



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

“RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL, ¿FACULTAD LEGISLATIVA FEDERAL?, PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 109 Y 122 CONSTITUCIONALES.”

T E S I S
 QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
 LICENCIADO EN DERECHO
 P R E S E N T A :
 MIGUEL ÁNGEL DIOSDADO GÓMEZ



ASESOR: MTR. VÍCTOR MANUEL DÁVILA BARRAZA



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

2009.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



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.

A mis padres, los cuales formaron mi corazón y carácter, que sacrificaron tanto a lo largo de los años por mi futuro y que gracias a su inmenso esfuerzo por darme educación, hoy puedo dedicarles a ellos este trabajo.

Con el mayor cariño a mis hermanos y amigos, por su apoyo durante tantos años difíciles y con quienes siempre estaré agradecido y en deuda.

En forma especialmente cariñosa agradezco y dedico este trabajo, a mis maestros de la Universidad Nacional Autónoma de México, a quienes admiro y respeto por su dedicada labor en la formación de profesionistas comprometidos y universitarios orgullosos.

Por último a la Máxima Casa de Estudios, a la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme una carrera, un futuro, excelentes amigos, brillantes mentores y a la cual corresponderé lo mucho que he recibido durante todos los días de mi vida.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES.

1. Antecedentes históricos del Título Cuarto Constitucional.
2. Reforma de 1996 al artículo 122 constitucional.
3. Servidor público.
4. Clasificación de Servidores públicos.
5. Función Pública.
6. Administración Pública.
 - a) Centralizada
 - b) Desconcentrada.
 - c) Paraestatal.

CAPITULO II

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1. Responsabilidad.
2. Clasificación de las responsabilidades.
 - a) Administrativa.
 - b) Política.
 - c) Penal.
 - d) Civil.
 - e) Constitucional (artículo 107-XVI constitucional)
3. Concepto de Servidor Público.
4. Autoridades competentes en materia de responsabilidades administrativas.

CAPITULO III.

SISTEMA JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

1. Concepto.
2. Marco constitucional y legal.
3. Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
4. Procedimiento administrativo.
5. Sanciones.
6. Recursos.

CAPITULO IV.

PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 109 Y 122 CONSTITUCIONALES.

1. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.
2. Facultad legislativa Federal en materia de servidores públicos del Distrito Federal.
3. Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia de servidores Públicos.
4. Propuesta de Reforma a los artículos 109 y 122 constitucionales.

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

La presente Tesis tiene como objetivo plantear la viabilidad de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente al artículo 109º perteneciente al Título Cuarto y al artículo 122º correspondiente al Título Quinto, a efecto de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga la facultad expresa de expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes, tendientes y necesarias para prevenir, sancionar y regular la función pública.

No está a discusión que constantemente el derecho y los cuerpos normativos deben ser analizados y estudiados a efecto de que cuando se descubran puntos imprecisos, equivocados o inaplicables estos puedan ser sujetos de reformas, es decir ser perfeccionados en la medida de lo posible para que respondan de forma efectiva a la realidad social en aras de fortalecer el Estado de Derecho, y es por ello que con esta propuesta de reforma se da respuesta a uno de los temas pendientes que surgieron a partir de la reforma constitucional de 1996 al artículo 122 constitucional.

Asimismo, esta propuesta de reforma busca subsanar una de las deficiencias que provocó el mal diseño con que se concibió a la reforma constitucional del año de 1996 en lo tocante al artículo 122, reforma que se aprobó, como analizaremos más adelante, dentro de un marco político presidencialista que buscaba mantener el centralismo en la capital y evitar beneficiar a la oposición, además de que el diseño de este numeral se concibió bajo una técnica legislativa por demás pobre.

