánimo de dañar, cuando el ánimo es doloso, cuando no está fundado en la realidad o cuando el hecho se tergiversa premeditadamente para dar una impresión distinta a la certeza, a la realidad, estamos en presencia de la irresponsabilidad.”

“Respecto a que el juicio político presenta vaguedades e imprecisiones, cabe atraer aquí a colación lo mismo que se dijo respecto del sustantivo lealtad. El juicio político está regulado perfectamente en los artículos 110 y siguientes y se entiende claramente a quiénes de los funcionarios contemplados en la iniciativa habrá de aplicarse y cuáles son los presupuestos de su aplicación.”

“Tangencialmente, quisiera referirme a algunas otras objeciones que se han hecho a la iniciativa o no precisamente a este Artículo 109, sino en general a la iniciativa, refiriéndose a otros ordenamientos que están por ser presentados a esta soberanía. Se tiene el temor de que la coalición de servidores públicos tipificada como delito en las condiciones establecidas en el precepto correspondiente, pueda incidir negativamente en los derechos de los trabajadores. Debemos aclarar aquí que la palabra coalición tiene una significación específica en el derecho laboral, pues es el grupo de trabajadores que se asocia para defender sus intereses comunes; es decir, los mismos hechos del Código Laboral no puede ser dados en el derecho, en el ámbito del derecho penal, porque una significación específica totalmente diferente.

“... no es inusitada la protección de las labores del Estado, puesto que se entiende que son prioritarias, son de carácter fundamental para la vida de la nación.”

Diputado Armando Corona Boza:

“Cuando se habla de pruebas, lo repito, no se trata en este caso de pruebas concluyentes, contundentes, sino de aquellas que hagan presumible la comisión del hecho delictuoso que se denuncia. No puede ser de otra manera en un tribunal que tiene que actuar seriamente sobre denuncias presentadas con seriedad. No es posible recoger todas las denuncias que pueden ser ocasionadas por muchas y muy diferentes actitudes, por muchas y muy diferentes finalidades.”

“Respecto a de que se amenaza a todos los ciudadanos y de que este precepto en la parte que se ha criticado, constituye una mordaza, es realmente inconcebible que esté argumentando en tales términos, cuando que la gente tienen cierta preparación y que por ello están presentes en este recinto legislativo, saben que no se puede actuar si no hay elementos convincentes; no se puede desprestigiar a un funcionario público o a una persona cualquiera si no se tienen los elementos necesarios que funden, por lo menos, la presunción de que ha actuado indebidamente.”

Discusión del Artículo 110.

Están inscritos para hablar en contra el ciudadano diputado Salvador Castañeda y para hablar en pro el cuidando diputado Salvador Valencia.

Diputado Salvador Castañeda O'Connor:

“Este capítulo de las responsabilidades, no sólo habla de actos ilícitos, de responsabilidades, de penas, de castigos, su esencia es muy distinta, surgió para proteger a determinados funcionarios públicos, de la acción de los tribunales, surgió para proteger la función pública, para que determinados funcionarios no estuvieran expuestos a la acción de cualquier juez. De ahí que lo fundamental en este capítulo siempre ha sido este procedimiento del desafuero o juicio de procedencia, porque el fuero sobre todo cuando se trata de los diputados, de los funcionarios electos por el voto del pueblo, pues no es un privilegio personal, de los diputados o de los funcionarios electos mediante el sufragio de los ciudadanos, sino que hay que protegerlos para proteger la función pública y los ciudadanos que votaron por nosotros necesitan ser protegidos.”

“Pero en fin, hay aspectos en este capítulo que tratan de proteger al funcionario no como un privilegio personal, sino para proteger la función pública y estamos en contra de un exceso de protección. Parecería inexplicable y hay algunas cosas que no se entienden a la primera, de que nosotros los miembros de la oposición no estuviéramos a favor de este capítulo de responsabilidades que

va a castigar a todo mundo; no, es que este capítulo tiene un aspecto de protección a funcionarios públicos y cuando éste es excesivo, uno tiene que poner sus objeciones. Y refiriéndome a este Artículo 110 que habla de quiénes pueden ser sujetos del juicio político, a mí me asalta una duda que con toda sinceridad quiero exponerla aquí. El juicio político tiene por función o por objetivo destituir al mal funcionario e inhabilitarlo para que pueda seguir ocupando en el futuro cargos públicos, y aquí hay una enumeración muy grande de funcionarios que tienen que ser sometidos al juicio político. No sólo aquellos que fueron electos por el voto del pueblo, no sólo aquellos funcionarios judiciales que tienen por sus propias leyes orgánicas de los Poderes Judiciales de la Federación y de los Estados su propia protección, pero se habla de funcionarios a los que se les designa por mero nombramiento. Para qué entonces beneficiarlos, porque es un beneficio y no una carga, con el juicio político para poderlos destituir si fueron designados por simple nombramiento, como es el caso de los Secretarios de Estado, como es el caso del Jefe del Departamento del D. F., como es el caso de los directores de las empresas descentralizadas y los fideicomisos; si queremos proteger así a los funcionarios, bueno aquí se extendemos la protección y a un cartero, antes de que los sustituyamos de su empleo, bueno, pues, hagámosle el juicio político, que la Cámara actúe y la Cámara de Senadores resuelva en última instancia.”

Diputado Salvador Valencia Carmona:

“Existe una teoría, a mi juicio, fundamental, que de algún modo la Constitución ha recogido, y es aquella que se refiere a la distinción entre gobierno y administración; creo que precisamente esa distinción tiene pleno valor cuando comentamos el Artículo 111, eso por una parte. Por otro lado, mi segunda premisa, es que este nuevo artículo, en lugar de entorpecer la actuación de la justicia nacional, colabora porque extiende facultades al Poder Legislativo, y lo hace participar en decisiones que antes estaban en manos exclusivamente del poder administrador, esto es, del Poder Ejecutivo. Por esas dos razones yo creo que debe sostenerse el Artículo 110 en sus términos.

“Existe también inquietud, indudablemente, en la mayoría porque las reglas que se les van a aplicar a los funcionarios sean lo suficientemente estrictas, lo suficientemente inteligentes para que contengan la corrupción del país que escandaliza no sólo a algunas buenas conciencias. Por eso creo que es útil establecer un juicio político para los altos funcionarios de la Federación, para estos altos servidores públicos. De esta manera se va a airear el Gobierno. Estos funcionarios que están contemplados aquí tienen a su cuidado aquellas decisiones políticas fundamentales de la Constitución, para emplear la terminología tan cara a Carlos Smith y creo que estas decisiones políticas fundamentales, que están para ser preservadas por estos funcionarios, no deben simplemente resolverse con un cese o con un despido. Necesitan ser conocidas por la Cámara, por el Poder Legislativo. “

8.4. COMPUTO

La ley en cuestión fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Senadores como Cámara de Origen, y por abrumadora mayoría en la Cámara de Diputados como Cámara Revisora, habiendo sido publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982, para entrar en vigor el primero de enero de 1983.

En la Cámara de Origen se aprobó la iniciativa en lo general y en lo particular por 57 votos.

En la Cámara Revisora, por lo que hace a la primera parte de la discusión se emitieron 313 votos en pro y 10 en contra.

Por lo que hace al artículo 109, se emitieron 268 votos en pro y 55 en contra, por lo que se aprobó el Artículo 109 por 268 votos en los términos del proyecto de Decreto.

Por cuanto al artículo 110, se emitieron 267 votos en pro, 30 en contra y cuatro abstenciones; en esos términos, fue aprobado el mismo por 267 votos en los términos del proyecto de Decreto.

9. REFORMA DEL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional de 1993, nace como una respuesta a un ambiente social menos pasivo y con reclamos de variada índole, con especial relevancia en la elección de los gobernantes del Distrito Federal. Esta reforma se caracterizó por una radical reestructuración constitucional: el cambio de la denominación del título quinto de la Constitución para incluir al Distrito Federal y utilizar al artículo 122 como espacio ad-hoc en la Ley fundamental desocupando la fracción VI del artículo 73, y trasladar a la intervención ejecutiva federal en los Estados de dicho artículo 122 para quedar como el párrafo primero del artículo 119; fijar expresamente la naturaleza de la capital del país (artículo 44); y remarcar la relevancia del Distrito Federal en lo tributario (fracción IV del artículo 31), el juicio político y la declaración de procedencia contra los principales servidores públicos de la entidad (artículos 110 y 111, respectivamente), la intervención del Distrito Federal en los supuestos del llamado amparo-soberanía (fracciones II y III del artículo 103) y la capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos (fracción VII del artículo 27).

El nuevo artículo 122 nacido de esta reforma previó la dualidad de competencias en el ámbito distrital de las autoridades federales y locales y la existencia del Estatuto de Gobierno como norma reguladora de esa dualidad competencial, de los derechos de los habitantes del Distrito Federal y de la administración pública local, en cualquiera de sus modalidades. El artículo 122 se caracterizó por el prurito de fijar competencias y su técnica jurídica era clara y precisa. En cuanto a la distribución del ejercicio del poder en el ámbito local del Distrito Federal sobresale una constante: impedir la preeminencia de los órganos locales sobre los Poderes de la Unión residentes en ese espacio

geográfico, en especial se reafirmó el mando supremo de la fuerza pública en el Presidente de la República.

Por lo que toca a los órganos locales, en la tercera reforma aparecen innovaciones de tipo democrático: 1) la posibilidad de elegir por la vía indirecta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la que se retiraba al poder ejecutivo federal la facultad de designar y remover libremente al titular del gobierno del Distrito Federal, aplazada hasta 1997, y 2) la ampliación de la competencia de la Asamblea de Representantes para expedir leyes, de una manera enumerativa y sin la posibilidad de facultades implícitas. La distribución de competencias legislativas entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes se regiría por dejar un conjunto cerrado de atribuciones a ésta y de manera residual asignar al poder Legislativo Federal el resto de la competencia para expedir leyes en el Distrito Federal. Con esto se aminoró el llamado "absolutismo constitucional" que atribuía al Congreso la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal en la ahora derogada fracción VI del artículo 73.⁷⁰

El 5 de julio de 1993 el Titular del Ejecutivo Federal, envía al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para reformar varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dicha iniciativa se dirigió expresamente a la Cámara de Diputados, como cámara de origen, donde es recibida y turnada mediante copias respectivas a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, para ser analizada.

Una vez revisada por las comisiones antes mencionadas, es turnada al pleno de la Cámara de Diputados, como Cámara de Origen, donde es discutida y aprobada mediante votación nominal de sus miembros; posteriormente el proyecto fue remitido a la Cámara de Senadores como Cámara Revisora, donde fue aprobada totalmente la iniciativa de decreto de reformas de los artículos constitucionales 31 fracción IV, 44, 73 fracciones VI, VIII y XXIX-H; 74

⁷⁰ Pérez López, Miguel. Estudio sobre el artículo 122 Constitucional.
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/38-02.html>

fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo;79 fracción II, 89 fracción II, 104 fracción I-B;105 y 107 fracción VIII, inciso a); la denominación del Título Quinto y el artículo 122 .

Después de aprobada la iniciativa en ambas Cámaras, por el voto de más de las dos terceras partes de sus miembros, es puesta a consideración de las legislaturas de los Estados, para ser aprobada por la mayoría de éstas, con fundamento en el artículo 135 constitucional.

Aprobado el proyecto se envió al Ejecutivo Federal, quien lo promulgó el 20 de octubre de 1993 y ordenó su publicación en el Diario Oficial de la Federación, que tuvo lugar el día 25 del mismo mes y año.

Es importante señalar que en la discusión general, la mayoría de los partidos de oposición pugnan por que, lo que hoy es el Distrito Federal se constituyera en el Estado número 32, para de esta manera poder lograr en plenitud su autonomía y democratización. Y el federalismo propone un régimen democrático, republicano con tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; pero el gobierno pone como pretexto una falta de armonía entre los poderes federales y locales, además de razones de seguridad.

Respecto al artículo 122 los partidos mencionaron que debía de haber reformas respecto del nombramiento del Jefe del Distrito Federal, ya que si de lo que se trataba era eliminar el nombramiento hecho por el Presidente, con las reformas no se cumplió dicha tarea, pronunciándose por que fuera la Asamblea de Representantes quien hiciera la designación correspondiente.

Otro punto que proponen los partidos de oposición es el referente a que las Delegaciones se deben convertir en organismos administrativos con carácter descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propio, surgiendo sus titulares por medio de elección democrática.

Los partidos de oposición afirman que la reforma constitucional no cumple con los requisitos para lograr un avance en materia democrática que devuelva los derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal.

Las reformas constitucionales fueron promulgadas por el Ejecutivo Federal el 20 de octubre de 1993 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 25 del mismo mes y año. De acuerdo al artículo 1° transitorio, entraron en vigor treinta días después de su publicación. Sin embargo un punto que resultó cuestionable es lo relativo a que se encuentra señalada en los respectivos artículos transitorios y que manifiestan que su entrada en vigor sería de la siguiente manera:

- a) La Asamblea de Representantes electa para el periodo de noviembre de 1991 a noviembre de 1994, continuó ejerciendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de la Constitución antes de la reforma.
- b) Pero a partir de la III Asamblea de Representantes tuvo las facultades que lo otorgó el citado decreto y fue la que se integró para el período que comenzó el 15 de noviembre de 1994 y que concluyó el 16 de septiembre de 1997, es decir que la entrada en vigor de este órgano legislativo se verificó casi un año después de aprobadas las reformas, tiempo suficiente para hacer todos los movimientos necesarios para que dicho órgano funcionará plenamente.
- c) Sin embargo, el mayor problema resulta al analizar el primer nombramiento del Jefe del Distrito Federal, que se verificaría hasta el mes de diciembre de 1997.

Fue muy cuestionable que su designación comenzara hasta el año de 1997, afirmado algunos partidos políticos que era así por el hecho de que el partido en el poder en ese entonces no contaba con la voluntad de la mayoría de los habitantes en el Distrito Federal y por consiguiente se dio ese tiempo de entrada en vigor para que el partido del gobierno dispusiera de tiempo suficiente para tomar las medidas necesarias y de esta manera, ya en 1997

tener bajo control a la Asamblea de Representantes y como resultado de ello al Jefe del Distrito Federal.⁷¹

La reforma "incidental" es la publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, dedicada al Poder Judicial, por la que se crea el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, al que se encomendó la administración, vigilancia y disciplina de la rama judicial, a efecto de quedar incorporado en la estructura del artículo 122.

Estos antecedentes del régimen constitucional mexicano sobre el Distrito Federal demuestran que conforme han aumentado los reclamos sociales de sus habitantes también se incrementan las previsiones en la Ley fundamental y la crisis política-económica de 1994 alentó la retahíla de demandas en materia política, a la que no resultaba ajena la cuestión del gobierno del Distrito Federal. La cuarta reforma relativa a la sede de los poderes federales no respondió al conjunto de la reforma política en que está inserta, como veremos a continuación.

El nuevo precepto inicia con cinco párrafos introductorios, relativos a la naturaleza constitucional del Distrito Federal y a la enumeración de las autoridades federales y locales de esta entidad federativa y en el sexto párrafo introduce la distribución de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, desde el cual inician los siete apartados identificados con letras mayúsculas, de la "A" a la "H", con el siguiente contenido:

- El apartado "A" se dedica a la competencia del Congreso de la Unión.
- El apartado "B" abarca la competencia del Presidente de la República.
- El apartado "C" contiene las bases del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁷¹ Carranco Zúñiga, Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal. 1ª ed. México. Edit. Porrúa. 2000. pp. 47 a 49

- El apartado "D" es el espacio constitucional del Ministerio Público del fuero común y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- El apartado "E" mantiene la facultad del Presidente de la República de disponer de la fuerza pública del Distrito Federal.
- El apartado "F" establece la facultad del Senado, y en sus recesos de la Comisión Permanente, para remover la Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- El apartado "G" da pie a la coordinación metropolitana en diversas materias.
- El apartado "H" prevé que las prohibiciones y limitaciones que la Constitución federal impone a los Estados serán igualmente aplicadas a las autoridades del Distrito Federal.

Por otro lado, el párrafo inicial del artículo 122 es incompleto en su pretensión de considerar que el artículo 44 de la propia Ley Suprema fija la naturaleza del Distrito Federal. No es cabalmente cierto que el artículo 44 determine de manera completa la naturaleza jurídica del Distrito Federal, pues sólo aporta que es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Pero también el Distrito Federal es una parte integrante de la Federación, lo que significa que adquiere la categoría de entidad federativa, como se desprende del artículo 43.

Es sabido que la magnitud territorial y el paulatino aumento demográfico del Distrito Federal excedieron la simple consideración de "residencia de los Poderes Federales" y conforme transcurrió este siglo no se procuró su redimensionamiento. El crecimiento urbano y demográfico, la industrialización dentro y alrededor del Ciudad de México, y la centralización permanente de las decisiones políticas y económicas han impuesto límites reales y efectivos para que el Distrito Federal ya no pueda transitar hacia la creación del estado del Valle de México. Ciertamente que el Distrito Federal supera con creces los requisitos para la formación de los Estados, conforme a la fracción III del artículo 73, pero no resiste la actual regulación constitucional del municipio libre. La implantación

del municipio libre en el territorio de lo que actualmente es la sede de los poderes federales significaría aumentos desproporcionados de autoridades municipales y de reglamentos que harían difícil la vida ciudadina por su innegable continuidad urbana. Ante cualquier tipo de división territorial que se intentase, el ámbito del Distrito Federal no resistiría el exceso de normatividad y de autoridades.

Desde la reforma de 1993, dejó de surtir efectos la consideración sostenida por nuestro más alto Tribunal, de que la Asamblea de Representantes había sustituido al Presidente de la República en cuanto al ejercicio de la facultad reglamentaria, pues debe recordarse que al aparecer la Asamblea por la reforma constitucional de 1987, sólo tenía facultad de expedir reglamentos de leyes expedidas por el Congreso. Desde esa reforma de 1993, el Presidente recupera su facultad reglamentaria respecto de leyes del Congreso de la Unión destinadas al Distrito Federal. Con la reforma de 1996, la fracción IV del apartado B del artículo 122 no deja lugar a dudas. En el siguiente peldaño de la jerarquía normativa proveniente de los órganos federales pueden aparecer acuerdos o disposiciones de carácter general emitidos por autoridades administrativas, autorizados por las leyes del Congreso para el ámbito del Distrito Federal, cuya frecuencia aumenta en la vida jurídica nacional, y que en varias ocasiones llegan a estar en el mismo nivel normativo de los reglamentos, cuando debieran estar subordinados a éstos.

El lugar del Estatuto de Gobierno dentro de la jerarquía del derecho local es como una disposición secundaria frente a la Constitución, al mismo nivel de la legislación del Congreso de la Unión para el Distrito Federal y superior respecto al derecho local emanado de los órganos locales, especialmente la actividad legislativa de la Asamblea. Las leyes que ésta emita estarán subordinadas frente al Estatuto expedido por el Congreso; como se aprecia la competencia legislativa de la Asamblea está aherrojada por el Estatuto, cuando sólo debiera serlo por la Constitución. Por cierto, un grave error de la reforma de 1996 fue eliminar la facultad expresa para que los diputados a la Asamblea Legislativa pudiesen presentar iniciativas de leyes ante dicho órgano, como se

preveía en el anterior artículo 122, pues el único facultado para hacerlo de acuerdo con la Constitución es el Jefe de Gobierno (inciso c] de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122).