El problema respecto del cual en este ensayo daremos solución consiste en que en la actualidad el Distrito Federal, pese a su autonomía, entendiéndola como su capacidad de elegir a sus gobernantes, no se encuentra facultado para emitir una ley de responsabilidades con carácter local que se encargue de normar la conducta de la administración pública local, únicamente, se le faculta para legislar

en materia de responsabilidades de servidores públicos del poder judicial local es decir del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, permaneciendo como facultad federal, es decir del Congreso de la Unión la facultad de regular lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos del poder ejecutivo y del poder judicial, el primero encabezado por el Jefe de gobierno del Distrito federal y el segundo por la Asamblea Legislativa el Distrito federal.

Para solucionar dicha problemática analizaremos los antecedentes históricos que dieron lugar a semejante imprecisión y absurdo jurídico, además penetraremos en el estudio y análisis de la materia de responsabilidad de los servidores públicos, explicando conceptos, citaremos autores y referiremos el marco legal y constitucional tanto en materia federal como local.

La Constitución es un ser, una realidad, algo ontológico, y está formada por el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser de un Estado (Schmitt), es decir, determina su estructura real y describen o reflejan cómo está constituido, determinándose principalmente por los factores reales de poder (Lassalle) en los que radica la soberanía, y es por ello capaz de tomar esas decisiones a través del poder constituyente. El texto constitucional es un conjunto de normas que conforman la expresión jurídica de las decisiones políticas fundamentales y derivan de ella directa o indirectamente. Es por esto que es de notable importancia que esté de acuerdo a la realidad y responda a la problemática actual con la mayor precisión posible.

A través de esta reforma busco plantear una solución viable para resolver un problema generado por cuestiones ajenas al derecho, cuestiones más bien de carácter político e ignorancia, aspectos que hoy en día no tienen cabida en un Estado de Derecho como el que México quiere y debe alcanzar, ya que para alcanzar objetivos importantes es necesario que se cuente con un marco normativo perfectamente definido, y diseñado con un método científico, dejando así a un lado las viejas prácticas de legislar con base en intereses partidistas o populistas.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante del Estado mexicano ya que el ejercicio de quienes cumplen la función pública y de los representantes del poder debe estar sometido a la ley, ya que tanto el estado de derecho como la administración pública tienen como base el principio de legalidad. Necesariamente el actuar de la administración debe estar delimitado y determinado a través de leyes de autorización, facultativas o atributivas.

Trazar el sistema de control y responsabilidad de los servidores públicos en México implica forzosamente revisar los esquemas utilizados en distintas épocas, con el fin de obtener una visión de conjunto del control en sus diversas facetas. La confección de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos hace imperiosa la necesidad de conocer la regulación de que ha sido objeto en las distintas épocas de nuestra historia, para así poder comprender de la mejor manera el sistema vigente. Por tal motivo se expondrán a continuación someramente algunos antecedentes de las instituciones de vigilancia y control.

En la organización azteca destaca la autoridad del *cihuacoatl*, funcionario que tenía a su cargo la administración de la hacienda, cuidado de su distribución y buen empleo, así como de la vigilancia de los tributos que recibía la monarquía azteca. En la Época Colonial, el Consejo de Indias se encargaba de velar el desarrollo y fomento de la hacienda, fiscalizaba la actuación de los oficios reales (funcionarios típicos de la hacienda, contador, tesorero, proveedor, etcétera), a través de inspecciones directas o de la revisión de libros de cuentas. El interés de la corona española por instituir un sistema legal de regulación para el funcionamiento de la real hacienda implicó el establecimiento de diversas medidas de control tales como las fianzas, los juramentos, inventarios, libros, rendición de cuentas, residencias, visitas, entre otros. Asimismo, se instauraron medios de

control generales para los funcionarios de la administración como las instrucciones, el equilibrio de poderes entre virreyes y audiencia, la figura jurídica de la Real Confirmación, medidas tendientes a prevenir o corregir los abusos de poder.