Por la reforma de 1993, ya se había otorgado la facultad reglamentaria al Jefe del Distrito Federal (inciso g] de la fracción VI del artículo 122) y ahora la reforma de 1996 le reitera dicha facultad con respecto a las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (inciso b] de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122), así como la de emitir decretos y acuerdos, incluso de carácter general.

En el Congreso de la Unión, sin discusión ni debate y con una votación Histórica -455 sufragios a favor, cero en contra- la Cámara de Diputados aprobó el 31 de julio de 1996, en tan sólo 210 minutos, la iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral y del Distrito Federal. El 22 de agosto de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los aspectos más importantes innovados por la reforma de 1996 al artículo 122 constitucional, son entre otros:

Se precisa que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los poderes federales y de los órganos locales de gobierno, y ya no más exclusivamente a cargo de los primeros.

Se señalan como autoridades locales y no como órganos locales de gobierno del Distrito Federal a la Asamblea legislativa, al Jefe de Gobierno y al Tribunal Superior de Justicia.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es quién ahora tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública de la entidad, y es electo por votación universal, libre, directa y secreta, por lo que se abandona el sistema de su designación por el Presidente de la República.

Los integrantes de la Asamblea Legislativa reciben el nombre de diputados y ya no de representantes, y respecto a la integración de este órgano el nuevo artículo 122 constitucional remite a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y a la propia Ley Fundamental.

La Asamblea Legislativa, es la encargada de nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta, lo que antes correspondía al Presidente de la República.

Se amplía el ámbito de competencia de la Asamblea Legislativa, quien ahora puede legislar en materia civil, penal y en materia de elecciones locales en el Distrito Federal, aspectos antes exclusivos de regular por normas expedidas por el Congreso de la Unión.

En cuanto a la administración pública local del Distrito Federal, es de destacar que a partir de la reforma de 1996 se prevé que los titulares de los órganos políticos-administrativos de las demarcaciones territoriales de la entidad (delegaciones) serán elegidos en forma libre, universal, secreta y directa.⁷²

9.1 ESTATUTO DE GOBIERNO Y SUS REFORMAS

Con las reformas constitucionales del 25 de octubre de 1993 se logra un avance sustancial en el régimen jurídico-político del Distrito Federal. Ellas dieron origen al establecimiento de un cuerpo normativo propio de la capital, conocido como Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que como instrumento jurídico para la transformación de sus órganos de gobierno, permite en todo momento la coexistencia con los poderes federales en un mismo ámbito geográfico.

⁷² Carranco Zúñiga, Joel. Op. cit. pp. 58 y 59

Hasta antes de estas reformas constitucionales, el gobierno del Distrito Federal no contaba con la facultad para darse sus propias leyes, a diferencia de lo que sucede con el resto de las entidades federativas, toda vez que el Congreso de la Unión hacía las veces de legislatura federal y local.

Por consiguiente, el 5 de julio de 1993 es enviada al Congreso de la Unión, una iniciativa de decreto para reformar varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que fue aprobada y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre del mismo año.

Con esta reforma el gobierno del Distrito Federal ya no se deposita exclusivamente en el Presidente de la República, sino en los poderes de la Unión que lo ejercen por sí y a través de los órganos locales de gobierno, tales como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.⁷³

En la reforma de 1993, el Estatuto de Gobierno tenía una materia bien definida en la fracción I del artículo 122, que de manera sucinta consistía en determinar la distribución de atribuciones de los poderes de la Unión en materias del Distrito Federal y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo dispuesto en la Constitución; las bases para la organización y facultades de los órganos locales del Distrito Federal; los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal; las bases para la organización de la Administración Pública local y la distribución de atribuciones entre los órganos locales centrales y desconcentrado, así como la creación de entidades paraestatales, y para la integración de los consejos ciudadanos.

Con la reforma de 1996, la materia del Estatuto de Gobierno se reduce substancialmente, pues queda comprendida en el apartado C del artículo 122 Constitucional y excepcionalmente en otros apartados de dicho precepto. Se

⁷³ Robles-Arenas, Migoni Jorge. ¿Hasta dónde la Reforma Política del Distrito Federal? Revista Iniciativa # 11 Ensayos.
<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa11/articulo1.htm>

puede decir que la Constitución determina como materia básica del Estatuto en cuestión, a las bases para la organización y facultades de los órganos locales del Distrito Federal, esto es, dos materias de la enumeración del anterior artículo, además de regular la actuación del Senado y de la Comisión Permanente en lo relativo a su facultad para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (apartado F del artículo 122). La Constitución no otorga o contempla facultades al Estatuto para que este regule a los restantes órganos federales, en particular al Congreso. Con ello se encubre el "absolutismo constitucional" de la originaria fracción VI del artículo 73, donde el Congreso podía legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, disposición contraria a la idea constitucional de imponer límites y superar el ejercicio ilimitado del poder político, para que ahora el poder legislativo federal no sólo se atenga al apartado C del artículo 122, por lo menos, aunque ello no impide que pueda regular otras cuestiones que atañan a los otros poderes de la Unión.

El Estatuto de Gobierno debe adaptarse a las nuevas disposiciones constitucionales de 1996, pero sin menguar las atribuciones de los órganos locales, pues esto desnaturalizaría los avances en materia de democratización del Distrito Federal, que es la mejor organización política que tiene la actual sede de los poderes federales, en lugar de convertirse en el estado del Valle de México. El maestro Elisur Arteaga Nava ha considerado que el Estatuto de Gobierno hará las veces de Constitución local "por cuanto a que en él se regulará la estructura, funcionamiento y atribuciones de los órganos de autoridad", pero advirtiéndole que no es una Constitución por ser impuesta y porque el Distrito Federal no es un Estado de la Unión. Podemos decir que es la ley que regulará la estructura político-administrativa de los órganos de gobierno, federales y locales, del Distrito Federal, y será ley suprema con respecto de las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁷⁴

Aún cuando hay un nuevo gobierno proveniente de un partido de la oposición, el funcionamiento y la estructura del sistema político-administrativo

⁷⁴ Pérez López, Miguel. Estudio sobre el artículo 122 Constitucional.
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/38-02.html>

que se derivan de su Ley Orgánica y demás Reglamentos, no han cambiado sustancialmente en lo particular, el aparato de gobierno sigue operando altamente centralizado, más del 70% de su presupuesto anual lo ejercen las unidades administrativas centrales y las delegaciones operan reguladas por éstas mientras que sus titulares sin importar que hayan sido electos por la ciudadanía, dependen jerárquicamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, muchos de los procesos económicos, políticos, educativos y de las obras, servicios de salud, de energía, de distribución del abasto, etc., no dependen del Gobierno del Distrito Federal, sino del Gobierno Federal y muchos otros organismos de toda índole que operan dentro de su jurisdicción, de tal manera que el control de lo que sucede en su territorio es limitado.

Las reformas constitucionales de los últimos años, ciertamente han modificado aquella forma de gobierno haciéndola desplazarse hacia una situación transitoria no acabada, que oscila entre el centralismo del gobierno federal y el régimen federalista existente para los estados. De aquel orden de gobierno centralizado y piramidal, gradualmente se ha ido pasando a uno cada vez más descentralizado con algunos matices de autonomía y bajo control de distintas instancias colegiadas o de representación popular que se puede sintetizar de la manera siguiente:

- a) Sin Constitución, pero con Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión;
- b) Sin Congreso local, pero con Asamblea Legislativa formada por diputados electos;
- c) Sin pertenecer al "Pacto Federal" y sin régimen de gobierno estatal, pero con jefe de gobierno electo;
- d) Sin municipios autónomos, pero con delegaciones en calidad de órganos desconcentrados, con limitada autonomía funcional y financiera;

e) Sin presidentes municipales ni cabildos, pero con Jefes Delegacionales y Comités Vecinales electos.

Bajo este régimen, el Jefe de Gobierno sigue dependiendo del Poder Ejecutivo Federal en línea directa con el Presidente de la República y bajo control de gabinete, por vía del Secretario de Gobernación. El Jefe de la Policía y el Procurador son nombrados por el Presidente y a su vez, los Jefes Delegacionales dependen del Jefe de Gobierno.⁷⁵

Podemos concluir que, no obstante que en todas las constituciones que abordamos en su estudio, desde la Constitución de Cádiz hasta la de 1917, incluyendo las reformas constitucionales analizadas, observamos un prurito del legislador por crear normas que regulen y controlen la actividad de los servidores públicos, como una forma de combatir la excesiva corrupción que ha prevalecido durante mucho tiempo en nuestras instituciones, vemos que este tema comenzó a tomar gran importancia a partir de la reforma Constitucional de 1982, que si bien, ha permitido avanzar en este tan difícil problema social, no menos cierto es que se trata de un cáncer que no ha respetado jurisdicción o jerarquía, ya que lo mismo encontramos corrupción en el ámbito municipal, local o federal e incluso en instituciones encargadas de la impartición de justicia que jamás nos hubiéramos pensado que lo contaminaría este cáncer.

⁷⁵ Rosique Cañas, José Antonio. Ciudad de México: Evolución y Perspectiva de la Forma de Gobierno. <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa3/cdmexevoluacypersp..html>

CAPITULO III LAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Analizar las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y la responsabilidad de los servidores públicos nos lleva a precisar que, dicha responsabilidad y el control de la administración pública actúan en forma inversa, ya que si bien inhiben la aparición de prácticas arbitrarias y corruptas, también representan una posibilidad de convertir a la administración pública en una caja de cristal, con la finalidad de que sea público el ejercicio público, esto parafraseando a Bobbio.

Sin embargo, no obstante estas buenas intenciones es evidente que, este proceso no resulta automático, ya que ni los mejores entramados constitucionales y legales predicen el triunfo de las instituciones democráticas, así como tampoco la formulación de leyes produce automáticamente su cumplimiento. Por tanto, es necesario revisar no sólo las reglas formales que rodean a las instituciones y los mecanismos y procedimientos en materia de responsabilidad, sino también el grado de efectividad de las mismas y el acontecer interior de las instituciones que en última instancia muestran las informales del ejercicio público, indispensable para un análisis del diseño institucional de cualquier organización.⁷⁶

Es conveniente señalar que debido a que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Distrito Federal, no se acota ni es exclusiva de un grupo o sector del gobierno, ya que como se prevé en el artículo 108 Constitucional, esta recae en cualquier persona que incumpla con sus obligaciones de servidor público, es decir, que tenga una relación laboral con el Gobierno del Distrito Federal, independientemente de la naturaleza jurídica de esa relación laboral; es por ello que, resulta importante analizar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en general, incluyendo funcionarios de alto nivel, como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los titulares de los Órganos Autónomos, así como otros funcionarios

⁷⁶ Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamile. Op. cit. pp. XXIII y XXIV

1. JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diremos que, es un funcionario político administrativo, que hasta noviembre de 1997 era nombrado y removido por el Presidente de la República y acordaba con éste último; actualmente encabeza y tiene a su cargo la administración pública de la Entidad Federativa denominada Distrito Federal, en todos los ramos de la actividad administrativa, con la obligación de informar anualmente al Congreso de la Unión y refrenda los actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal y, asimismo, puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trata de algún asunto de su administración y, comparece ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Una cuestión constitucional importante de resaltar, es el hecho de que el Gobierno del Distrito Federal, no está considerado dentro de los funcionarios que en términos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deben acordar la suspensión de garantías en los casos previstos en el mismo dispositivo Constitucional; pues ese artículo no ha sido reformado y todavía habla de departamentos administrativos. Sin embargo, dada la importancia política y administrativa del Jefe del Distrito Federal, debía reformarse el citado artículo 29 para incorporarlo dentro del contexto del acuerdo de suspensión de garantías.⁷⁷

***Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de este, de la Comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la*

⁷⁷ Acosta Romero, Miguel. Op. cit. p. 702

situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocara sin demora al Congreso para que las acuerde.

Asimismo, es de señalarse que, a partir de 1997 el Jefe de Gobierno es designado por elección popular y para ello debe cumplir con las condiciones que determine la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como titular de la administración pública local, se deposita gran parte de la función de naturaleza ejecutiva, que se da en el Distrito Federal; no obstante ello, las funciones que expresamente no está conferida a éste, se encuentra reservada al Presidente de la República.

A partir del año 2000 el Jefe de Gobierno del Distrito Federal toma posesión de su encargo el 05 de diciembre del año de su elección y permanecerá en su encargo hasta seis años; sin importar cuanto tiempo lo desempeñe y, por ningún motivo podrá volver a ocuparlo; se trata de una prohibición absoluta. Así también, no podrá ejercer el cargo más allá del 4 de diciembre del año en que concluya un periodo presidencial; sin importar cuál haya sido el tiempo durante el cual hubiera ejercido el cargo.

Sus faltas temporales se cubrirán en términos de lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno, pero en caso de faltas absolutas será la Asamblea Legislativa la que nombre a un sustituto. El Jefe de Gobierno rinde su protesta ante la Asamblea Legislativa, el Senado o la comisión permanente; de ésta deberá tomarse razón.

Pasando al tema de la responsabilidad en que pudiera incurrir el Jefe de Gobierno, éste podrá ser objeto de juicio político por violaciones a la Constitución, a las Leyes del Distrito Federal, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos. También podrá ser suspendido de su cargo en

virtud de una declaración de procedencia que emita la Cámara de Diputados.⁷⁸

Complementando lo señalado respecto de la responsabilidad en que pudiera incurrir el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en su calidad de titular de la Administración Pública local, es necesario tener claro que, a pesar de que a partir de 1997 este funcionario es designado por elección popular, su responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, en ningún momento se pueden reputar como similares a las del Jefe del Ejecutivo Federal, ya que por lo que respecta a este último, es evidente que goza de prerrogativas que no se le conceden a otros funcionarios públicos entre ellos al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como lo podemos observar del contenido de los artículos 108 y 110 del título cuarto de la Constitución Federal, en los que de manera expresa se excluye al Presidente de la República de la responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político, ya que sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, prerrogativa que no puede invocar ni el titular del ejecutivo local ni los gobernadores de los estados, en estricto cumplimiento a dichos dispositivos legales; el anterior imperativo constitucional, se sustenta con la Jurisprudencia que sobre el tema y con el fin de no dejar lugar a duda, emitió el Pleno de nuestro máximo tribunal Justicia, misma que transcribo a continuación:

JURISPRUDENCIA

Registro No. 192346; Localización: Novena Época; Instancia: Pleno;

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI,

Febrero de 2000; Página: 628; Tesis: P./J. 3/2000; Jurisprudencia

*Materia(s): Constitucional; Rubro: **JUICIO POLÍTICO. LA***

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER

LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS

GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.

Texto: El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al

presidente de la República de responsabilidad oficial y de la

⁷⁸ Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional, Colección Textos Jurídicos Universitarios. 2ª ed. México. Edit. Oxford. 1999. pp. 479 y 480

procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109 fracción I y 110 párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.

Precedentes: Controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.

1.1. SECRETARIOS

Para analizar la responsabilidad de los secretarios de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, es necesario hacer los siguientes comentarios:

La existencia de las Secretarías de Estado se remonta al origen de

nuestro país, ya que desde la Carta Constituyente de Apatzingán, en octubre de 1814, se establecieron las Secretarías de Guerra, de Hacienda y de Gobierno. Actualmente el despacho de los asuntos que conciernen a la función administrativa, corresponden al Poder Ejecutivo quien para el despacho de los asuntos contará con las Secretarías y Departamentos Administrativos que determine la ley.

La existencia de órganos administrativos con una competencia determinada para apoyar al Jefe del Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, es indispensable en toda organización estatal, ya que todas las actividades que implican el ejercicio de la función administrativa, deben ser realizadas por las personas necesarias, que integran estos órganos, cuya naturaleza y características difieren de acuerdo al régimen político a que está sometido el Estado, y que se plasma en las normas jurídicas.⁷⁹

El Jefe de Gobierno, para el ejercicio de sus atribuciones que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo de su competencia, como titular de la Administración Pública del Distrito Federal y de acuerdo con su Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, contará con una organización administrativa conformada por las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobierno. A esta le corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno, como lo son, las relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana, lo relativo a la materia de trabajo y previsión social, el seguimiento de funciones desconcentradas de las delegaciones del Distrito Federal, la coordinación supervisión y vigilancia de los reclusorios y centros de readaptación social; protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y las acciones cívicas.

2. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Le corresponde el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así

⁷⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. 5ª ed. México. Edit. Porrúa. 2005. p. 113

como la promoción inmobiliaria.

3. Secretaría de Desarrollo Económico. Le corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios.

4. Secretaría del Medio Ambiente. Le corresponde la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales.

5. Secretaría de Obras y Servicios. Le corresponde el despacho de las materias relativas a la normatividad de obras públicas y servicios urbanos; la construcción y operación hidráulica; los proyectos y construcción de las obras del Sistema de Transporte Colectivo; los proyectos y construcción de obras públicas, así como proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable.

6. Secretaría de Desarrollo Social. Le corresponde el despacho de las materias relativas a: desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, recreación, deporte, información social y servicios sociales comunitarios.

7. Secretaría de Salud. Le corresponde el despacho de las materias relativas a la formulación, ejecución, operación y evaluación de las políticas de salud del Distrito Federal.

8. Secretaría de Finanzas. Le corresponde el despacho de las materias relativas a: el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del distrito federal, así como representar el interés del distrito federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la entidad.

9. Secretaría de Transporte y Vialidad. Le corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte, control del autotransporte urbano, así como la planeación y operación de las vialidades.

10. Secretaría de Turismo. Le corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de la actividad económica en el sector turismo en el ámbito del Distrito Federal.

11. Secretaría de Cultura. Le corresponde diseñar y normar las políticas, programas y acciones de investigación, formación, difusión, promoción y preservación del arte y cultura en el Distrito Federal, así como impulsar, desarrollar, coordinar y ejecutar todo tipo de actividades culturales. Las actividades de la Secretaría estarán orientadas a enriquecer la calidad de las manifestaciones culturales con base en los principios democráticos de igualdad, libertad, tolerancia y pluralidad. Lo anterior en el marco del respeto a la diversidad e identidad culturales, el derecho al desarrollo de la propia cultura, la conservación de las tradiciones y la participación social.

12. Oficialía Mayor. Le corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna del Distrito Federal.

13. Contraloría General del Distrito Federal. Le corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.

14. Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Le corresponde el despacho de las materias relativas a las funciones de orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; revisión y elaboración de los proyectos de

reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del Archivo General de Notarías.

15. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Estará a cargo de la Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal y contará con las atribuciones enunciadas en el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Asimismo, es conveniente señalar que a diferencia de otros secretarios del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, titular de la Institución del Ministerio Público, será nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

16. Secretaría de Seguridad Pública. Le corresponde la función de mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e Infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, corresponde al Presidente de la República el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; además de que el servidor público que tenga al mando directo de la Fuerza Pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Atendiendo a lo que dispone el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en cada Secretaría, en la Oficialía Mayor, en la Contraloría General del Distrito Federal y en la Consejería Jurídica

y de Servicios Legales, habrá un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia a su vez se auxiliará, en su caso, de los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior y los manuales administrativos.⁸⁰

2. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

El Tribunal Superior de Justicia fue creado en 1855 por la Ley Juárez, mismo que desde entonces no ha sufrido innovaciones, a éste le corresponde la función judicial, es decir la administración de justicia, tarea no fácil frente a una sociedad que ve a sus instituciones con gran desconfianza. Por lo que se refiere al Distrito Federal, su Tribunal Superior de Justicia, éste a diferencia del ámbito federal, no se considera un poder, ya que su competencia y atribuciones serán determinadas, en primer lugar por el Congreso de la Unión y, en segundo lugar por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 122 apartado A, fracción III de nuestra Carta Magna; asimismo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está autorizada para emitir la Ley Orgánica de ese Tribunal. Esta Institución se integra por magistrados nombrados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mismos que son ratificados por la Asamblea Legislativa.⁸¹

Sobre el particular, es discutible la acertada denominación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al igual que los órganos judiciales de los Estados y por supuesto, en el ámbito Federal. No obstante que la justicia es la aspiración más noble del derecho, nuestro sistema jurídico y en especial los tribunales judiciales, no tienen como atribución legal la de impartir justicia, sino la de aplicar la ley correcta al caso que se someta a su consideración para resolver un conflicto o declarar una cuestión de derecho.