La transformación política de España trajo consigo la expedición de la Constitución Política de la Monarquía española de 1812 o Constitución de Cádiz, misma que estableció, en materia de responsabilidades, que la persona del rey era sagrada e inviolable, por lo tanto, estaba exento de responsabilidad. Eran sujetos de responsabilidad los miembros del Poder Ejecutivo, por el tiempo que durara su administración (Decreto de 24 de septiembre de 1810), asimismo, los secretarios de despacho eran responsables por el desempeño de su encargo ante el Consejo de Regencia, y ante las Cortes por las órdenes que autorizaran o sugirieran contra la Constitución, las leyes o decretos de las mismas. La responsabilidad de los demás empleados públicos se previó en las “Reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos”, siendo materia esencial del juicio de responsabilidad toda clase de infracciones a la Constitución o a las Leyes.

En la época del México pre independiente, a través del primer documento mexicano de naturaleza constitucional que no tuvo vigencia en la práctica, el Derecho Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán (22 de octubre de 1814), se consagró la responsabilidad de los servidores públicos y el juicio de residencia para hacerla efectiva, al que debía sujetarse todo empleado público cuya conducta durante el desempeño de sus funciones hubiera sido ilícita.

En el México independiente, considerando los intereses y circunstancias de la época, con Agustín de Iturbide se emitió el reglamento Provisional del Imperio Mexicano del 18 de octubre de 1822, con intención de reglamentar el buen orden y seguridad interna y externa del Estado. Este reglamento, al igual que el anterior disponía que la persona del emperador fuera sagrada e inviolable, estaba exento de responsabilidad, y eran responsables de los actos de su gobierno sus

ministros. Los altos funcionarios (diputados, ministros, etcétera), podían ser juzgados por las causas civiles o criminales instauradas en su contra, no así por sus opiniones, siendo el Supremo Tribunal de Justicia quién conocía de ellas.

Posteriormente en la época del México Republicano, la Constitución de 1824, suscrita en la ciudad de México el 4 de octubre de ese año, establecía que eran sujetos de responsabilidad el presidente y vicepresidente de la federación. El primero por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno establecida, cohecho o soborno, así como por impedir la realización de elecciones; el vicepresidente podía ser acusado por cualquiera de los delitos en que hubiere incurrido durante el tiempo de su encargo. De las acusaciones en contra del vicepresidente conocía, en calidad de gran jurado, la Cámara de Representantes, mientras que para las acusaciones hechas contra el presidente, conocía cualquiera de las dos cámaras, salvo que fuese acusado por actos en que hubiera intervenido el Senado. Por lo que hace a la responsabilidad de los demás empleados públicos, la Suprema Corte de Justicia conocía de las infracciones cometidas por los mismos.

Con la asunción del centralismo mexicano, la Constitución de las Siete Leyes de 1836 consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del Presidente de la República, de los diputados y senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho, y gobernadores. Una vez acreditada la acusación por la cámara respectiva, se ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia al acusado para ser Juzgado, no se podían imponer más penas que la destitución del cargo o empleo, o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro. El 30 de junio de 1840, a través del proyecto de reforma a las Leyes Constitucionales de 1836, se estableció que el Presidente de la República no podía ser procesado criminalmente durante su periodo presidencial ni un año después por ningún delito cometido con anterioridad o mientras fungiera en su encargo, a menos que se tratara de traición a la independencia nacional o forma establecida de gobierno, así como trastornar el orden público o impedir a las cámaras el ejercicio de sus atribuciones.

El 12 de junio de 1843, a través de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, se estableció, a diferencia de los ordenamientos antes comentados, que el titular del Ejecutivo únicamente podía ser acusado y procesado después de un año de haber cesado en sus funciones por delitos oficiales. El 28 de junio de 1853 se expidió la Ley Penal para los Empleados de la Hacienda, la cual tipificó los crímenes, delitos y faltas de los empleados de la hacienda. La Constitución de 1857 dispuso para el presidente de la República Mexicana la responsabilidad únicamente por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común.

La primera Ley sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos fue la Ley de 3 de noviembre de 1870 sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios, expedida bajo la gestión del presidente Benito Juárez.

El sistema de responsabilidades que pretenda un efectivo control de los representantes del gobierno en la administración pública necesariamente debe ser viable ya que solo de este modo se alcanzará una efectiva aplicación de la ley, es así que en nuestro país esa viabilidad inicia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual regula la materia de responsabilidades de los servidores públicos en el Título Cuarto.

Los principales antecedentes del actual Título Cuarto son:

I. La Constitución de Cádiz.

La Constitución Política de la Monarquía Española creada en 1812, contemplaba diversos artículos relacionados con la rendición de cuentas de los servidores públicos, sentando así las bases de un sistema de responsabilidades y del juicio político.

II. La Constitución de Apatzingan.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de fecha 24 de octubre de 1814 y que fue inspirada por Los Sentimientos de la Nación, fechado por Morelos el 14 de septiembre y el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, de 6 de noviembre, en su artículo 27 establece “La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la Ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos”; asimismo el artículo 120 le otorgaba al Congreso la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo y de las demás supremas corporaciones. También se contemplaba la existencia de un Tribunal de Residencia el cual conocía de las acusaciones contra individuos pertenecientes al Congreso, al Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, asimismo también conocía de las causas promovidas en contra de funcionarios de los tres poderes por los delitos de herejía, apostasía y del Estado (infidencia, concusión y mal uso de los dineros públicos).

El procedimiento ante el Tribunal de residencia duraba no más de tres meses, y solo era prorrogable por un mes mediante el recurso de suplicación, si este término se agotaba se absolvía al acusado. Una vez que se dictaba sentencia esta se remitía al Supremo Gobierno para que se llevara a cabo su publicación y ejecución a través del tribunal que correspondiera.

III. Constitución de 1824.

Aprobada por el constituyente el 3 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, convirtió al Poder Legislativo en la base del sistema de responsabilidades ya que en el artículo 164 establece

que el congreso proveería, con la expedición de leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la constitución o el acta constitutiva que fue el instrumento que sirvió de base para la creación de la misma constitución. En el artículo 38 se señalaba que eran sujetos de responsabilidad: El presidente de la república, los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios de despacho y los Gobernadores de los estados.

IV. Constitución de 1857.

Por disposición del Presidente Juan N. Álvarez se expidió una convocatoria para elegir a los integrantes del Congreso Constituyente, mismo que se reuniría por un año en la ciudad de Dolores Hidalgo, esta propuesta fue modificada por el Presidente Comonfort ya que el señaló que el Constituyente se reuniría en la Ciudad de México, la Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1857.

El constituyente en esta ocasión decide crear un Título (el Cuarto) que contenga los diversos preceptos sobre la responsabilidad de los funcionarios y contiene seis artículos: el primero, el 103 define quienes son sujetos de responsabilidad: los Diputados Federales, los individuos de la Suprema Corte, los Secretarios del Despacho, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, los Senadores (reforma de 1874), y al Vicepresidente (reforma de 1904); los cuales dispuso serían responsables, en caso de los tres primeros, los senadores y los funcionarios públicos, por los delitos comunes que cometan durante su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo; los Gobernadores y el Presidente de la República, por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales y se hacía la aclaración de que tanto el Presidente como el Vicepresidente solo podrían ser acusados por los delitos de

traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contenía ese numeral se manifestaba en el mismo sentido que en el que lo hacía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, sin incluir el contexto penal.

El artículo 104 y 105 dispusieron respecto de las autoridades competentes y el procedimiento cuando se tratara de delitos comunes y delitos oficiales, siendo en ese momento la autoridad competente el Congreso, los tribunales de orden común y la Suprema Corte si se trataba de delitos oficiales. El artículo 106 especificaba que una vez pronunciada la sentencia no podía concederse el indulto.

En el artículo 107 se señaló que el término para exigir la responsabilidad de los delitos oficiales comprendía el tiempo en que el funcionario desempeñara su cargo y un año después de que lo dejara y por último el 108 disponía que en las demandas del orden civil no hubiera fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

V. La Ley Juárez.

El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como la “Ley Juárez”, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la

República, al cual, durante el tiempo de su encargo solo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Asimismo, reguló otra infracción que se denominaba “omisión en el desempeño de funciones oficiales”, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año. Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado solo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicamaral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores, la votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos. Esta Ley establecía el procedimiento no solo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento, y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación, determinaba la culpabilidad o no,

por lo que solo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada. La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debían considerar además si se cometía algún delito común, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones, la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho y, además se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

VI. La Ley Porfirio Díaz.

El 5 de junio de 1896 el Presidente Porfirio Díaz expidió la ley denominada “Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal”, regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la Ley Juárez, ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional.

Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones, oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, establecieron que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones. Regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la “Declaración de Inmunidad”,

para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento debía culminar con la declaración de procedencia o de que “no a lugar a proceder” dentro de la propia Cámara de Diputados denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra denominada “Declaración de Incompetencia”, que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929. De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativas y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

VII. Constitución de 1917.

El Título Cuarto de la Constitución de 1917 es prácticamente el mismo que el de la Carta de 1857, sin embargo contiene diversas adiciones, ya que aunque únicamente se aumentó en un artículo este Capítulo (Carta de 1857, seis artículos, 103 al 108; y Constitución de 1917, siete artículos 108 al 114), se agregaron como sujetos de responsabilidad al Procurador General de la República, a los Diputados Locales y se excluyó al Vicepresidente, se retiró la violación expresa de la constitución y el ataque a la libertad electoral como delitos oficiales del Presidente, asimismo se exceptuaba al

Presidente de la República de quedar sujeto a la acción de los tribunales comunes, sino a la del senado, pues al delito común se le dará tratamiento de delito oficial. El artículo 111 se separó considerablemente del artículo 105 que era su antecesor y disponía que el Senado se constituiría en Gran Jurado para conocer de las acusaciones de los delitos oficiales una vez que se iniciara una instrucción a petición de la Cámara de Diputados.

El Constituyente de Querétaro al redactar este Capítulo tenía como objetivo dotar de estabilidad al Poder Ejecutivo, establecer una efectiva exigencia de responsabilidad de los servidores públicos por las faltas cometidas en el desempeño de sus atribuciones, elevar estas responsabilidades a nivel constitucional y resaltar la importancia de los gobernados en la realización de denuncias ante la Cámara de Diputados, para lo cual debían definirse tres importantes rubros, el primero consistía en establecer quienes eran los funcionarios responsables, el segundo sería que procedimiento debía seguirse a efecto de juzgarlos y el tercero que penalidad habría de imponerles.

VIII. La Ley Lázaro Cárdenas.

El artículo 111 de la Constitución de 1917, en su quinto párrafo disponía que el Congreso de la Unión debía expedir a la mayor brevedad una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación, del distrito y territorios federales, ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857, es así que veintidós años después, el 30 de diciembre de 1939 se elaboró la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados, la cual se publicó el 21 de febrero de 1940 en el Diario Oficial de la Federación, con vigencia a partir del

día siguiente. Esta ley reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios. En el artículo 1º de este cuerpo normativo a la letra decía: “Los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta Ley se refiere”.

Como funcionarios sujetos a esa ley se contempló a: 1. Presidente de la República; 2. Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; 3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia; 4. Secretarios de Estado; 5. Jefes de departamento autónomo; 6. Procurador General de la República; 7. Gobernadores y diputados de legislaturas locales. Dispuso que el Presidente de la República solo podía ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después, además de que se aclaró la diferencia entre delitos y faltas oficiales estableciendo que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Contenía un listado de los delitos imputables a los altos funcionarios: a) Ataque a las instituciones democráticas; b) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; c) El ataque a la libertad de sufragio; d) La usurpación de atribuciones; e) La violación de garantías individuales; f) Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno a varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en

el funcionamiento normal de las instituciones; g) Omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

Como sanciones por la comisión de estas faltas se establecieron la destitución del cargo o del honor del que estuviera investido el funcionario o inhabilitación de cinco a diez años. Las faltas fueron establecidas por exclusión, es decir, cuando no fueren delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinaran las sanciones aplicables.