Respecto al Tribunal Superior de Justicia, señala expresamente la

⁸⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Op. cit. pp. 185 y 186

⁸¹ Arteaga Nava, Elisur. Op. cit. p. 481

Constitución Política de nuestro país que éste se integra con el número de Magistrados que señale la Ley Orgánica respectiva. Asimismo, cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 76 del Estatuto de Gobierno, la función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale y dicha ley regulará también su organización y funcionamiento.

Como ya mencionamos, el nombramiento de los magistrados se le confiere al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien debe escuchar la opinión previa del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal quien verificará el cumplimiento de los requisitos que dispone el artículo 122 constitucional y, posteriormente, someterlos a la ratificación de la Asamblea Legislativa, en un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes. Si dentro de ese plazo no se resuelve, se tienen por aprobados los nombramientos y, el o los designados entran a desempeñar funciones. Si la Asamblea Legislativa no aprueba el nombramiento, el Jefe de Gobierno debe presentar una nueva propuesta, como lo dispone el artículo 78 del Estatuto de Gobierno, que a la letra dice:⁸²

Estatuto de Gobierno

Artículo 78. *La Asamblea Legislativa resolverá, en un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes, respecto de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el Jefe de Gobierno. Si nada se resolviese dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos y el o los designados entrarán a desempeñar sus funciones.*

Si la Asamblea Legislativa no aprueba el nombramiento, el Jefe de Gobierno presentara una nueva propuesta en los términos de la fracción VIII del artículo 67 de este Estatuto.

⁸² Carranco Zúñiga, Joel. Op. cit. pp. 88 y 89

En el mismo sentido, se debe señalar que, en cuanto al ingreso y promoción de los servidores públicos a los órganos que ejerzan la función judicial en el Distrito Federal, distintos del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, se hará mediante el sistema de carrera judicial, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez e independencia y, dicho ingreso o promoción será por concurso interno de oposición y de oposición libre en la proporción que determine el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, con base al número de vacantes a cubrir.

Asimismo, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal contará con un órgano auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los servidores públicos de la institución y de quienes aspiren a ingresar a ella, con el fin de fortalecer los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial.

Por otra parte, es conveniente destacar, que la responsabilidad de los servidores públicos judiciales es concebida de distintas maneras, ya que son diversas las acepciones en torno a la responsabilidad en el ámbito de la justicia, por ejemplo el autor Guido Santiago Tawil, manifiesta que quienes son parte de esta generación de responsabilidad de la justicia son susceptibles de encuadrar en las tres teorías siguientes que establecen que:

- (1) Hay quienes limitan el reconocimiento de la responsabilidad a aquella producto de las atribuciones del Poder Judicial que no son estrictamente judiciales;*
- (2) Hay quienes que admiten una responsabilidad más amplia, en tanto exista dolo o culpa o negligencia inexcusable, y*
- (3) Hay quienes consideran suficiente para su reconocimiento la configuración de culpa o negligencia simple.*

Sin embargo, de lo vertido por el maestro Guido Santiago Tawil, respecto de las hipótesis de la segunda y tercera teoría, el jurista Mercedes

García Arán explica que, lo que para una persona superficialmente versada en Derecho no parece contrario a la ley, siéndolo puede ser de obligado conocimiento que para quien es responsable de su aplicación y si, en ese nivel, la injusticia resulta patente, el juez que la desconoce resulta negligente o ignorante; en resumen: si la injusticia es manifiesta, la inexcusabilidad de la negligencia o ignorancia supone la temeridad de la imprudencia. Dicho a la inversa, si la imprudencia es simple y la ignorancia objetivamente excusable, la injusticia no será manifiesta. Simpatizando dicho autor con la segunda de las hipótesis y señalando que, no obstante cualquiera que sea la posición que se adopte, cierto es que, en el caso que nos ocupa, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos judiciales se circunscribe a la conducta manifestada por aquellos, vulnerando así su desempeño, labor, prestigio e imagen en el servicio público de administrar e impartir justicia.⁸³

2.1. MAGISTRADOS

Antes de entrar en materia, resulta indispensable definir que se entiende por magistrado y, a ese respecto, de acuerdo con el Diccionario Jurídico del maestro Rafael de Pina Vara, se debe entender como **magistrado**: *Funcionario Judicial que, integra una sala y forma parte de un Tribunal Colegiado.*⁸⁴

Por otra parte, es de destacarse que al abordar el tema del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, apreciamos que resultó ineludiblemente tratar el tópico de los magistrados; sin embargo, debido a que se hizo de manera muy general, es conveniente hacer las siguientes precisiones; para ser magistrado se exige, además de los requisitos señalados para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otros requisitos relacionados con su vinculación a la entidad; asimismo, se debe mencionar que, si bien estos funcionarios gozan del privilegio del juicio político, no están protegidos por la institución de la declaración de procedencia; además se requerirá, que éstos se hayan distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal y, el Tribunal Superior de

⁸³ Álvarez Cárdenas, Alejandro. Op. cit. pp. 47 y 48

⁸⁴ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Op.cit. p. 364

Justicia se integrará, con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno someterá la propuesta respectiva a la decisión de la asamblea legislativa. Mismos que al ser nombrados, ejercerán el cargo durante seis años pudiendo ser ratificados por la asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás Órganos Judiciales del Distrito Federal, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal en términos de lo dispuesto la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno, como expresamente señala el artículo 83 del Estatuto de Gobierno. Este consejo tendrá siete miembros, uno de los cuales será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quién también presidirá el consejo. Los miembros restantes serán un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Todos los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrados, durarán cinco años en su encargo y, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo como ocurre con los magistrados.⁸⁵

El Consejo de la Judicatura designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial. Asimismo, las atribuciones y las normas de funcionamiento del consejo de la judicatura se determinarán con base en lo dispuesto por el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se fijarán los criterios conforme a los cuales la Ley Orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera

⁸⁵ Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamile. Op. cit. p. 95

judicial.

A los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los Magistrados y Jueces, les serán aplicables los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de la Carta Magna, como es el hecho de que, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o cargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia; asimismo, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier procesos ante los órganos del Poder Judicial del Distrito Federal, estas restricciones les serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia; el incumplimiento a estas disposiciones, serán sancionadas en términos del último párrafo de este artículo.

Finalmente, es de señalarse que por lo que se refiere al presupuesto de este Tribunal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, es quien elabora su presupuesto y lo remite al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente para su aprobación a la Asamblea Legislativa.

2.2. JUECES

En la fracción II de la base cuarta del artículo 122 Constitucional, se alude también a jueces de primera instancia, sin dar mayor detalle; sin embargo, de acuerdo con la opinión de algunos autores como el jurista Elisur Arteaga Nava, se trata de funcionarios judiciales dotados de jurisdicción que nombra y cambia el Consejo de la Judicatura y, permanecen en sus encargos seis años, pudiendo llegar a ser inamovibles. Debemos resaltar que los jueces son especializados por materia, ya que no hay mixtos; sus resoluciones son revisables ante las salas del Tribunal Superior.⁸⁶

⁸⁶ Arteaga Nava, Elisur. Op. cit. p. 482

En términos de lo dispuesto por Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para la ratificación de Jueces el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal tomará en consideración los elementos que establece el artículo 194 de dicha Ley, que a la letra dice:

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia

Artículo 194. *Para la ratificación de Jueces y la opinión sobre la propuesta o ratificación de Magistrados, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal tomará en consideración los elementos siguientes:*

I. El desempeño que se haya tenido en el ejercicio de su función;

II. Los resultados de las visitas de inspección;

III. Los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente, y tratándose de jueces, también la aprobación del examen de actualización;

IV. No haber sido sancionado por falta grave, con motivo de una queja de carácter administrativo, y

V. Los demás que estime pertinentes, siempre que consten en acuerdos generales publicados con seis meses de anticipación a la fecha de la ratificación.

3. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Como sabemos, conforme al artículo 122 constitucional, el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y la capital de los Estados Unidos Mexicanos; su gobierno esta a cargo de los Poderes Federales y de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local, quienes ejercerán sus funciones y atribuciones de conformidad con lo dispuesto por el citado dispositivo Constitucional, en el que se señalan entre otros órganos del gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa, antes Asamblea de Representantes, es el órgano colegiado local de gobierno, que le corresponde la función legislativa en el Distrito Federal en las materias que expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga atribuciones. Ésta se integra con el número de diputados electos según el principio de Mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal quienes son electos cada tres años por votación universal, libre, secreta y directa.⁸⁷

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como ya mencionamos, se compone de diputados cuyo número debe determinar la ley, y los elige la ciudadanía mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los hay de mayoría relativa y de representación proporcional y cuentan con un suplente; permanecen en su encargo tres años, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, gozan de una triple inmunidad: no son responsables por las manifestaciones que hagan en el desempeño de sus encargos, para proceder penalmente contra ellos se requiere una declaración de procedencia previa, y pueden ser objeto de juicio político por las violaciones que cometan en el ejercicio de sus encargos, en los términos del Título IV Constitucional.⁸⁸

La Asamblea Legislativa es un órgano unicameral; no es dable al congreso, ella misma prever la existencia de una segunda cámara; en términos de lo que dispone la propia Constitución Federal, tienen derecho a proponer iniciativas de leyes y decretos ante ésta, sus integrantes y el Jefe de Gobierno y, a ésta se le reconoce como exclusiva la de iniciar la ley de ingresos, el decreto de presupuestos y presentar la cuenta anual.⁸⁹

⁸⁷ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Op. cit. p. 63

⁸⁸ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Op. Cit. p. 66

⁸⁹ Arteaga Nava, Elisur. Op. cit. p. 475

3.1. DIPUTADOS LOCALES

Respecto de la denominación de estos funcionarios públicos, existe poca doctrina que los defina, no obstante ello, con el fin de aportar alguna definición, incluimos en el presente trabajo la del maestro Rafael De Pina Vara, que expone en su Diccionario de Derecho, señalando que Diputado es: “Un miembro de la Cámara de Diputados, electo mediante el voto de sus ciudadanos”. Cabe señalar que no obstante la buena intención del autor de proporcionarnos una definición, vemos que ésta resulta ser muy limitada.⁹⁰

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa estará integrada por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial y que como mencionamos.

3.2 CONTRALORÍA GENERAL

Como ya ha quedado expuesto en párrafos anteriores, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, está conformada por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, quienes son sujetos de juicio político en términos del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así también la Asamblea Legislativa, contará con un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se regirá, por su propia Ley Orgánica y su Reglamento Interior, y dependerá, para su funcionamiento, de la comisión de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

⁹⁰ De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael. Op. cit. p. 250

Este Órgano Legislativo para su función, organización y operación, contará con Unidades Administrativas, como lo son la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría Interna, la Coordinación General de Comunicación Social, el Instituto de Investigaciones Legislativas, la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas y la Coordinación de Servicios Parlamentarios; las que dependerán directamente en su desempeño y el ejercicio de sus funciones, de la Comisión de Gobierno, que es el órgano interno de gobierno permanente de la Asamblea, encargado de optimizar el ejercicio de sus funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma.

Ahora bien, en términos de la fracción II del artículo 64 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a su Contraloría General, le corresponde, entre otras cosas, el conocer e investigar los actos u omisiones de los servidores públicos adscritos a las unidades administrativas de la Asamblea y de la Contaduría, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, confidencialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; derivadas de quejas o denuncias presentadas por particulares, servidores públicos o aquellas relacionadas con auditorías y en especial las relacionadas con los procedimientos de adquisición de bienes, servicios, arrendamientos y contratación de obra pública, así como determinar e imponer las sanciones que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales se aplicarán a través del superior jerárquico del servidor público sancionado. Asimismo, le corresponderá sustanciar y resolver los recursos de revocación que se promuevan en contra de las resoluciones que impongan sanciones a los servidores públicos de la Asamblea y de la Contaduría, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Al Titular de dicho Órgano de Control, le corresponde la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de esa unidad administrativa, y para la mejor distribución y desarrollo del trabajo podrá auxiliarse de Subcontralores de Auditoría; de Legalidad y Responsabilidades; de Control y Evaluación; de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea y

de los servidores públicos subalternos establecidos en la estructura que apruebe la Comisión de Gobierno y/o el Comité de Administración, en el Manual de Organización y Procedimientos. Titular que será propuesto por la Comisión de Gobierno y será ratificados por el voto de la mayoría de los miembros presentes en la Sesión del Pleno respectiva.

Ahora bien, para ser Contralor General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se requiere, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 67 del Reglamento para el Gobierno Interior de la misma, los siguientes requisitos:

Artículo 67. ...

I. Tener Licenciatura o estudios de postgrado en el área económica-administrativa, jurídica o relacionada directamente con las funciones encomendadas;

II. Demostrar por lo menos 3 años de ejercicio profesional y una experiencia laboral de la que se pueda inferir que posee los conocimientos y habilidades suficientes para cubrir el perfil de este cargo;

III. No ser cónyuge o pariente consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil de cualquiera de los Diputados integrantes de la Asamblea, ni tener relaciones profesionales, laborales o de negocios con alguno de ellos, ni ser socio o accionista de sociedades en las que alguno de los Diputados forme o haya formado parte;

IV. No haber sido condenado por delito doloso, cualquiera que haya sido la pena.

De lo anterior se puede concluir que aparte de los diputados, quienes son sujetos de juicio político, todos los demás servidores públicos que integran el poder judicial local, estarán sujetos al procedimiento administrativo disciplinario previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con el artículo 3° de la misma, que a la letra reza:

Artículo 3. *Las autoridades competentes, para aplicar la presente ley serán:*

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.*
- I bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;*
- II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;*
- III. Las Dependencias del Ejecutivo Federal;*
- IV. El Órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal;*
- V. derogada;*
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;*
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;*
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;*
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.*

4. JEFES DELEGACIONALES.

De conformidad con la fracción II de la Base Tercera del artículo 122 constitucional, dentro de la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal, se establecen órganos políticos administrativos en cada una de las Demarcaciones territoriales, que es la forma en que se divide territorialmente el Distrito Federal, como lo establece el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y con los límites geográficos que se precisan en el artículo 11 del mismo ordenamiento legal, a estas demarcaciones territoriales se les denomina Delegaciones.

La locución “Delegación” empleada para denotar las demarcaciones territoriales en que se divide para efectos políticos y administrativos el Distrito Federal, no está reconocida en la Constitución General de la República, aún cuando están previstas en dicho ordenamiento, se reservo su denominación al Estatuto de Gobierno, el que admite tal expresión en su artículo 104.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las citadas demarcaciones territoriales, denominados Jefes Delegacionales, al igual que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se convirtieron en funcionarios designados por elección popular universal, libre, secreta y directa, a partir de la reforma constitucional de 1997.

La designación de los Delegados se encuentra regulada en los artículos 105, 106, 107 y 114 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que establecen los periodos de su encargo, los requisitos que deben cubrir para ser diputados, así como su obligación de dar audiencia pública; las delegaciones se integraran con un Jefe Delegacional, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.⁹¹

Finalmente, es de señalarse que, con relación a la responsabilidad en que pueden incurrir los Titulares de los Órganos Político-Administrativo, éstos serán responsables en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal y demás leyes relativas a la responsabilidad de los servidores públicos; asimismo, los jefes Delegacionales podrán ser removidos de su encargo por la Asamblea Legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sobre responsabilidades de los servidores públicos locales, por las causas graves descritas en el artículo 108 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, siempre y cuando dicho funcionario haya tenido la oportunidad de rendir las pruebas y alegatos que estime pertinentes y, será necesario que la resolución relativa se apruebe por el voto de las dos terceras partes de los diputados que la integran (mayoría calificada); lo que pone de manifiesto que ese procedimiento constituye una especie de juicio político local, distinto de un procedimiento de responsabilidad administrativa, cuyo fin es el de determinar, si la persona que fungió en ese puesto de elección popular es digno o no de permanecer en el cargo, sirve de sustento al comentario vertido, el criterio

⁹¹ Carranco Zúñiga, Joel. Op. cit. pp. 101 y 102

Jurisprudencial expuesto por nuestro máximo Tribunal de Justicia, jurisprudencia que es del tenor siguiente:

JURISPRUDENCIA

Registro No. 176962, Localización: Novena Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXII, Octubre de 2005; Página: 2403; Tesis: I.15o.A.36 A; Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa

Rubro: JUICIO POLÍTICO. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA REMOVER A LOS JEFES DELEGACIONALES, TIENE ESA NATURALEZA.

Texto: De lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados se encuentran facultados para expedir en el ámbito de su competencia, leyes relativas a las responsabilidades de los servidores públicos, las que por su naturaleza pueden clasificarse en políticas, penales y administrativas. Así, los procedimientos para hacer exigibles ese tipo de responsabilidades guardan diferencias substanciales entre sí, de acuerdo con las causas que las originan y las autoridades encargadas de conocer de esos asuntos, habida cuenta que por disposición expresa del citado precepto constitucional deben desarrollarse de forma autónoma, y no pueden imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta. De tales procedimientos destaca el juicio político contemplado en el artículo 110 de la Carta Magna, en el que como su propio nombre lo indica se determina la responsabilidad política de los altos funcionarios previstos en ese normativo, que tienen como nota relevante o distintiva que algunos de ellos son elegidos mediante el voto directo de los gobernados; en tanto que otros tienen funciones de tal importancia que sus actos pueden afectar los intereses públicos fundamentales de la colectividad. En el aludido juicio federal funge como órgano acusador la Cámara de Diputados y como sancionador

la de Senadores, la que se erige en jurado de sentencia y, previa audiencia del acusado, debe emitir la resolución correspondiente mediante mayoría calificada, es decir, a través del voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes en la sesión relativa, la cual será inatacable. Ahora bien, en el citado artículo 108 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se faculta a la Asamblea Legislativa de esa entidad para que, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sobre responsabilidades de los servidores públicos locales, remueva a los jefes delegacionales por las causas graves descritas en ese numeral, siempre y cuando dicho funcionario haya tenido la oportunidad de rendir las pruebas y alegatos que estime pertinentes, y la resolución relativa se apruebe por el voto de las dos terceras partes de los diputados que la integran (mayoría calificada); lo que pone de manifiesto que ese procedimiento constituye una especie de juicio político local, distinto de un procedimiento de responsabilidad administrativa, según la disposición expresa del mencionado numeral, dado que a través de él se pretende determinar si la persona que fungió en ese puesto de elección popular es digno o no de permanecer en el cargo, habida cuenta que las violaciones graves que refiere el precepto legal en comento se relacionan precisamente con la afectación de intereses públicos esenciales, tales como infracciones sistemáticas a la Constitución, al referido estatuto o a las leyes federales y del Distrito Federal, así como 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; supuestos que, por cierto, coinciden con los contemplados en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para definir en qué casos se causa perjuicio a los "intereses públicos fundamentales o de su buen despacho", y que dan origen al juicio político federal; conclusión que se corrobora en atención a que el ente tramitador del procedimiento y resolutor, es un órgano de carácter eminentemente político.

DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Precedentes: Amparo en revisión 254/2005. Octavio Flores Millán. 24 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Gabriel Regis López.

5. ÓRGANOS AUTÓNOMOS

El carácter de autónomo que se les asigna a ciertos órganos del Distrito Federal, para ser claros en la explicación e interpretación de esta denominación, diremos que dicho atributo es reconocido por las normas jurídicas y, es producto tanto de la evolución jurídica que han reconocido órganos constitucionales autónomos, como de la propia naturaleza jurídica del Distrito Federal que no contempla poderes propiamente dichos, sino órganos.

En ese tenor, podemos mencionar que el Código Financiero del Distrito Federal y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, establecen la autonomía de ciertos órganos del gobierno de Distrito Federal, en cuyo dispositivo legal se mencionan por su importancia de la siguiente forma en los preceptos que se transcriben:

Artículo 385. *Para la elaboración de su presupuesto de egresos gozaran de autonomía los siguientes órganos:*

La Asamblea (Legislativa del Distrito Federal)

El Tribunal (Superior de Justicia)

Las Autoridades Electorales

La comisión

El Tribunal Contenciosos

La Junta Local;

Artículo 416. *Los órganos a que se refiere el artículo 385 de este Código, manejaran, administrarán y ejercerán de manera autónoma su presupuesto, debiendo sujetarse a sus propias leyes, así como a*

las normas que al respecto emitan en congruencia con lo previsto en este código.

Artículo 418. *Los órganos a que se refiere el artículo 385 de este Código aplicaran lo dispuesto en este código para el ejercicio de sus recursos, en todo aquello que no se oponga a las normas que rijan su organización y su funcionamiento.*

Sobre lo anterior, es dable destacar el carácter autónomo de determinados órganos y esta naturaleza obliga a plantear esquemas de control para dichos órganos que no pueden ser idénticos a los del órgano ejecutivo; por tanto, es menester desarrollar el estudio de la responsabilidad de los servidores públicos de estos órganos. Un primer tema es la responsabilidad de los servidores públicos y otro es el órgano competente para su control.

5.1. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Los servidores públicos del Distrito Federal, en términos del artículo 108 de la Constitución, son sujetos de responsabilidad política, administrativa, civil y penal y política, y, con base en esta disposición constitucional se desarrollan, entre otros preceptos como el artículo 15 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los artículos 8°, 14, 15, 36 y 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y los artículos 495 a 498 del Código Financiero, ambos del Distrito Federal, mediante los cuales se dispone aumentar la responsabilidad resarcitoria.

Este régimen de responsabilidad de los servidores públicos implica necesariamente las siguientes consecuencias:

El hecho de que determinados servidores públicos pertenezcan a órganos autónomos, no implica que exista un halo de irresponsabilidad en torno a los mismos; que la Autonomía no significa autarquía, por el contrario, la autonomía de un órgano debe entenderse como una facultad de autogobierno limitada por las disposiciones legales y, principalmente constitucionales. Por

consiguiente la autonomía con que se manejan los órganos no significa que puedan ejercer su presupuesto en forma irresponsable, sino que debe ser fiscalizado para cumplir con el principio de la rendición de cuentas y, los servidores públicos del Distrito Federal que incurran en violaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría o a cualquier otro ordenamiento relacionado con la cuenta pública, son susceptibles de ser sancionados por las autoridades competentes.

5.2. ÓRGANOS COMPETENTES

En el caso de control interno, la facultad de revisar la actuación y sancionar a los servidores públicos del órgano corresponde a sus contralorías internas y en el caso de ausencia de éstas, corresponderá al órgano de gobierno como superior jerárquico. Cabe señalar que el título quinto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, autoriza a la Contraloría General y a sus contralorías internas para aplicar la ley. Por consiguiente, ciertos órganos autónomos como la Comisión de Derechos Humanos y las autoridades electorales no se encuentran facultados para aplicar dicha norma.

Por su parte, el control externo es producto de la facultad que la propia Constitución confiere a la Contaduría Mayor de Hacienda de revisar la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, en la que se incorporan los órganos autónomos.⁹²

⁹² Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamile. Op. cit. pp. 101 a 104

CAPITULO IV MARCO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

1.- GENERALIDADES DE LAS RESPONSABILIDADES COMETIDAS POR SERVIDORES PÚBLICOS DE ACUERDO A LO PREVISTO EN EL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Al respecto es conveniente mencionar que, si bien la eficiencia o deficiencia con que realicen sus funciones los servidores públicos, genera de forma inmediata una imagen positiva o negativa del mismo, frente a la sociedad y frente a la propia administración pública; lo más importante es que, la consecuencia de una conducta negativa de los servidores públicos, se traduce de forma mediata en una imagen de deficiencia o ineficacia de las áreas involucradas con la actividad pública, y como ejemplo podemos mencionar a las corporaciones policíacas, los órganos de procuración e impartición de justicia, etc. Y, más grave aún, cuando esta imagen o percepción social califica de ineficiente e ineficaz a la administración pública en general, esto en virtud de que, no es una situación exclusiva del ámbito del Distrito Federal, en razón de que lo mismo se da en éste, que en el ámbito Federal e incluso Municipal.

Asimismo, debemos resaltar que debido a que en la responsabilidad administrativa para la imposición de las sanciones, no se contemplan figuras jurídicas como **dolo**, **culpa**, **excluyentes de responsabilidad** o, **tentativa**, resulta evidente que los servidores públicos están obligados a apearse estrictamente en todos sus actos, a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; principios ya tratados y descritos en el marco teórico conceptual del presente trabajo, en consecuencia los servidores públicos involucrados en un acto irregular, no podrán argumentar o hacer valer en su favor que, sus actos u omisiones los realizaron “**de buena fe**”, **sin la intención de incurrir en alguna responsabilidad o bien**, que “**no sabía**” o, “**siempre se había hecho así**”.

Es por ello que, la responsabilidad de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, como apunta la denominación del capítulo que nos ocupa, se encuentra prevista en el marco del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante ello, de la lectura de los siete artículos que integran este apartado, podemos apreciar que dichos preceptos, a pesar de contener un imperativo constitucional, resultan ser normas meramente enunciativas y descriptivas respecto de quienes se reputan como servidores públicos y que procedimientos se aplican de acuerdo con el nivel jerárquico de los mismos, pero afortunadamente contamos con normas secundarias en materia de responsabilidades que nos permiten materializar esa posibilidad de combatir la corrupción en la administración pública, preceptos que tratare de forma más amplia en el punto siguiente, en el que se describen los procedimientos que se mencionan en el presente.

Para entender con mayor claridad las generalidades de la responsabilidad de los servidores públicos, es necesario comentar que la palabra “**corrupción**”, deriva del latín “*corruptio*”, que significa putrefacción; es decir, constituye una patología en la administración pública, que se traduce en vicios o abusos del poder o de la función pública en forma activa u omisiva, que ha obligado como lo hemos visto a crear o instituir controles en el ejercicio del poder tanto internos como externos; respecto de este concepto, es fácil confundirlo con un acto meramente intencional y, generalmente encaminado a obtener un beneficio. Sin embargo, de lo expuesto, podemos afirmar fundadamente que esta corrupción, se puede dar por no observarse los procedimientos del servicio público, por tratar de obtener un beneficio personal o de terceros, por extralimitarse en sus funciones o hacer uso indebido de ellas o, simplemente por no realiza con diligencia las funciones que le corresponden.

En ese sentido, la responsabilidad de los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal, en el desempeño de su empleo, cargo o, comisión de cualquier naturaleza, incluyendo a los funcionarios de alto nivel, designados en forma directa o por elección popular, así como los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal y de los órganos autónomos,

en términos de este Título se limita a la responsabilidad administrativa derivada de actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Sin embargo, como se observa del contenido del artículo 109 párrafo primero, esta posibilidad de sancionar a los servidores públicos tanto del ámbito Federal como Local, sería letra muerta sin la existencia de la legislación concretamente aplicable, ya que el referido artículo, previene que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su respectivas competencias deberán expedir las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo el carácter de servidor público incurran en irregularidades administrativas.

En ese sentido, debo mencionar que por lo que se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal, actualmente se sigue aplicando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, creada en 1982 originalmente para regular las conductas de los servidores públicos, tanto del Gobierno Federal como del Distrito Federal, esto en razón de que, hasta antes de las reformas al artículo 122 Constitucional, que le dio autonomía al Distrito Federal, el Ejecutivo Federal, era quien nombraba y removía al titular del entonces Departamento del Distrito Federal.

Asimismo, cabe destacar que no obstante que dentro del Título Cuarto Constitucional, se prevé la existencia del Juicio Político y del Juicio de Procedencia, cuya naturaleza jurídica es diferente a la del procedimiento disciplinario que se aplica a la generalidad de los servidores públicos del Distrito Federal, que no se ubican en las hipótesis del Juicio Político o de Procedencia. Asimismo, se debe precisar que tratándose del Juicio de Procedencia, no se debe confundir con un procedimiento de carácter penal, ya que como veremos más adelante, cuando abordemos específicamente este tema, mediante el juicio de procedencia, sólo se resuelve, si es o no factible actuar penalmente en contra de los funcionarios que precisa el artículo 111 de nuestra Carta Magna, pero sin pronunciarse sobre la responsabilidad penal que implique su conducta, ya que ésta es precisamente competencia de la

autoridad penal, en estricto apego al artículo 21 Constitucional que establece que, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y, que la investigación y persecución de los delitos, incumbe al ministerio público; en ese sentido, podemos entender que el juicio de procedencia, se circunscribe al ámbito administrativo.

Por otra parte, se observa que la responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal y sus procedimientos, se encuentran regulados concretamente por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos de carácter local que establecen obligaciones para los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de los órganos encargados de aplicar estas disposiciones, como lo son las Contralorías Internas de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, la Contraloría Interna de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las de los Órganos Autónomos y la Contraloría General del Distrito Federal, por conductas que impliquen suspensión, deficiencia, abuso o ejercicio indebido del servicio público; atribuibles a servidores públicos adscritos a las mismas, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza.

Así las cosas, respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, podemos distinguir diversos tipos de responsabilidades derivadas del desempeño de su empleo cargo o comisión, que son, la responsabilidad administrativa, la responsabilidad penal, la responsabilidad política y la responsabilidad civil y, sobre las mismas debo señalar que estas responsabilidades tienen naturaleza jurídica distinta y en consecuencia procedimientos totalmente independientes uno de otro, que se pueden incoar de forma paralela, sin que se interponga entre sí.

De lo anterior, podemos concluir, que en general la responsabilidad de los servidores públicos, se sustenta en actos contrarios a los principios rectores de

la conducta de los servidores públicos que ya mencionamos y, con base en las normas que expresamente previene las conductas, establecen los procedimientos y facultan a los órganos encargados de conocer, investigar y resolver los procedimientos concretos, esto en estricto apego a las garantías de seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, de esta forma se debe señalar que la responsabilidad en general de los servidores públicos, se regula por los dispositivos Constitucionales que a continuación se transcriben y comentan:

Artículo 108. *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

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

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

Las Constituciones de los Estados de la República precisaran, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Podemos observar que, dicho precepto constitucional, en su párrafo primero establece quienes deben ser considerados con la calidad de servidor público, y en consecuencia ser sujetos de las responsabilidades previstas en el título cuarto de la carta magna. Es importante resaltar que la fracción en comento, se sustenta en el principio de igualdad, toda vez que no excluye de responsabilidad a ningún servidor público, con motivo de su jerarquía o rango; lo anterior, en razón de que señalar precisamente que, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas

funciones, los servidores con los cargos que enuncia y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el distrito federal, así como a los servidores del instituto federal electoral.

Por cuanto al segundo párrafo del citado artículo, se establece una prevención especial respecto de la responsabilidad del presidente de la república, al señalar que éste, sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria, así como por delitos graves del orden común, mismos que se encuentran enlistados en el artículo 194 del código federal de procedimientos penales.

En cuanto al párrafo tercero, éste señala de qué conductas, serán responsables los diputados locales, gobernadores y magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados integrantes de la unión. Finalmente, el último párrafo del citado numeral, establece de forma concreta que las constituciones locales para el efecto de la responsabilidad administrativa, precisarán el carácter de servidor público de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión, en los estados y municipios.

Claro está que, dicho párrafo resulta irrelevante para los fines del presente trabajo, toda vez que éste se limita al estudio de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del distrito federal que, como ya vimos se encuentra precisada en el citado artículo 108 constitucional.

Artículo 109. *El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

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

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

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

Las leyes determinaran los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionaran con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En este artículo, se establece la obligación tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas de los estados de expedir leyes de responsabilidad de servidores públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes tengan ese carácter; precisando los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir, ya sea política administrativa o penal; así como el procedimiento que se debe de seguir en cada caso.

En el Distrito Federal, como ya se ha mencionado en el cuerpo del trabajo que se presenta, continua vigente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la cual se hará un análisis más adelante y, que por el contrario ya no esta vigente en el ámbito federal.

Por otra parte, la fracción I del artículo en cita, establece la procedencia e improcedencia del Juicio Político, así como los servidores públicos sujetos al mismo, cuando en ejercicio de sus funciones caigan en actos u omisiones que causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales. La fracción II establece la competencia de la legislación penal en caso de que servidores públicos incurran en delitos, es la llamada responsabilidad penal.

En cuanto a la fracción III, establece la procedencia de la aplicación de sanciones para los servidores público que incumplan con los lineamientos que rigen su actuación, lo que se conoce como responsabilidad administrativa.

Por otra parte, continuando con el análisis del artículo 109, en el mismo, se establece que las leyes determinaran los casos y circunstancias en los que se debe sancionar penalmente a los servidores públicos por causa de enriquecimiento ilícito, así también se hace una definición del mismo; además de señalar que aparte de las penas que correspondan, se sancionara con el decomiso y privación de la propiedad de los bienes en cuestión.

Así mismo el citado precepto constitucional, establece la facultad que tienen los ciudadanos para presentar denuncias en contra de cualquier servidor público por incurrir en responsabilidad alguna, de las que se señalan en este artículo, ante la Cámara de Diputados.

Como comentario final, es importante señalar que la diferencia entre la responsabilidad política y administrativa, no parece clara en este artículo, además, tanto una como otra podrían implicar la comisión de delitos.⁹³

Artículo 110. *Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el*

⁹³ Martínez Morales Rafael I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 4ª ed. México. Edit. Oxford University Press, Colección Leyes Comentadas. 2004. pp. 157 y 158

Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de circuito y jueces de Distrito, los Magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los consejeros electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, solo podrán ser sujetos de Juicio Político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicara a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicara la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables.

Este artículo enlista los servidores públicos que pueden ser sujetos a Juicio Político, entre ellos los diputados a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno, el Procurador General de Justicia, los Magistrados de circuito y jueces de Distrito, los Magistrados y jueces del fuero común, los Consejeros de la Judicatura, todos ellos del Distrito Federal; así también los Directores

Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

En el segundo párrafo se limitan las causas por las cuales podrán ser sujetos a Juicio Político los Gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, puesto que únicamente son causales las violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Asimismo, dicho precepto constitucional señala únicamente dos sanciones que se pueden imponer mediante el juicio político, que son la destitución del servicio público y la inhabilitación para desempeñar funciones, cargos, empleos o comisiones de cualquier naturaleza en el mismo.

Por otra parte, se establece el procedimiento a seguir para la imposición de las sanciones en cuestión, siendo así que la Cámara de Diputados resulta ser la que plantea la acusación y la Cámara de Senadores la que emite la sentencia; finalmente se establece que las declaraciones y resoluciones emitidas al respecto son inatacables, no procede apelación o amparo alguno.

Cabe destacar que el juicio político no procede contra el presidente de la República, ya que como se ha mencionado, él solo puede ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Artículo 111. *Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo*

General del Instituto Federal Electoral, por la Comisión de Delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no ha lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedara a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor publico no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicaran de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Ahora bien, este artículo 111 constitucional, otorga a ciertos servidores públicos en ejercicio de la función pública, una prerrogativa o beneficio, merced al cual no pueden ser sometidos a juicio penal por los delitos en que hayan incurrido (antes o durante el tiempo en que ocupen el cargo que les prodiga esa tutela –fuero o inmunidad procesal-), sino solamente para el caso de que les sea retirada esa salvaguarda por parte de la Cámara de Diputados, siendo esa la razón de ser el procedimiento para declarar la procedencia o juicio de desafuero.⁹⁴

Así también, dicho precepto, establece el procedimiento a seguir para la declaración de procedencia, mismo que es preliminar al juicio político, a que hacen referencia los artículos 109 en su fracción I y 110, los cuales ya han sido analizados; así mismo hace algunas precisiones sobre las sanciones penales y económicas aplicables.

Este procedimiento consiste en que las autoridades competentes para ejercitar la acción penal en contra de algún servidor público sujeto al mismo, deberá, previamente, obtener de la Cámara de Diputados una declaración de procedencia votada por la mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión en que se trate el asunto. Si la resolución fuera negativa no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero como dicha resolución “no prejuzga de los fundamentos de la imputación”, no será obstáculo para que se actúe penalmente contra el servidor público al dejar de servir en ese cargo protegido, en el entendido que la prescripción se interrumpe durante el tiempo que se desempeñe como titular del cargo con fuero.⁹⁵

Es importante señalar que al igual que ocurre con las sentencias en el juicio político, las resoluciones dictadas en el procedimiento de declaración de

⁹⁴ Del Castillo Del Valle, Alberto. Bosquejo sobre Responsabilidad Oficial. 1ª ed. México. Edit. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. 2004. p. 42

⁹⁵ Juárez Mejía, Godolfo Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. 1ª ed. México. Edit. Porrúa. 2002. p. 108.

procedencia también son inatacables, no admiten recurso o apelación alguna, y consecuentemente tampoco el amparo.

Otro punto a destacar del artículo en cuestión, es que toca o hace referencia a la responsabilidad civil del servidor público, de la cual señala no es necesario, a diferencia de la penal, la instauración de un procedimiento de declaración de procedencia.

Artículo 112. *No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.*

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Este precepto dispone los supuestos bajo los cuales opera la inmunidad procesal o fuero constitucional, previsto en el artículo 111, toda vez que establece que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, cuando los servidores públicos correspondientes cometan algún delito durante el tiempo que se encuentren separados de su encargo, ya que lo que se protege es la función y no al funcionario; pero si será necesaria dicha declaración, en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los puestos protegidos con tal inmunidad.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, señala que el contenido de este precepto parece razonable, pues la idea del fuero constitucional es la de proteger a ciertos servidores públicos a efecto de que cuenten con la necesaria libertad para ejercer su actividad sin presiones o amenazas que desmerezcan la eficacia, legalidad y oportunidad de sus actos; si por algún motivo no están desempeñando el cargo, la protección no tiene sustento.⁹⁶

⁹⁶ Martínez Morales Rafael I. Op. cit. p.163

Artículo 113. *Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como 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.*

La responsabilidad del estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causa en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

El precepto constitucional antes transcrito, establece que corresponderá a las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, el determinar las obligaciones administrativas de los mismos, así como los principios que deben observar en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones; así como las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas; así también prevé ciertas características que deberán satisfacer las sanciones administrativas que se determinen; tal y como lo hace la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente para el Distrito Federal.

Es importante señalar que el segundo párrafo del citado artículo 113 es un avance en nuestro sistema de responsabilidades, toda vez que en él se establece la responsabilidad civil directa del estado por la actuación perjudicial de sus agentes. Es deseable que la práctica corresponda a lo ahí preceptuado y el ente público asuma la reparación de daños causados a particulares.⁹⁷

⁹⁷ Martínez Morales Rafael I. Op. cit. p. 164

Finalmente el artículo 114 establece las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, tanto las derivadas del Juicio Político como las de carácter penal o administrativo.

El primer párrafo se refiere al Juicio Político; el segundo a la responsabilidad penal, en el que se remite a la legislación penal; y el tercero está dedicado a la responsabilidad de índole administrativa. Es correcto que se definan esos términos, en aras de la certeza jurídica que debe tener entre sus finalidades todo orden legal.⁹⁸

Artículo 114. *El procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor publico desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicaran en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.*

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor publico, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor publico desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

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

2.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, JUICIO POLÍTICO Y PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA REGULADOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

No obstante que los servidores públicos en el desempeño de sus funciones pueden incurrir en responsabilidad administrativa, penal o civil, en el presente capítulo centraremos nuestro estudio concretamente al Procedimiento

⁹⁸ Martínez Morales Rafael I. Op. cit. p.164

Administrativo Disciplinario, al Juicio Político y al Procedimiento para la Declaración del Juicio de Procedencia, previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulados para los servidores públicos del Distrito Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; toda vez que, por lo que se refiere a las responsabilidades penal y civil en que pudieran incurrir los mismos, en la mayoría de los casos los particulares o el Gobierno del Distrito Federal que resulten afectados, estarán en posibilidad de promover ante las autoridades competentes el inicio de los procedimientos correspondientes para demandar o denunciar dichos actos; la responsabilidad penal sólo se aborda en forma enunciativa, ya que como veremos, el Juicio de Procedencia sólo determina si es factible o no proceder penalmente en contra de los servidores públicos que señala el artículo 111 Constitucional, sin que esto implique prejuzgar sobre la responsabilidad penal, esto en razón de que incluso el propio artículo 109 Constitucional en su fracción III señala que, *la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal*; y por lo que se refiere a la responsabilidad civil, esta podrá demandarse paralelamente, sin que su procedimiento se contraponga con el procedimiento administrativo o penal por ser responsabilidades de naturaleza distinta.

2.1. El Procedimiento Administrativo Disciplinario

Respecto de este procedimiento, cabe destacar la acertada opinión del jurista Alberto Del Castillo Del Valle, quien en su obra titulada “Bosquejo sobre Responsabilidad Oficial”, señala que, *“se habla de procedimiento administrativo disciplinario, en atención a que a través de éste, se pretende fincar la responsabilidad respectiva para, en su caso, sancionar al servidor público y corregir los yerros en que se haya incurrido, imponiendo orden en el servicio público”*.⁹⁹

⁹⁹ Del Castillo Del Valle, Alberto. Op. cit. p. 69

Es evidente que el Procedimiento Administrativo Disciplinario, permite que la responsabilidad administrativa sea la institución jurídica por virtud de la cual, se sanciona a los servidores públicos que no cumplen con su función conforme a los lineamientos propios de su contrato o, nombramiento, así como por dejar de acatar las obligaciones que le impone el cargo público.

Este Procedimiento Administrativo Disciplinario, tiene como premisa una responsabilidad genérica, es decir, en primera instancia consideramos que todos los servidores públicos son igualmente responsables ante la ley y, por tanto su conducta deberá ser juzgada bajo procedimientos generales de responsabilidad conforme a las leyes de la materia; es así que, los artículos 109 fracción III y 113 constitucionales, prevén que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias deberán expedir las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter incurran en responsabilidad; que estas leyes deberán establecer sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades competentes para aplicarlas. De esta forma, podemos afirmar que la responsabilidad administrativa puede ser exigida a cualquier servidor público sin distinciones, salvo aquellas excepciones en que por disposición Constitucional, gozan de alguna prerrogativa o requieren de un procedimiento especial.

Para la exigencia de responsabilidad administrativa, se sigue un procedimiento regulado en forma concreta por la ley de la materia; el cual concluye con una resolución que determina si hubo o no contravención al orden jurídico y, en caso de que se determine la responsabilidad del servidor público, se le impondrá alguna de las sanciones que establece la norma en particular, con base en lo previsto en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna.

A decir del maestro Alberto Del Castillo Del Valle, *“Ergo, cualquier persona que teniendo la calidad de servidor público, en el desempeño de sus*

funciones y obligaciones, deje de cumplir con los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia, incurrirá en responsabilidad administrativa, siendo sancionada por esa conducta.

Es menester hacer referencia que todos los servidores públicos son sujetos de responsabilidad administrativa, sin que en este tipo de procedimiento de responsabilidad oficial como se conocía, impere el fuero, sin excepción alguna, de algún servidor público, o que alguno de éstos goce de beneficios o privilegios en relación a los demás”.¹⁰⁰

Es así que, la exigencia de responsabilidad administrativa se da una vez que se ha substanciado un procedimiento en el que se da garantía de audiencia al servidor público probable responsable, merced a la cual se le permite defenderse, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho e interés convenga, a fin de que la resolución respectiva sea apegada a Derecho, es decir, se le da la posibilidad de acreditar su no responsabilidad respecto de la conducta que se le imputa, lo que trae como consecuencia que no se le sancione; pero por otra parte, de encontrarse responsable, se le impondrán las sanciones a que se haya hecho acreedor.

Al respecto, el Procedimiento Administrativo Disciplinario, como lo dispone el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, inicia formalmente con la notificación del citatorio para audiencia de ley que emite en el caso particular de los servidores públicos del Distrito Federal, la Contraloría General, o bien los Órganos de Control Interno; haciéndole saber en el mismo, al servidor involucrado de la irregularidad o irregularidades administrativas que se le imputan, así como el día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y el derecho a ofrecer pruebas y alegar en la propia audiencia lo que a su derecho e interés convenga, por sí o por medio de su defensor.

¹⁰⁰ Del Castillo Del Valle, Alberto. Op. cit. pp. 62 y 63

Es conveniente señalar que, debido a que el precepto citado no precisa ni enumera las pruebas que podrán ser admisibles durante este procedimiento, se debe atender al principio que establece que, para probar los hechos, es admisible cualquier medio de prueba que produzca convicción en el juzgador, siempre y cuando no vaya contra la moral y las buenas costumbres.

La dependencia a que se encontraba adscrito el servidor público presunto responsable en la época de los hechos que se le imputan, podrá acreditar un representante para que asista a la audiencia de ley. Por ser un procedimiento esencialmente jurídico, lo más congruente será que esté presente el asesor legal, aunque no existe taxativa o prohibición al respecto.¹⁰¹

La audiencia deberá celebrarse en un plazo, contado a partir de la citación, no menor de cinco días, no mayor de quince.

Desahogadas las pruebas, si la hubiere, la Secretaría, es decir a la Contraloría General del Distrito Federal (Artículo 91 párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o, sobre su existencia imponiéndole al infractor las sanciones administrativas correspondientes, debiendo notificar dentro de las 72 horas siguientes, tanto al interesado, como a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, la resolución por la cual se impone la sanción.

Por otra parte, cabe señalar que si la Contraloría General, en la audiencia de ley, encuentra que no cuenta con elementos suficientes para resolver sobre la responsabilidad o no responsabilidad del o de los servidores públicos involucrados o, advierte elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otra persona, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

¹⁰¹ Arroyo Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 4ª ed. México. Edit. Porrúa. 2004. p. 39

No se debe confundir el Procedimiento Administrativo Disciplinario, previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con otros procedimientos de investigación contemplados en otras normas de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo fin es allegarse de evidencias que permitan objetivamente presumir conductas irregulares en el desempeño de las funciones de los servidores públicos y con ello promover el fincamiento de responsabilidad administrativa a través del Procedimiento Administrativo Disciplinario, es decir que, dicho procedimiento de investigación de ninguna manera prejuzga sobre su responsabilidad.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 64 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Contraloría General, en cualquier momento previo o posterior al citatorio para audiencia de ley a que se refiere la fracción I del mismo numeral, podrá determinar la suspensión temporal del o los presuntos responsables del desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, cuando a juicio de ésta, así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones; aclarando dicho precepto que, la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute; por tal razón previene que esta salvedad se deberá hacer constar.

2.2. Juicio Político

Por juicio político se entiende, el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales.”(...) El Juicio Político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía (...) que no

confiere al órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida, que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un Juez (...)

La primera clase de responsabilidad oficial que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la política, que se exige a través de la substanciación y resolución del juicio político, que esta previsto por los artículos 109 fracción I y 110 de la Constitución Federal, disponiéndose en esos numerales que esta institución procede solamente por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, sin especificar en que consisten estas expresiones.

Asimismo, se regula que este medio de responsabilidad oficial procede solamente contra los servidores públicos a que hace referencia el artículo 110 constitucional, así como en contra del Gobernador del Banco de México, según prevé el artículo 28 de la propia Ley Suprema Nacional, indicando el artículo 110 de la Norma Fundamental Mexicana, cuáles son las sanciones que derivan de la responsabilidad política.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, desglosa esos puntos, siendo el estudio de esas disposiciones constitucionales y norma secundaria lo que da forma a este capítulo.

El Juicio Político es el proceso jurisdiccional previsto en la Constitución para sancionar a alguno de los servidores públicos listados expresamente por el artículo 110 de dicho cuerpo normativo (y excepcionalmente por el 28 de la misma Norma), que desde el cargo, empleo o comisión que desempeñe, incurra en actos u omisiones que produzcan perjuicios a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho.

El Juicio Político es un proceso, por ser una concatenación de actos que van encaminados a resolver una controversia. Dicha controversia consiste en determinar si un servidor público incurrió en actos u omisiones que originaron perjuicios o que afectaron los intereses públicos fundamentales y el buen

despacho del cargo, comisión o empleo que detentaba ese individuo, para que, en su caso, se determine cuál es la sanción por imponérsele.

Ese proceso es jurisdiccional porque su naturaleza tiende a decir el Derecho entre las partes. Esta idea se señala con independencia de que el juicio político se substancie ante el Congreso de la Unión (en el ámbito federal) o el Congreso Local de cada Estado de la República Mexicana (en el fuero común), pues lo que desarrolla este Poder (legislativo), es una función de decir el derecho entre las partes (el ciudadano denunciante y el servidor público denunciado), iniciándose con una demanda o denuncia, con la cual se emplaza al servidor público en contra de quien se endereza la misma, para que la conteste, abriéndose una etapa probatoria en la que se aportan elementos que acrediten el dicho del ciudadano denunciante y el del servidor público denunciado; esas pruebas se desahogan en una audiencia y terminado ese periodo, las partes alegan, con lo que concluye la instrucción, dando lugar a que se dicte la resolución por la Cámara de Diputados y, en su caso la de Senadores, Con el desglose de estos pasos procesales, se corrobora que éste es un juicio o proceso jurisdiccional, que se sigue ante el Congreso de la Unión.

Este proceso encuentra su cuna en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulándose sus pasos procesales o procedimentales dentro de la Ley de Responsabilidades (federal o local, según el fuero).¹⁰²

El ámbito temporal de aplicación de este procedimiento, significa que el Juicio Político sólo podrá instaurarse en contra del servidor público durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después a la conclusión del mismo y las sanciones respectivas deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

En todas las cuestiones relativas al procedimiento del Juicio Político que se instaure a los servidores públicos del Distrito Federal, particularmente en la

¹⁰² Del Castillo Del Valle, Alberto. Op. cit. pp. 27 y 28

apreciación de pruebas, que no estén previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se deberán observar en lo conducente, de forma supletoria las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y, en lo conducente, las del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.¹⁰³

En el mismo sentido, la fracción I del artículo 109 constitucional prevé el juicio político para aquellos servidores públicos de alta jerarquía y, el artículo 110 describe el procedimiento a seguir para el caso del juicio político en contra de los servidores que se mencionan en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Al respecto, es necesario advertir que de acuerdo con nuestro sistema jurídico se utiliza la expresión “responsabilidad política” como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía y como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político.

Las infracciones de carácter político, se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, como lo previene el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto por el segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Es menester señalar que a diferencia de la precisión y objetividad con que se describen los tipos penales, el juicio político se caracteriza por su vaguedad en la descripción de las conductas consideradas para el mismo, por lo que su tipificación depende en buena medida de los criterios imperantes en las cámaras.

¹⁰³ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Op. cit. pp. 107 y 108

De este modo el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía (por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etc.), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política.

Así que la reforma constitucional de 1982, con una adecuada técnica jurídica, esclareció y distinguió las responsabilidades de tipo político de las de carácter estrictamente penal, derogando la reiterada y confusa mención que el texto original de 1917 hacía de los mal llamados “delitos o faltas oficiales”.

La responsabilidad política consiste en la obligación de ciertos servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Constitución de responder por los actos u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Lo anterior no implica que todos los servidores públicos no sean responsables también por sus actos u omisiones. Lo que sucede es que la exigencia de la responsabilidad para los servidores públicos constitucionalmente señalados es de carácter político, por la alta representación que tienen.

El fundamento constitucional del juicio político es el artículo 110 que además de expresar concretamente a los servidores públicos contra quienes procede este tipo especial de juicio, de manera muy general señala la función que debe realizar cada Cámara, a saber: “Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto (destitución del servidor público), la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado”.

“Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicara la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado”.¹⁰⁴

2.3.- PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Este antejuicio o procedimiento al que se ha dado por llamarle juicio de desafuero, esta previsto en el artículo 111 de la Constitución Federal y regulado en los artículos del 25 al 29 contenidos en el Capítulo III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Su propósito y fin es evitar que por situaciones de carácter político o venganzas personales, quede a merced de personas interesadas, el desarrollo normal de una función pública que por su importancia merece ser protegida; esta protección buscada se logra mediante el denominado fuero constitucional, que en el caso del antejuicio de procedencia adopta la modalidad de fuero de no procesabilidad. La finalidad de este procedimiento, no es quitar el fuero al servidor público, sino separarlo del cargo protegido con el fuero constitucional, con lo que el servidor público pierde el privilegio que deriva de la función que tenía encomendada y, de esta forma, dejar a la autoridad competente en posibilidad de ejercitar la acción penal. En este sentido se entiende la expresión que hemos venido usando de servidores públicos “aforados” o “con fuero”.

Los sujetos del antejuicio son los mismos servidores públicos que son sujetos del juicio político, con excepción de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales y sus equivalentes de la Administración Pública Paraestatal, los Magistrados del Tribunal Electoral, que no integran la Sala Superior y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

¹⁰⁴ Cano de Ocampo, Guadalupe. Op. cit. p. 17

Este procedimiento consiste en que las autoridades competentes para ejercitar la acción penal en contra de algún servidor público sujeto al mismo, deberá, previamente, obtener de la Cámara de Diputados una declaración de procedencia votada por la mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión en que se trate el asunto. Si la resolución fuera negativa no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero como dicha resolución “no prejuzga de los fundamentos de la imputación”, no será obstáculo para que se actúe penalmente contra el servidor público al momento de dejar de servir en ese cargo protegido; en el entendido de que la prescripción se interrumpe durante el tiempo que se desempeñe como titular del cargo con fuero.

Este procedimiento a groso modo, comprende las siguientes fases:

a) La Cámara de Diputados recibe las querellas o denuncias de particulares o requerimiento del Ministerio Público para separar del cargo protegido con fuero constitucional a determinado servidor público de los señalados como sujetos de este antejuicio.

b) La sección instructora realizará las diligencias pertinentes para considerar si existen elementos que configuren el delito; si el servidor público es sujeto del procedimiento de declaración de procedencia. El dictamen en que esta Sección resuelva si ha lugar o no a proceder contra el inculpado, deberá rendirse en un plazo de sesenta días hábiles, aunque de resultar necesario, a juicio de la Sección, este plazo podría ampliarse.

c) Conocido el dictamen de la Sección, el Presidente de la Cámara anunciará que ésta se erigirá en Jurado de Procedencia al día siguiente de recibir el dictamen, dándose vistas al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, según el caso.

d) El día señalado para que se reúna el Jurado de Procedencia, previa declaración del Presidente de la Cámara, la Secretaría dará lectura a las constancias del procedimiento y al dictamen de la Sección Instructora; el

Ministerio Público, o en su caso, el denunciante o querellante, y el acusado y su defensor, si lo desean, harán uso de la palabra para alegar lo que a su interés jurídico convenga; retirados el Ministerio Público o, en su caso el denunciante o querellante, y el servidor público y su defensor, se discutirán y votarán las conclusiones de la Sección Instructora.

e) Si el Jurado de Procedencia determinara que ha lugar a proceder, separará de su cargo al servidor público y quedará sujeto a la autoridad competente. Si se considera que no hay elemento para declarar la procedencia no habrá un procedimiento ulterior, pero como no se prejuzga sobre los fundamentos de la acusación, la acción podrá continuar cuando termine el fuero.

Si se llegara a iniciar un procedimiento penal en contra de un servidor público considerado sujeto de antejuicio, la Cámara enterada a través de su Secretaría, deberá emitir un oficio al Juez o Tribunal donde se ventile la causa para solicitar la suspensión de la misma hasta no contarse, previamente con la declaración de procedencia.¹⁰⁵

3.- FACULTADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL ESTABLECIDAS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

A la Contraloría General como auxiliar del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el despacho de los asuntos de su competencia, le corresponde una de las funciones públicas de interés general, consistente en vigilar, supervisar y controlar las conductas de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, es decir le corresponde prevenir, corregir y en su caso sancionar a los integrantes de la Administración Pública del Distrito Federal, a esta facultad sancionadora se le conoce también como facultad disciplinaria.¹⁰⁶

Es así que la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, es la encargada de controlar y evaluar la Gestión Pública de las dependencias,

¹⁰⁵ Juárez Mejía, Godolfino Humberto. Op. cit. pp. 107 a 109.

¹⁰⁶ Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamile. Op. cit. p. 178

órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal y administrar con honestidad, eficiencia y transparencia los recursos asignados a la Contraloría General, para garantizar el eficaz funcionamiento de la misma, con base en las políticas, normas, procedimientos y leyes aplicables.

Ahora bien, el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración del Distrito Federal, que a la letra reza:

Artículo 34 *A la Contraloría General del Distrito Federal corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.*

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del Gobierno del Distrito Federal, manteniendo permanentemente su actualización;

Se define Plan de Gobierno, como: El instrumento de acción política, económica y social, materializado en un documento, que establece el conjunto de objetivos trazados por el gobierno en un determinado plazo y los medios que le servirán para alcanzarlos. Contiene, por tanto, una serie de previsiones y metas para cuya realización se prevén los métodos y los instrumentos adecuados.

Todas las actividades del hombre y con mucha razón el ejercicio del poder deben someterse a una planificación. El plan contiene las previsiones y objetivos para cuya consecución se prevén los medios más eficientes. En este sentido, es una guía y referencia indispensables para la acción gubernativa.¹⁰⁷

Por otra parte, la programación del sector público pretende definir la ubicación y el funcionamiento de dicho sector en el sistema productivo, las vinculaciones de la programación de las actividades públicas con la planificación global del desarrollo y los problemas y procedimientos para definir

¹⁰⁷ Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. 2ª ed. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1998. p. 775

metas de producción de la esfera pública; en otras palabras, esta programación se orienta a determinar el nivel de actividad gubernamental que le corresponde al sector, en el marco de los objetivos y metas fijados para el desarrollo económico y social.¹⁰⁸

Ahora bien, el “Control Administrativo”, es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.¹⁰⁹

De lo anterior se puede concluir que le corresponde a la Contraloría General dirigir e instaurar los medios de control, que permitan al Gobierno del Distrito Federal cumplir con sus objetivos, esto sin salirse de los planes y programas establecidos al efecto.

II. Fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el Código Financiero del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;

Se entiende por “Fiscalizar”, ejercer el cargo o función de fiscal. Criticar, enjuiciar. Inspeccionar, revisar. Vigilar, cuidar, estar al tanto; seguir de cerca.¹¹⁰

Por lo tanto, es a la Contraloría General a quien le corresponde vigilar la procedencia legal del dinero que ingresa al erario del Gobierno del Distrito Federal, así como, que para tal ingreso se hayan cumplido los procedimientos establecidos al efecto y en caso de que se detecte alguna irregularidad, hacer del conocimiento la misma, a efecto de que se inicie el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

III. Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;

¹⁰⁸ Martínez Silva, Mario. Coordinador. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. México. Editado por el Colegio de Licenciados de Ciencias Políticas. Volumen 3, 1900-, p. 319.

¹⁰⁹ Martínez Silva, Mario. Op. cit. p. 308.

¹¹⁰ Osorio, Manuel. Actualización de Cabanellas de la Cueva, Guillermo. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 27ª Edición. Buenos Aires Argentina. Editorial Heliasta. 2000. p. 438.

Así también le corresponde vigilar la legal aplicación del gasto público, y que la misma se realice conforme al presupuesto de egresos, siendo éste el instrumento jurídico contable y de política económica que contienen el decreto que aprueba la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a iniciativa del Jefe de Gobierno para cumplir durante el periodo de un año a partir del 1° de enero las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, y en caso de que se detecte alguna irregularidad, hacer del conocimiento la misma, a efecto de que se inicie el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

IV. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública del Distrito Federal. Discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control;

En cuanto a la Expedición, se denomina como el “curso, trámite o despacho de un negocio o causa. Pronunciamiento de auto, resolución o decreto. Facilidad y prontitud de la ejecución.”¹¹¹

Norma: Se considera como una medida establecida, algo que se trata de lograr, un modelo de comparación; de esta manera, se designa con este término aquella regla, patrón de medida, o bien, una pauta de acción.¹¹²

Por lo tanto, a la Contraloría General le corresponde, establecer las medidas o lineamientos que regirán y supervisarán la actuación de la Administración Pública.

V. Coordinar a las contralorías internas que dependerán de la Contraloría General y que ejercerán funciones de control y fiscalización de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, así como emitir los lineamientos para su actuación;

¹¹¹ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 414.

¹¹² Martínez Silva, Mario. Op. cit. p. 41

La “Coordinación Administrativa”, se define como el grado en el cual las diversas partes interdependientes de un sistema social, operan conforme a los requerimientos de las otras partes y del sistema en su conjunto.

La administración pública implica la coordinación de todas las actividades organizadas, cuyo propósito es la realización de la política pública.¹¹³

Al respecto, le corresponde dirigir y regularizar la actuación de las Contralorías Internas de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, mismas que dependen de la Contraloría General y que se encargan de vigilar que se cumpla con la normatividad a través de revisiones de auditoría, así como de emitir y recomendar las medidas correctivas con oportunidad , y en caso de encontrarse anomalías fincar las responsabilidades que procedan en base en las leyes aplicables.

VI. Determinar los requisitos que debe reunir el personal de los órganos de control interno a que se refiere la fracción anterior, y designar a sus titulares y demás servidores públicos que los integren;

Esta fracción señala la facultad que tiene para precisar los requisitos, definiéndose como tal, la circunstancia o condición necesaria para la existencia o ejercicio de un derecho, para la validez y eficacia de un acto jurídico, para la existencia de una obligación¹¹⁴, requisitos que deben de cumplir los titulares y personal de las Contralorías Internas, los cuáles serán designados por la propia Contraloría General.

VII. Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, asesorando y apoyando a los órganos de control interno de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que le estarán adscritos jerárquica, técnica y funcionalmente;

Vigilar: Proceder a una vigilancia u observación, espiar, custodiar¹¹⁵.

¹¹³ Martínez Silva, Mario. Op. cit. p. 318

¹¹⁴ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 871

¹¹⁵ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 1019

Es la facultad que tiene para observar que el desempeño de las contralorías internas sea apegado a la normas aplicables a sus funciones, así como la obligación de dicha Contraloría General, de orientarlas y ayudarlas en el para el debido cumplimiento de sus funciones.

VIII. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, así como realizar a las mismas, las auditorías que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

Es la instauración de las bases, entendiéndose como tales, el fundamento, apoyo material o espiritual, conjunto de reglas para llevar a cabo un propósito¹¹⁶; que regirán las auditorías que se lleven a cabo en la Administración Pública del Distrito Federal.

IX. Verificar el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de responsabilidades administrativas;

Verificación: Proceso por medio del cual se establece o confirma la verdad de una afirmación científica. Esto se puede realizar por medio de pruebas estadísticas , experimentos u observaciones o por comparaciones con otras afirmaciones que se le relacionan.¹¹⁷

Cumplimiento: Ejecución, realización, efectuación. Hecho de alcanzar determinada edad, contada especialmente por años completos. Vencimiento de un plazo. Satisfacción de una obligación o deber.¹¹⁸

Esta es la facultad que tiene la Contraloría General para observar y confirmar que la Administración Pública del Distrito Federal, satisfaga con las

¹¹⁶ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 121

¹¹⁷ Martínez Silva, Mario. Op. cit. p. 699

¹¹⁸ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 261

obligaciones establecidas en las normas aplicables al efecto, en lo que se refiere y afecte al erario del Gobierno del Distrito Federal.

X. Planear, establecer y coordinar, con la Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor, los sistemas de autoevaluación integral de la información y de seguimiento de la gestión pública;

Es el establecimiento de los pasos a seguir, junto con la Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor, para verificar y lograr una evaluación real, fehaciente y completa de los datos proporcionados referentes a la gestión pública.

XI. Realizar, dentro del ámbito de su competencia, todo tipo de auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, y formular, con base en los resultados de las auditorías, las observaciones y recomendaciones necesarias, estableciendo un seguimiento sistemático de la aplicación de dichas recomendaciones; al efecto, verificará reuniones periódicas con los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que deberán informar de las medidas adoptadas al respecto;

Competencia: En derecho administrativo se trata de la aptitud legal de una autoridad para intervenir en un dominio determinado, bajo ciertas condiciones de lugar y tiempo¹¹⁹.

Es la facultad de la Contraloría General para realizar todo tipo de auditorías, a fin de verificar y constatar periódica y regularmente, que el actuar de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, sea en estricto apego a derecho, así como a las metas y programas establecidos al efecto, y en ese sentido hacer las precisiones y recomendaciones para el logro de tal fin.

XII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: información, estadística, organización,

¹¹⁹ Martínez Silva, Mario. Op. cit. p. 264

procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la Administración Pública del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa;

Es la facultad que tiene la Contraloría General para examinar y verificar, por ella o a través de las Contralorías Internas, que se cumpla con la normatividad que rige toda las actuaciones de los servidores públicos del Distrito Federal, y en caso de detectar alguna irregularidad, promover el inicio del procedimiento administrativo disciplinario respectivo.

XIII. Fiscalizar el ejercicio de los recursos federales derivados de los acuerdos y convenios respectivos ejercidos por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, en coordinación con las autoridades federales competentes;

Ejercicio: Practica o desempeño de una profesión, oficio o arte. Uso de una atribución. Valimiento de derecho. Empleo de una facultad. Duración de una ley de presupuesto; por lo general un año.¹²⁰

Es la facultad que tiene la Contraloría General para inspeccionar y revisar, la aplicación y aprovechamiento legal de parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Gobierno del Distrito Federal, de los recursos federales, provenientes de acuerdos y convenios con el Gobierno Federal.

XIV.. Fiscalizar el ejercicio de los recursos del Distrito Federal comprometidos en los acuerdos y convenios con entidades federativas en coordinación con los órganos de control competentes;

Es la facultad que tiene la Contraloría General para inspeccionar y revisar, la aplicación y aprovechamiento legal de parte del Gobierno Federal, de los recursos del Distrito Federal, provenientes de acuerdos y convenios.

¹²⁰ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 377

XV. Verificar que se efectúen en los términos establecidos, la aplicación en entidades paraestatales de los subsidios que otorgue el Gobierno del Distrito Federal;

Se refiere a la facultad que tiene la Contraloría General para revisar, que las entidades paraestatales, realicen una debida aplicación de los subsidios, entendiéndose como subsidio, los recursos que otorga el Gobierno del Distrito Federal con cargo al presupuesto de egresos.

XVI. Opinar, previamente a su expedición, sobre la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren las dependencias correspondientes, así como en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas;

La facultad que tiene la Contraloría General de dar su pinto de vista y en su caso criticar, antes de que sea expedida, por las dependencias la normatividad en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas; sobre la factibilidad de la aplicación de dicha normatividad, así como de que la misma no transgreda alguna ley.

XVII. Normar, controlar y contratar los servicios de auditores externos que resulten necesarios para cumplir las funciones de revisión y fiscalización;

Tiene la posibilidad, en caso de así considerarlo necesario, de auxiliarse de auditores externos para el debido cumplimiento de sus atribuciones.

XVIII. Designar a los comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades paraestatales;

Designación: Nombramiento para algún puesto, cargo, función. Señalamiento de tareas, misiones o actividades.¹²¹

¹²¹ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 336

Comisario: El que representa a otro por tener comisión de él. Cierta grado en la policía y cuerpos de vigilancia o control.¹²²

Tiene la facultad de nombrar a sus representantes para que asistan a los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades paraestatales

XIX. Aprobar, en caso de que se requiera conforme a las normas y objetivos que establezca, la contratación de profesionistas independientes, personas físicas o morales, para realizar trabajos en materia de control y evaluación de la gestión pública en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal;

Tiene la facultad de dar su visto bueno y autorizar la contratación de profesionistas independientes, que le auxilien en el debido cumplimiento de sus funciones de control y evaluación.

XX. Celebrar convenios de coordinación, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas funciones;

Celebración. Ejecución de un acto, o concierto de un contrato, con los requisitos establecidos o con la solemnidad del caso.¹²³

XXI. Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa derivadas de la revisión de la cuenta pública, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar;

Conclusión. Termino, fin, extinción. Determinación adoptada en un asunto, Proposición que se da como firme, como demostrativa de un hecho o como base de un derecho.¹²⁴

¹²² Osorio, Manuel. Op. cit. p. 194

¹²³ Osorio, Manuel. Op. cit. pp. 173

¹²⁴ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 204

XXII. Verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados derivadas de la revisión de la deuda pública del Gobierno del Distrito Federal, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar;

Deuda Pública Titulada. Es la suma de obligaciones insolutas a cargo del Gobierno del Distrito Federal originadas por la celebración de empréstitos concertados a plazos con la banca comercial y de desarrollo autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹²⁵

XXIII. Informar semestralmente al Jefe de Gobierno Distrito Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerido, el resultado de tales intervenciones;

XXIV. Llevar el registro de los servidores públicos sancionados en el ámbito de la Administración Pública del Distrito Federal, y celebrar convenios de colaboración en la materia, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Federación y las entidades federativas;

Registro: Acción y efecto de registrar. Examen minucioso. Libro en que se anotan unos y otros.¹²⁶

Es la obligación de llevar un control de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal que han sido sancionados como consecuencia de un procedimiento administrativo disciplinario, así como pedir y proporcionar el mismo tipo información a la Gobierno Federal y a los Estados.

XXV. Tramitar y resolver las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas;

Tramitar: Requerir de un trámite o disponer una tramitación. Tramite: La etimología latina expresa que se trata del paso de una parte a otra. De ahí, cada uno de los estados, pasos y resoluciones o providencias de un asunto.

¹²⁵ Glosario de Términos Programático Presupuestales de la Administración Pública del Distrito Federal. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, México. Pag. 56

¹²⁶ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 854

Resolver: Solucionar. Decidir. Tomar una medida o determinación. Poner término a un conflicto o problema.¹²⁷

XXVI. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el ministerio público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

Esta es la facultad por medio de la cual, en caso de que los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal incurran en alguna irregularidad administrativa, faltando o incumpliendo con los principios que rigen el servicio público, la Contraloría General puede y debe iniciar el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente y en caso de ser procedente imponer la sanción que en derecho proceda.

XXVII. Emitir, formular y notificar los pliegos de responsabilidades a los servidores públicos que estime presuntos responsables, a efecto de incoar el procedimiento administrativo correspondiente, así como a aquellos servidores públicos a los que, una vez valorados los expedientes que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, así lo determine;

Emitir. Exhalar o despedir algo. Manifestar el pensamiento o la opinión.¹²⁸

Notificación. Acción y efecto de hacer saber, a un litigante o parte interesada en un juicio, cualquiera que sea su índole, o a sus representantes o defensores, una resolución judicial u otro acto del procedimiento.¹²⁹

¹²⁷ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 876

¹²⁸ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 382

¹²⁹ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 650

Es la obligación de hacer del conocimiento a los servidores públicos presuntos responsables, sobre las irregularidades que se les atribuyen, derivadas de auditorías.

XXVIII. Intervenir en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, órganos desconcentrados y de las entidades paraestatales, a fin de verificar que se cumpla con la normatividad aplicable, y en caso de incumplimiento, proceder al fincamiento de la responsabilidad administrativa que proceda;

Intervención. Acción y efecto de intervenir, de tomar parte en un asunto; de interponer uno su autoridad; de dirigir una o varias potencias.¹³⁰

Acta. Documento emanado de una autoridad pública, a efectos de consignar un hecho material, o un hecho jurídico con fines civiles, penales administrativos.¹³¹

XXIX. Intervenir en los procesos de licitación de adquisiciones de bienes y servicios y de obra pública, para vigilar que se cumpla con las normas y disposiciones aplicables;

Licitación. Procedimiento administrativo llevado a cabo mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones que cumplan legal, técnica, económica, financiera y administrativamente conforme a la solicitud de adquisiciones, arrendamientos y contratos de obra realizados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, presentados en sobre cerrado, que son abiertos públicamente, a fin de asegurar al Gobierno del Distrito Federal las mejores condiciones disponibles en cuanto a calidad, financiamiento, oportunidad, precio y demás circunstancias pertinentes de acuerdo a lo que establecen las Leyes de Adquisiciones y la de Obras Públicas del Distrito Federal¹³².

XXX. A través del Órgano de Control Interno de la Contraloría General, vigilar el cumplimiento de las normas internas de la

¹³⁰ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 532

¹³¹ Osorio, Manuel. Op. cit. p. 45

¹³² Glosario de Términos Programático Presupuestales de la Administración Pública del Distrito Federal. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, México. p. 100

Contraloría General, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándoles las sanciones que correspondan y, hacer al efecto, las denuncias a que hubiese lugar;

XXXI. Establecer, en coordinación con la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas, políticas o lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de efficientar los recursos y transparentar el manejo de los mismos;

XXXII. Intervenir directamente o como coadyuvante, ante las autoridades administrativas o judiciales, en todos los asuntos en que la Contraloría General sea parte, cuando tenga interés jurídico o se afecte el patrimonio del Gobierno del Distrito Federal, y éstos se encuentren relacionados con las facultades que tiene encomendadas, pudiendo delegar tal atribución, tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público, y

XXXIII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En concreto, el citado precepto confiere a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, la facultad disciplinaria, antes comentada, puesto que a la misma le atañe el despacho de las materias concernientes al control y evaluación de la gestión pública de la Administración Pública.

Por otro lado, el procedimiento sancionador que ejerce la Contraloría General, se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, incumplimiento del que puede tener conocimiento el Órgano de Control, por diversos medios, uno de ellos, es a través de la captación de quejas o denuncias que interpone la ciudadanía en contra de alguno o varios servidores públicos, o bien a través de las auditorías que practique el área correspondiente de la Contraloría General a las dependencias o unidades administrativas del Distrito Federal, otra causa es cuando alguna otra área de dicho Órgano de Control, detecte con motivo de sus actividades, que algún servidor público ha infringido alguna normatividad y

en razón de esto, haga la denuncia al área encargada correspondiente de su investigación; así también, por la solicitud del fincamiento de responsabilidades hecha por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y los actos o hechos susceptibles de infracciones administrativas que en el ejercicio de sus funciones conocen la Procuraduría General de Justicia, la Procuraduría Social, la Secretaría de Finanzas y la Comisión de Derechos Humanos, todos ellos en el ámbito del Distrito Federal; en cualquiera de los casos antes señalados, después de realizarse la investigación conveniente, y en caso de que así proceda, se emitirá el fincamiento del procedimiento administrativo disciplinario, siguiendo el procedimiento a que se hace referencia en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y así imponer las sanciones que en derecho procedan, o en su caso la absolución correspondiente.

Ahora bien, para el debido ejercicio de las facultades conferidas a la Contraloría General, las ejercerá a través de las Unidades Administrativas que a continuación se enlistan:

a) La Dirección General de Auditoría, se encarga de efectuar auditorías, verificaciones, revisiones e inspecciones; a fin de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de sus objetivos, la normatividad vigente, el control y evaluación de la gestión pública; formulando en su caso las observaciones y recomendaciones que se deriven de las auditorías practicadas; manteniendo un seguimiento sistemático para su atención y solventación, con la finalidad de que se corrijan y evitar la recurrencia de las mismas o, en caso necesario, proporcionar los elementos y constancias que se hubiesen generado en la práctica de la auditoría por la falta de atención o solventación de la observación generada, a fin de solicitar ante la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades se finquen las responsabilidades correspondientes.

b) La Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, es el área encargada de verificar y supervisar el correcto desempeño de las funciones de

los servidores públicos adscritos a la Contraloría General, es decir, se trata de un órgano preventivo, correctivo y propositivo, que previene conductas contrarias al marco jurídico que rige al gobierno del Distrito Federal, a través de la detección y sanción oportuna de irregularidades cometidas por servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal y, promoviendo las acciones legales necesarias para garantizar su gestión transparente, con la finalidad de coadyuvar al mejoramiento integral de la Administración Pública.

c) La Dirección General de Evaluación y Diagnóstico, es la encargada de evaluar la gestión de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal y realizar diagnósticos operacionales y normativos a los procesos o áreas que lo requieran con objeto de contribuir a la toma de decisiones.

d) La Dirección General de Comisarios, funge como su nombre lo dice, con el carácter de Comisario en los cuerpos colegiados, clasificados como órganos de gobierno y, con el carácter de órgano de vigilancia asiste a los comités y subcomités técnicos especializados, para apoyar en la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, propone alternativas de solución a problemas financieros, presupuéstales, de control interno y organización de los procesos administrativos o de servicios, que permitan elevar la eficiencia en la Administración Pública del Distrito Federal.

e) La Dirección General de Contralorías Internas, establece los Controles Internos pertinentes, a efecto de prevenir posibles desviaciones en la gestión pública del Gobierno del Distrito Federal, a través de las Contralorías Internas adscritas a la Contraloría General, quienes ejercerán las funciones de control y vigilancia en las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados y Entidades Paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, emitiendo para tal fin la normatividad correspondiente, que determine la actuación de estos y las actividades inherentes a sus funciones.

f) La Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, tiene como tarea primordial, el establecer los lineamientos de participación de la ciudadanía que

asume el compromiso de colaborar de manera honorífica en los Órganos Colegiados de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Descentralizados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y/o en sus órganos consultivos de seguimiento y evaluación en los que se contemple su participación, o los programas y operativos específicos que se establecen para el combate a la corrupción u otros similares que se prevean en el Programa de Contraloría Ciudadana, con el fin de promover y garantizar la transparencia de los procesos de la gestión pública, la rendición de cuentas y la evaluación de la Administración Pública.

4.- ATRIBUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LEGALIDAD Y RESPONSABILIDADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL RESPECTO A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PREVISTAS EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

La Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, tiene como funciones, la de apoyo legal o jurídico de la Contraloría General y de los órganos de control interno, así como la supervisión y control de las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal; asimismo, es la encargada de emitir lineamientos para eficientar las funciones sustantivas de los órganos de control interno, de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y, de conocer y sancionar oportunamente actos u omisiones irregulares en que incurran los servidores públicos promoviendo las acciones legales necesarias para garantizar una gestión transparente, con la finalidad de coadyuvar en el mejoramiento integral de la Administración Pública del Distrito Federal; facultades que se encuentran prevista concretamente en el artículo 103 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal que a continuación se transcribe:

Artículo 103. *Corresponde a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades:*

...

XIII. *Vigilar que las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y*

Entidades de la Administración Pública se ajusten a las disposiciones legales en los procedimientos de licitación pública, adjudicación directa e invitación restringida a cuando menos tres participantes o concursantes, de acuerdo a lo dispuesto en las Leyes del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, de Adquisiciones para el Distrito Federal y de Obras Públicas para el Distrito Federal, determinando en su caso, las responsabilidades y sanciones administrativas correspondientes;

XIV. Conocer, desahogar y resolver los procedimientos administrativos para determinar la procedencia de inhabilitación a concursantes, proveedores y contratistas, para presentar propuestas o celebrar contratos en los casos previstos en las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

XVII. Ordenar y realizar visitas de inspección, cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público; así como solicitar la práctica de auditorías para los efectos a que alude el artículo 84 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

XVIII. Conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos adscritos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que tenga conocimiento por cualquier medio, para determinar, en su caso, las sanciones que correspondan en los términos de la Ley de la materia;

XIX. Acordar la suspensión temporal de los servidores públicos de sus empleos, cargos o comisiones cuando a su juicio resulte conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, o a petición de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, en los casos que proceda;

XXII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos, derivados de actos u omisiones de servidores públicos, y prestarle la colaboración requerida;

XXIII. Ordenar la implementación de acciones de verificación en aquellas Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública que se determine conveniente, para prevenir y corregir conductas o actos contrarios a los principios que rigen la función pública del servicio;

XXVI. Promover en coordinación con las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, la instalación de Unidades Receptoras de Quejas y Denuncias; y

XXXIV. Ejercer la facultad de atracción prevista por los artículos 57 y 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como solicitar se le remitan los expedientes, en la etapa procesal en que se encuentren, para turnarlos al área que corresponda a efecto de continuar con la investigación, substanciación y resolución de los casos de responsabilidad mayor o de faltas graves;

5.- REGULACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS PODERES LOCALES DE ACUERDO A LO PREVISTO EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Como ya mencionamos, dentro del marco jurídico que regula la actuación de los servidores públicos del Distrito Federal, encontramos dispositivos legales contenidos en diversos cuerpos normativos, entre ellos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que en un sentido comparativo es la constitución del Gobierno del Distrito Federal. En este dispositivo legal en su artículo 15 se prevé, de manera general la responsabilidad de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, mismo que a continuación se transcribe:

Artículo 15. *Las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, salvo las de los servidores de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, se regularán por la Ley Federal de la materia en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Es así que, para las responsabilidades en que incurran los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que tuvo en un principio una aplicación en el ámbito Federal y que, con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, su aplicación se restringió al ámbito local, o sea al Distrito

Federal, tal y como se dispone en el artículo segundo transitorio de la nueva Ley de Responsabilidades, que a la letra reza:

Artículo Segundo.- *Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.*

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

6.- DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS PREVISTOS EN EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Con relación a la responsabilidad penal de los servidores públicos, de la que hemos hablado en párrafos anteriores, debemos señalar que ésta puede darse como una conducta derivada de actos u omisiones en el ejercicio de las funciones encomendadas a un servidor público o, con motivo de ellas, sin que por esta circunstancia, ésta exima de la responsabilidad administrativa a un servidor público, dado que como hemos mencionado, son responsabilidades de naturaleza distinta; las conductas que pueden constituir delito por parte de un servidor público, se encuentran tipificadas dentro del Código Penal para el Distrito Federal principalmente en los Títulos Décimo Octavo, Vigésimo y Vigésimo Sexto, denominados “*Delitos Contra el Servicio Público, Cometidos por Servidores Públicos*”, “*Delitos en Contra del Adecuado Desarrollo de la Justicia Cometidos por Servidores Públicos*” y “*Delitos contra la Democracia Electoral*”; no obstante esta clasificación, podemos afirmar fundadamente que la responsabilidad penal de los servidores públicos, no se debe circunscribir a los tipos penales contenidos en los citados títulos, que clasifican las conductas en orden a la función que le corresponde a cada servidor público; esta afirmación se sustenta en el hecho de que no todas las responsabilidades de los servidores públicos se generan a partir del desarrollo estricto de sus funciones, como lo podemos observar claramente del contenido de la fracción I del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prevé que además de incurrir en responsabilidad por no abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que cause la suspensión o

deficiencia del servicio, se incurre en responsabilidad por abusar o ejercer indebidamente el empleo cargo o comisión; y en este sentido, podríamos poner como ejemplo conductas que inician en el plano de la responsabilidad administrativa, pero que necesariamente se trasladan al ámbito penal de forma paralela, como es el caso del Abuso Sexual, el hostigamiento sexual, la discriminación, las lesiones etc., que parecieran ser conductas exclusivas de particulares, pero que se dan con motivo de su relación con otros servidores públicos o con particulares, sin que necesariamente se de en el plano de sus funciones.

Respecto del comentario anterior, resulta importante resaltar el comentario del jurista Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en su obra “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, en la que señala que, el hecho de que exista un apartado especial para los delitos cometido por los servidores públicos, no implica la sustracción de la acción de la justicia cuando cometa un ilícito y no se encuentre el servidor público desempeñando sus funciones o, cuando el ilícito no sea el motivo de las mismas, ya que por el contrario, la intención del legislador fue establecer un marco específico de actuación de los servidores públicos, quienes por supuesto también serán responsables de los delitos que cometan fuera del ejercicio de sus funciones públicas o por delitos contemplados en otros títulos del Código Penal, distintos a los identificados como de los cometidos por servidores públicos.¹³³

Por otra parte, con el fin de no dejar dudas sobre los términos utilizados en este trabajo, y no obstante que en el capítulo denominado Marco Teórico Conceptual, ya se definió el término servidor público desde el punto de vista administrativo, es conveniente señalar la definición que sobre ese concepto nos aporta el Código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 256, que a la letra dice:

Artículo 256. *Para los efectos de este Código, es servidor público del Distrito Federal toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del*

¹³³ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Op. Cit. p. 216.

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.

De la lectura del precepto transcrito, podemos apreciar claramente que dicha definición coincide con la que se establece en el artículo 108 constitucional y, que tampoco hace diferencia en cuanto al rango o nivel jerárquico de los servidores públicos, por lo que no dudamos que dicha definición haya tenido origen en el citado precepto constitucional; sin embargo, a diferencia del artículo 256 transcrito en el párrafo que antecede, el 257 del mismo Código Penal, si toma en cuenta para la individualización de la sanción factores como, el nivel jerárquico, sus percepciones económicas, su antigüedad, etc. Ahora bien, por lo que se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos del Distrito Federal, procederemos a hacer algunas precisiones en cuanto a los delitos cometidos por servidores públicos, señalados en el Código Penal para el Distrito Federal, así como de algunos artículos que contemplan los mismos:

a) El *ejercicio ilegal de servicio público*, como lo precisa el artículo 259 del Código Penal para el Distrito Federal y como se ha hecho referencia en párrafos precedentes; se va a configurar por diversas circunstancias al momento de desplegar la conducta, como es el caso de que: un servidor público ejerce las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima del mismo; continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido, o bien, por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, altere, utilice o inutilice, indebidamente información de la que tenga conocimiento o, documentación que se encuentre bajo su custodia o tenga acceso; así como de aquella que teniendo obligación por razones de su empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado o, bien teniendo un empleo, cargo o comisión en los Centros de Reclusión del

Distrito Federal, 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.

b) El *Abandono del Servicio Público*. Como lo describe el artículo 261 del Código Penal para el Distrito Federal, Se va a configura cuando un servidor público, entorpezca la función pública con motivo del abandone su empleo, cargo o comisión sin justificación.

c) Asimismo, el *Uso ilegal de la fuerza pública*; se va a configurar cuando se haga uso indebido, de la violencia o de la fuerza pública hacía en contra de una persona una persona, como lo tipifica el artículo 262 del citado Código sustantivo.

d) Por otra parte, el *Abuso de autoridad*, se puede dar con motivo de diversas conductas, como es el caso que señala el artículo 265 del Código penal para el Distrito Federal, por obtener de un subalterno parte del sueldo, dádivas o cualquier otro provecho, con cualquier pretexto.

e) La *Coalición de servidores públicos*; se materializa cuando se unen o agrupan servidores públicos, con el fin impedir o suspender las funciones legislativas, administrativas o jurisdiccionales, tomando medidas contrarias a la ley, como bien lo describe el artículo 266 del referido Código Penal

f) En términos de lo previsto por el artículo 267 del Código Penal para el Distrito Federal, el *Uso ilegal de atribuciones y facultades*”. Se configura cuando el servidor público de manera ilegal, otorga concesiones de prestación de servicio público, o de explotación, aprovechamiento, permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico, etc.; asimismo, cometerá este delito, el que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o, por hacer un pago ilegal.

g) La **Intimidación** por su parte, se refiere a una conducta que se comete cuando un servidor público por sí o por interpósita persona, utiliza la violencia física o moral para inhibir o intimidar a cualquier persona, con el fin de evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información o pruebas relativas a la presunta comisión de un delito o una conducta sancionada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; o bien, cuando se ejerza represalia alguna por los mismos motivos, como lo precisa el artículo 269 del Código Penal para el Distrito Federal.

h) La **Negación del servicio público**, como se observa de la descripción típica que hace el Código Penal en su artículo 270, es *una conducta delictiva, que se va a configurar* cuando indebidamente un servidor público niegue o retarde a los particulares la protección, el auxilio o el servicio que tenga obligación de otorgarles; o bien se la niegue a una autoridad competente, que le solicite el auxilio de la fuerza pública, cuando tenga a su cargo la misma.

i) El **Tráfico de influencia**; atendiendo al contenido del artículo 271 del multicitado Código sustantivo, lo comete el servidor público, cuando promueva o gestione por sí o por interpósita persona la tramitación de negocios o resoluciones públicas ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

j) El **Cohecho**, como lo señala el artículo 272 del Código Penal en cita, se configura cuando un servidor público por sí o por interpósita persona, solicita o recibe indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepta una promesa, para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones; cabe señalar respecto a este delito en particular, que es uno de los más socorridos en la administración pública tanto local como federal, ya que no obstante los distintos intentos por erradicar esta práctica, éste se ha convertido en un cáncer difícil de combatir, ya que no se da sólo por la práctica arraigada en ciertos sectores de la administración pública, sino que además, la sociedad propicia y evita que se combata eficientemente este delito.

k) El *Peculado*; en términos de lo dispuesto por el artículo 273 del Código Penal, se conforma cuando un servidor público dispone o distrae de su objeto, dinero, valores, inmuebles o cualquier otra cosa, si los hubiere recibido por razón de su cargo; o bien indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo 267 del Código Penal para el Distrito Federal (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.

l) El delito de *Concusión*; descrito en el artículo 274 del Código Penal, se actualiza con la conducta de un servidor público que, con tal carácter exija por sí o por interpósita persona a título de 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.

m) El *Enriquecimiento ilícito*; previsto en el artículo 275 del Código Penal para el Distrito Federal, se configura cuando un servidor público utiliza su puesto, cargo o comisión para incrementar su patrimonio, sin comprobar su legítima procedencia; este delito, por mucho tiempo fue practica cotidiana de altos y menores funcionarios, que veían en la administración pública un negocio, generalmente se daba con motivo de la practica de otros delitos que ya mencionamos y, que evidentemente no eran denunciados pero que servían para que el servidor público incrementara su patrimonio, el cual evidentemente en la mayoría de los casos no se podía comprobar; por tal motivo, si bien, el tipo penal en cuestión no lo expresa de forma clara, si podemos interpretar que, en la intención del legislador es que, al no tener justificación de ese patrimonio, se presume su procedencia ilícita, sin tener necesariamente comprobada la conducta ilícita con la que fue obtenido, ahí su denominación.

n) Finalmente, respecto de este Título del Código Penal, en el artículo 276, encontramos a la ***Usurpación de funciones públicas***, que se configura cuando una persona, sin ser servidor público se atribuye ese carácter y ejerce alguna de las funciones de tal. Es importante señalar aquí, que como podemos apreciar del contenido del artículo, se incurre en este delito, sin la necesidad de

ser servidor público, pues es precisamente él no serlo, uno de los elementos necesarios para su con figuración.

Por otra parte, el Título Vigésimo del Código Penal para el Distrito Federal, establece los delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos, de los cuales hacemos las siguientes precisiones y comentarios

a) La *Denegación de justicia*. Como se señala en el artículo 290 del Código Penal Para el Distrito Federal, se configura cuando un servidor público dicta 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 bien cuando no cumpla con una disposición que legalmente se le comunique por un superior competente.

b) La *Prevaricación*. Es un delito previsto en el artículo 291 del Código Penal que, se conforma cuando un servidor público conoce de un negocio para el cual tenga impedimento legal; 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.

c) El *Retardo de justicia*; previsto en el artículo 292 del citado código, se configura cuando un servidor público se abstiene, sin tener impedimento legal, de conocer un asunto que le corresponda por razón de su cargo o comisión; omite dictar deliberadamente, dentro del plazo legal, una sentencia

definitiva o cualquier otra resolución de fondo o de trámite; retarda o entorpece indebidamente la administración de justicia; o bajo cualquier pretexto, se niegue injustificadamente a despachar, dentro del plazo legal, un asunto pendiente ante él.

d) Delitos en el ámbito de la procuración de justicia; definido por el artículo 293 del Código penal, se incurre en estos cuando un servidor público 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.

e) La Tortura; contemplada en los artículos 294 y 295 del enunciado código, se configura cuando un servidor público en el ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, inflinge 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; así también la aplicación sobre una persona de

métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima a disminuir su capacidad física o mental, aunque no cause dolor físico o angustia psicológica.

f) Los ***Delitos cometidos en el ámbito de la administración de justicia***; descritos en los artículos 299 y 300, se comenten por un servidor público cuando éste, ordene la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad o no preceda denuncia o querrela; 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. Así como el 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.

g) Los ***Delitos cometidos en el ámbito de la ejecución penal***; se encuentran tipificados en el artículo 303 del Código penal para el Distrito Federal y, se Incurrir en ellos cuando un servidor público 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; otorgue indebidamente privilegios a los internos; o permita ilegalmente la salida de personas privadas de su libertad como procesadas o sentenciadas.

7.- RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Además de las responsabilidades que ya hemos analizado, como ya mencionado, los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o, comisión, también pueden ser sujetos de responsabilidad Civil, por daños o perjuicios; es por ello que merced esta figura jurídica una persona que se ha desempeñado como servidor público, se ve en la necesidad de regresar las cosas al estado que guardaban con anterioridad a la afectación que con su proceder produjo a otro sujeto o, a indemnizar al afectado por el daño ocasionado con motivo de una conducta lícita y/o ilícita, ya que se puede dar con motivo de una conducta lícita, que al ejecutarse produce daños a terceros; por ende, quien haya resentido los efectos de un acto contrario a Derecho o uno apegado al orden jurídico, pero con el cual se le produjo una lesión en su patrimonio, podrá exigir de quien lo lesiono, que regrese las cosas al estado que guardaban hasta antes de que se realizara ese acto dañino, mediante el pago de daños y perjuicios o, a obtener una indemnización (cantidad de dinero); lo que obtendrá solo a través de una sentencia que condene al demandado a ese hacer o dar, previa a la substanciación de un juicio en la vía de responsabilidad civil, entablada en contra del agresor de su esfera jurídica.¹³⁴

La responsabilidad civil o patrimonial del Estado, debe preverse en la Constitución de cada entidad federativa, así como en la ley secundaria de cada Estado, siendo ley aplicable al caso concreto, el Código Civil local, aún cuando en otros cuerpos normativos puedan preverse este tipo de responsabilidad, como en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en relación con la indemnización que debe otorgarse al gobernado (administrado) con motivo del proceder de un servidor público que haya incurrido en responsabilidad administrativa.

¹³⁴ Del Castillo Del Valle, Alberto. Op. cit. p. 81

Al respecto, en términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, esta responsabilidad será exigida cuando haya una conducta de índole administrativa del servidor público, si es que ésta es irregular, y la condena del servidor público estará condicionada a que éste haya actuado contrario a derecho, siendo regular lo que esta apegado a derecho, por lo que todo acto que implique la imposición de una sanción en esta vía, es un actuar irregular del servidor público.¹³⁵

En ese sentido, el Código Civil para el Distrito Federal, prevé en su artículo 1927, la obligación de responder como servidor público de los daños y perjuicios causados con motivo del ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas, haciendo responsable solidaria y subsidiariamente al estado, con motivo de la conducta de sus servidores públicos, como se puede apreciar del contenido del citado artículo que a continuación se transcribe:

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

Analizado el precepto podemos apreciar que, en principio el directamente responsable del daño causado es el funcionario, quien deberá responder con su patrimonio de la responsabilidad en que haya incurrido. Decimos que, con su patrimonio en virtud de que, la obligación que aquí se plantea es esencialmente civil, ya que si se planteara en el aspecto penal, se estaría a lo que disponga la ley relativa.

Coincidiendo con el comentario que expone el maestro Juan Francisco Arroyo Herrera, en su obra denominada “Régimen Jurídico del Servidor Público”, consideramos importante resaltar que, el servidor público

¹³⁵ Del Castillo Del Valle, Alberto. Op. cit. p. 124

responsable, será quien deba responder con su patrimonio de los daños y perjuicios que ocasione con su conducta y, sólo en el caso de que el funcionario no tenga bienes suficientes para responder de la obligación, o teniéndolos no sean suficientes para cubrir el monto del daño, será responsable el Estado en forma solidaria o subsidiaria; esto en atención a que como podemos advertir que, el supuesto aquí planteado, es cuando el funcionario causó el daño con motivo de las funciones que se le tienen asignadas en la administración pública, ya que de otra manera, si el daño se causó en lo personal, responderá también en lo personal.¹³⁶

Finalmente, respecto de la responsabilidad en comento y con el fin de fortalecer las opiniones vertidas, entre ellas la del maestro Juan Francisco Arroyo Herrera transcribo la tesis siguiente:

No. Registro: 187,920; Tesis aislada; Materia(s): Civil; Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XV, Enero de 2002; Tesis: I.3o.C.276 C; Página: 1345

RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN PRINCIPIO, LA DEMANDA RESPECTIVA DEBE ENTABLARSE CONTRA ELLOS. *La acción de responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal debe enderezarse, en principio, contra el funcionario en su calidad de servidor público y no contra el Estado, ya que este último interviene sólo en el supuesto de que la condena no pueda ser satisfecha con el patrimonio del directamente responsable, pues la acción que nace en este precepto tiene como fundamento la responsabilidad del servidor encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado, o impericia, provoca un daño a una persona que, desde luego, tiene que ser reparado por el propio funcionario, según la teleología de los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, y sólo en el supuesto de que no haya obtenido íntegra reparación o la que haya obtenido resulte insuficiente, será procedente que el Estado responda de la condena de manera subsidiaria.*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

¹³⁶ Arroyo Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 4ª Ed. México. Edit. Porrúa, 2004. p. 99

Amparo directo 6643/2001. Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Estado de Sonora. 13 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

8. RESPONSABILIDAD RESARCITORIA PREVISTA EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

Respecto de la Responsabilidad resarcitoria podemos iniciar diciendo que este tipo de responsabilidades, se encuentra definida como un aprovechamiento para efectos fiscales, como lo apreciamos del contenido del artículo 32 del Código Financiero del Distrito Federal, que a la letra reza:

CÓDIGO FINANCIERO PARA EL DISTRITO FEDERAL

ARTICULO 32.- *Son aprovechamientos los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en este Código. **Así también, se consideran aprovechamientos, los derivados de responsabilidad resarcitoria,** entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 576 de este Código.*

Del análisis al artículo transcrito, observamos que de forma genérica establece la “responsabilidad resarcitoria”, como la obligación a cargo de los servidores públicos, entre otros, consistente en indemnizar o reparar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, el daño económico que le hayan causado con motivos de actos u omisiones irregulares, de conformidad con lo previsto por el artículo 576 del mismo Código.

Asimismo, respecto del tema en cuestión, los juristas Deyanira Soto y Drisdell Guillermo Durán, en su obra “Control Externo y Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal”, señalan que el Manual de

procedimiento para la promoción de acciones vigente a partir de 2002, no son contundente para dar un concepto sobre esta responsabilidad, y que lo rescatable de dicho ordenamiento radica en la definición que hace sobre la solicitud de imputación de dicha responsabilidad, promovida por el Órgano fiscalizador, consistente en solicitar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, que finque las responsabilidades resarcitorias por la falta de solventación del Pliego de Observaciones, con objeto de reparar, indemnizar o resarcir el daño o perjuicio causado a la hacienda pública del Distrito Federal, o al patrimonio de las entidades públicas o de algún órgano autónomo.¹³⁷

Ahora bien, en el Libro Quinto del Código Financiero para el Distrito Federal, cuyo rubro es *“DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES, RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS Y DELITOS EN MATERIA DE HACIENDA PÚBLICA”*, se contiene el Título Segundo, denominado *“DE LAS RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS”*, en que se estipulan los lineamiento a seguir para el fincamiento de esta responsabilidad como observaremos a continuación.

Primeramente el artículo 576 del citado código, establece que es la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, a quien le corresponde iniciar, substanciar y resolver de las responsabilidades resarcitorias derivadas de irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de recursos económicos, de las que tenga conocimiento o descubra la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, o bien derivadas de Pliegos de Observaciones que no se hayan solventado, siempre que la solicitud sea presentada por la propia Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el mismo sentido, se señala que se pueden fincar responsabilidades resarcitorias, cuando lo soliciten los órganos autónomos, con la correspondiente solicitud que deberá estar debidamente fundadas. Asimismo, el precepto legal en estudio señala como ley supletoria para el fincamiento de

¹³⁷ Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamile. Op. cit. p. 204

responsabilidad resarcitoria, al Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Por otra parte, el artículo 577 del mismo cuerpo legal, enumera los requisitos que deben cumplir las solicitudes para la aplicación de la responsabilidad resarcitoria, entre los cuales se encuentran, que la solicitud debe estar dirigida al Procurador Fiscal del Distrito Federal; además de contener las consideraciones de hecho a través de las cuales el solicitante tuvo conocimiento de los probables daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal; indicando también el monto de los probables daños y perjuicios, así como los nombres y domicilios de los servidores públicos probables responsables; debiendo ser acompañada dicha solicitud de las constancias en original o copia certificada que acrediten los probables daños y perjuicios.

Una vez presentada la solicitud correspondiente, ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, ésta procederá a iniciar el procedimiento resarcitorio, en los términos establecidos en los artículos 578, 579, 580, 581 y 582 del Código Financiero el Distrito Federal, los cuales establecen en forma genérica los lineamientos a seguir para la prosecución del mismo, hasta la emisión de la resolución que conforme a derecho proceda, en la que deben de precisarse los daños o perjuicios causados o los que pueden llegar a producirse, el tipo de responsabilidad que a cada sujeto responsable le corresponda y la cantidad líquida que corresponda al daño o perjuicio, según sea el caso.

Finalmente el artículo 583, dispone que las responsabilidades resarcitorias se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución y, para tal efecto, en su carácter de créditos fiscales, tendrán la prioridad que corresponda, en los términos de Código en cuestión.

CONCLUSIONES

El estudio Constitucional de la Responsabilidad de los servidores públicos que he realizado a través de los cuatro capítulos que comprenden este trabajo, permite reflexionar sobre ciertas circunstancias de hecho y de derecho que hace más difícil la tarea de vigilar a quienes por obligación nos deben cuidar, ya que precisamente si son servidores públicos como los define el artículo 108 de nuestra Constitución, la naturaleza de su sola denominación, implica servir al público, es decir a la sociedad ya sea de forma individual o colectiva directa o indirecta; debido a que, los gobernados merced a estos, pueden hacer valer sus derechos frente a terceros o frente al propio estado o, reclamar el respeto de los mismos y, en caso contrario en estricto apego al principio de justicia deben resentir un castigo, ya que la justicia no es actitud o una moda, sino como precisa el celebre justiniano en su definición de justicia (*“justitia est constan et perpetuas voluntas ius sum cuique tribuendi”*) es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo que le corresponde, aunado a ello se deben respetar los principios de igualdad y legalidad que deben prevalecen en un estado de derecho; es así que de lo expuesto en el presente trabajo, se arriba a las siguientes conclusiones.

PRIMERA.- Con base en los antecedentes, marco teórico conceptual, marco jurídico vigente, así como los diversos procedimientos para la determinación y en su caso sanción de la responsabilidad administrativa, que hemos descrito a lo largo de este trabajo, podemos decir que los mecanismos jurídicos de control de la conducta de los servidores públicos, se derivan de la experiencia obtenida de los constantes y arbitrarios abusos por parte de la clase gobernante hacia el pueblo, es decir obedece a fenómenos que obligaron a establecerlos.

SEGUNDA.- A pesar de los avances que ha tenido a nivel constitucional nuestro sistema jurídico mexicano, con relación a la regulación de la responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal, ya que como lo hemos apreciado en el capítulo II del presente trabajo, esta regulación desde su primer antecedente en el texto de la Constitución de Cádiz de 1912 ha ido

encaminada a vigilar el correcto desempeño de los servidores públicos y el buen manejo de la hacienda pública; sin embargo, no obstante que en el año de 1982 con la política de la renovación moral que dio una mayor importancia a la supervisión y control de la actuación de los servidores públicos, se creó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que hasta la fecha rige para el Distrito Federal y que, originalmente aplicaba en materia Federal y para el Distrito Federal, dado que éste dependía del Ejecutivo Federal, con la denominación de Departamento del Distrito Federal; podemos observar que, si bien cubría las expectativas de la época, vemos que actualmente dicha Ley, pareciera ser incongruente en su contenido e incluso en su denominación, lo que propicia que se recurra frecuentemente a la interpretación, con la consecuente diversidad en criterios; es por ello que desde mi particular punto de vista la responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal, exige la urgente creación de una “*Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal*”, que de manera clara y precisa, establezca, las responsabilidades, los procedimientos y sanciones, ya que no obstante diversos intentos por crear una Ley local, hasta el momento no ha sido posible; esto seguramente dará mayor solidez a los procedimientos y certeza jurídica a los involucrados en los mismos.

TERCERA.- Asimismo, del análisis de dicha responsabilidad, observamos que la supervisión y control de las conductas de los servidores públicos, cuyo fin primordial es el combate a la corrupción y la eficiencia en el servicio; enfrenta otros problemas, como la existencia de diversas disposiciones que prevén procedimientos que establecen sanciones administrativas, mismos que no se regulan conforme a la Ley de Responsabilidades vigente; por lo que, sería conveniente que la ley que se proponga, derogue o abroge estos; con la finalidad de que no exista diversidad de procedimientos y por ende, diversidad de criterios, considerando que con esta medida habría mayor certidumbre jurídica en las autoridades encargadas de aplicarlas.

CUARTA.- Debido a que del estudio realizado, apreciamos que, respecto de la responsabilidad de los servidores públicos tanto del Distrito

Federal como de la Administración Pública Federal, no existe un código adjetivo o procedimental, y que ello obliga a utilizar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales o de procedimientos Civiles, con la consecuente discrepancia de criterios entre las diversas autoridades que los aplican, a pesar de los criterios jurisprudenciales existentes; por ello, considero necesario y urgente la creación de un Código de Procedimientos Administrativos o, cuando menos que en los procedimientos establecidos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos se precisen de forma integral los procedimientos ya previstos, por ejemplo, en cuanto a sus etapas procedimentales, desahogo y valoración de pruebas, notificaciones, medios de impugnación, reglas para la prescripción, e incluso considerar la posibilidad de regular la utilización de figuras jurídicas cuando sean útiles al procedimiento cuando así se requiera, como los careos, peritajes inspecciones oculares y porque no, excluyentes de responsabilidad administrativa para casos excepcionales; esto atendiendo a que la justicia administrativa debe ser pronta y expedita.

QUINTA.- Por otra parte, considero importante que para evitar confusiones es imperante que se abroguen o deroguen en los demás ordenamientos legales que se refieran a otros procedimientos distintos a los previstos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conceptos diversos al de servidor público, con el fin de unificarlos con lo dispuesto por el artículo 108 Constitucional y 2° de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se establezca una definición concreta de éste en la propia ley, que no deje lugar a la interpretación, ya que si bien, como mencionamos en el presente trabajo, el artículo 108 Constitucional señala quienes se reputan o presumen como servidores públicos, no se define concretamente quien es un servidor público.

SEXTA.- Considero necesario que en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se precise si existe o no fuero a favor de los funcionarios públicos, toda vez que en la practica, diversos servidores públicos, se han considerado con ese beneficio o, por lo que se debe especificar si sólo se trata de una prerrogativa a la que se le ha

confundido con el fuero, ya que atendiendo a lo dispuesto por el artículo 13 Constitucional, sólo subiste el fuero de guerra, sin que se prevea en algún momento el fuero a favor de autoridad distinta a la castrense ya que, por el contrario el imperativo constitucional sí precisa que ninguna persona o corporación pueden tener fuero; lo que hace evidente que al considerar este blindaje político a favor de ciertos servidores públicos, en específico aquellos a que se hace referencia en el artículo 110 de la Carta Magna, contraviene la propia constitución, debido a que tampoco en los siete artículos que prevén la responsabilidad de los servidores públicos se establece o señala la existencia del fuero a favor de éstos, bajo ninguna circunstancia.

SÉPTIMA.- Toda vez que la claridad de las normas permite conocer de manera precisa la intención del legislador y, evita interpretaciones en ocasiones contradictorias o extremas por parte de quienes las aplica, resulta necesario que en el artículo 110 Constitucional, se precisen el sentido y alcance de conceptos como el de *“violaciones graves”* y *“manejo indebido de fondos y recursos Federales”*, ya que en ninguno de los siete artículos que conforman el Título Cuarto de la Constitución, se hace alusión a lo que se debe entender por *“violaciones graves”* y por *“manejo indebido de fondos y recursos federales”*. Asimismo, es necesario que se consideren modificaciones en el artículo en mención, respecto de incluir como hipótesis de responsabilidad el *“manejo indebido de Fondos y recursos del Distrito Federal”*, para ser congruente con la prevención contenida en ese precepto constitucional.

OCTAVA.- Finalmente, podemos afirmar con base en el estudio y análisis que hemos hecho en el presente trabajo recepcional, respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, hemos logrado conocer las fortalezas, debilidades y necesidades de la regulación vigente, inherente a la responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal, ya que si bien, ha sido de utilidad a lo largo de su existencia, resulta necesario y urgente adecuarla a nuestros tiempos y necesidades esa normatividad, e incluso obliga a adecuar otras normas que se relacionan con éstas y, para ello ha sido de gran trascendencia el conocer de forma integral el conjunto de elementos o peculiaridades que constituye la *“responsabilidad de los servidores públicos”*,

tanto en su acepción como en sus antecedentes y marco jurídico, permitiendo hacer algunas observaciones y propuestas que lleven a procedimientos más ágiles y con certeza jurídica, ya que en la medida que se perfeccione la norma y sus procedimientos, abonaremos en la posibilidad de coincidir con mayor frecuencia el derecho y la justicia; ya que para nadie es desconocido que, en muchas ocasiones se impone una sanción o se exonera de la misma conforme a derecho, pero de forma injusta, por las posibilidades positivas o negativas de la norma y los procedimientos para llegar a la verdad de los hechos, es así que la responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal, ha hecho inevitablemente el contacto con la normatividad que regula la responsabilidad de los servidores públicos y los fenómenos sociales que en las diversas épocas han influido en la creación de estas normas.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 17ª. ed. México, Edit. Porrúa, 1991.

Álvarez Cárdenas, Alejandro. El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal. 1ª. ed. México, Edit. Porrúa. 2001.

Arroyo Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 4ª ed. México. Edit. Porrúa. 2004.

Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional, Colección Textos Jurídicos Universitarios. 2ª ed. México. Edit. Oxford. 1999.

Baez Martínez, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. 2ª ed. México. Edit. Trillas. 1997.

Bartlett Díaz Manuel. Las Reformas a la Constitución de 1917. Tomo III, 1ª ed. México. Edit. Porrúa. 2004.

Bunster, Álvaro. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1ª ed. México. Edit. Manuel Porrúa. 1984.

Camacho Galindo, Miguel. Teoría de la Administración Pública. 1ª. ed. México, Edit. Porrúa, 2000.

Cano de Ocampo, Guadalupe. La Responsabilidad Oficial. Delitos cometidos por los Servidores Públicos. 1ª. Ed. Villahermosa, Tabasco, México. Edit. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Estudio en la duda, Acción en la Fé. División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades. 2000.

Carbajal, Juan Alberto. Estudios Constitucionales. 1ª ed. México. Edit. Porrúa. 2000.

Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Bonilla, Karla, Compiladores. Constituciones Históricas de México. 1ª ed. México. Edit. Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México. 2002.

Carranco Zúñiga, Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal. 1ª ed. México. Edit. Porrúa. 2000.

Del Castillo Del Valle, Alberto. Bosquejo sobre Responsabilidad Oficial. 1ª ed. México. Edit. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. 2004.

Delgadillo Gutiérrez, Luis H. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 5ª ed. México, Edit. Porrúa. 2005.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. 5ª ed. México. Edit. Porrúa. 2005.

Galeana, Patricia. México y sus Constituciones. 2ª ed. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2003.

Juárez Mejía, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. 1ª ed. México. Edit. Porrúa. 2002.

Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. 15ª ed. Traducción de Legaz Lacambra, Luis. México, Edit. Editora Nacional, 1979.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. 2a. ed. México, Edit. Fondo de Cultura Económica. 1993.

Morales Paulín, Carlos A. Derecho Burocrático. 1ª ed. México. Edit. Porrúa. 1995.

Nieto Santiago y Médina Pérez, Yamile. Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal. Obra plural. 1ª ed. México. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005.

Orozco Henríquez, José de Jesús. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1ª ed. México Edit. Manuel Porrúa. 1984.

Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 3ª ed. México, Edit. Porrúa, 2004.

Pereznieto Castro, Leonel (Compilador). Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional hacia un Nuevo Derecho Constitucional. 1ª ed. México, Edit. Porrúa. 1987.

Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 6ª ed. México. Edit. Porrúa. 2001.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 24ª ed. México. Edit. Porrúa. 2003.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995. 19ª ed. México. Edit. Porrúa. 1995.

Xifra Heras, Jorge. Curso de Derecho Constitucional. 2ª ed. Tomo I. Barcelona, Edit. Bosch, 1962.

II. ENCICLOPEDIAS

Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. 2ª ed. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1998.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 6ª. ed. México Edit. Porrúa, 2000.

De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 29ª. ed. México, Edit. Porrúa, 2000.

Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. México 1995.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª ed. Tomo VI, México. Ed. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2002,

Fernández De León, Gonzalo. Diccionario Jurídico. Tomo II. 3ª ed. Buenos Aires, Edit. Contabilidad Moderna. 1972.

Garrone, José Alberto. Diccionario Jurídico. Tomo II. 1ª ed. Buenos Aires. Edit. Abeledo Perrot. 1986.

Glosario de Términos Programático Presupuestales de la Administración Pública del Distrito Federal. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. México.

Martínez Silva, Mario. Coordinador. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. México. Editado por el Colegio de Licenciados de Ciencias Políticas. Volumen 3, 1900-.

Moreno Rodríguez, Rogelio. Diccionario Jurídico. 1ª ed. Argentina Edit. La Ley, 1998.

Ossorio, Manuel. Actualización de Cabanellas de la Cueva, Guillermo. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 27ª Edición. Buenos Aires Argentina. Editorial Heliasta. 2000.

III. LEGISLACIÓN

Martínez Morales Rafael I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 4ª Edición, Editorial Oxford University Press, Colección Leyes Comentadas. México 2004.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial SISTA, México 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Editorial SISTA, México 2005.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, México 2002.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Editorial Porrúa, México 2005.

Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1994.

Código Penal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2002.

Código Civil para el Distrito Federal. Editorial ISEF. 2005

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000.

IV JURISPRUDENCIA

No. Registro: 187,920; Tesis aislada; Materia(s):Civil; Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XV, Enero de 2002; Tesis: I.3o.C.276 C; Página: 1345. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN PRINCIPIO, LA DEMANDA RESPECTIVA DEBE ENTABLARSE CONTRA ELLOS.

Registro No. 176962, Localización: Novena Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXII, Octubre de 2005; Página: 2403; Tesis: I.15o.A.36 A; Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa. JUICIO POLÍTICO. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 108 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA

REMOVER A LOS JEFES DELEGACIONALES, TIENE ESA NATURALEZA.

Registro No. 192346; Localización: Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, Febrero de 2000; Página: 628; Tesis: P./J. 3/2000; Jurisprudencia Materia(s): Constitucional; Rubro: JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.

V. INTERNET

Pérez López, Miguel. Estudio sobre el artículo 122 Constitucional.
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/38-02.html>

Robles-Arenas, Migoni Jorge. ¿Hasta dónde la Reforma Política del Distrito Federal? Revista Iniciativa # 11 Ensayos.
<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa11/articulo1.htm>

Rosique Cañas, José Antonio. Ciudad de México: Evolución y Perspectiva de la Forma de Gobierno.
<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa3/cdmexevaluacypersp..html>