Para el caso de delitos y faltas oficiales de altos funcionarios procedía el juicio político en el cual la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia; en caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la declaración de inmunidad, y la secretaría de la propia cámara debía librar oficio al juez o tribunal, a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio, esta figura de inmunidad pone en evidencia que con este ordenamiento no hubo avance alguno en la ya deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha; posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos conforme al Título Cuarto Constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época

IX. La Ley López Portillo.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos funcionarios de los Estados se publicó el 4 de enero de 1980 en el Diario Oficial de la Federación, y la cual en su artículo segundo transitorio derogaba la “Ley Cárdenas”. Este nuevo ordenamiento dio continuidad al sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, se ocupó de las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupó su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

El artículo primero estableció las responsabilidades en los siguientes términos: “Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley”.

Del artículo anteriormente citado podemos apreciar que se determinan tres tipos de ilícito: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, los dos primeros tienen carácter penal, precisando que los delitos oficiales acorde al artículo tercero de la misma ley se definían como “...actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho...”.

Asimismo, en el artículo cuarto se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados

durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año.

X. Reforma de 1982 al Título Cuarto de la Constitución.

En la exposición de motivos de esta reforma sobresalen principios tales como la libertad de los individuos en su pensar y hacer, siendo tarea del Estado, únicamente prevenir y sancionar la inmoralidad social; la obligación de los servidores públicos para servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia independientemente de la jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión; establecer claramente, basadas en el principio de igualdad, las responsabilidades políticas, penales y administrativas resultado del desempeño de las obligaciones de los servidores públicos; satisfacer la necesidad de procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública. El nuevo artículo 108 plasmó claramente el principio de igualdad ante la ley y la inexistencia de tribunales especiales, por otro lado, mantuvo en los mismos términos la excepción para el Presidente de la República y agregó como funcionarios locales a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y a los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, adicionando como causa de responsabilidad el mal manejo de recursos y fondos federales y dispuso que las Legislaturas Locales a través de las Constituciones estatales definieran a quienes se consideran servidores públicos. El artículo 109 consagró la expedición de la Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal,

dispone que el Congreso Federal y las Legislaturas Locales quedarán a cargo de expedir las Leyes de Responsabilidades de los servidores públicos en sus respectivas competencias. Este mismo numeral hace referencia a la sanción del enriquecimiento ilícito, anteriormente conocido como enriquecimiento inexplicable, además confirma la importancia de la acción popular en la formulación de denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso Federal respecto de las conductas descritas en ese artículo. El actual artículo 110 desarrolla lo relativo al juicio político, y comienza precisando que servidores públicos son sujetos de juicio político. Determinó las sanciones a imponerse para aquellos servidores públicos culpables, destitución e inhabilitación, para lo cual precisó el procedimiento a seguir, y al igual que el párrafo tercero de su antecesor (artículo 111), determinó que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras son inatacables. En el artículo 111 quedó absorbido lo relativo al juicio de desafuero o declaración de procedencia y al igual que en el artículo 110, se enlistan quienes son los servidores públicos que están sujetos a este juicio. La Cámara de Diputados es la encargada de conocer de este procedimiento, la cual con mayoría absoluta de sus miembros presentes determinará si se procederá contra el inculpado, el cual será separado de su cargo y estará en condiciones de ser juzgado por las autoridades competentes con arreglo a la legislación penal. Respecto de los servidores públicos que se encuentren separados de su cargo, ya sea por licencia o por otra razón, el artículo 112 dispone que no se instrumentará para ellos el juicio de desafuero, si el delito es cometido en ese momento. En alcance a las sanciones que enumera el artículo 109, el 113 precisa que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán las obligaciones de estos con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; fijando como posibles sanciones la suspensión, la

destitución e inhabilitación así como sanciones económicas, las cuales irán acorde al daño o perjuicio ocasionados con sus actos u omisiones . En el artículo 114 se hacen algunas precisiones respecto del procedimiento de juicio político, fijando el plazo de un año a partir del inicio del procedimiento para que sancione al iniciado en el juicio, es decir que la Cámara de Senadores tendrá un año para emitir su resolución; las sanciones derivadas de responsabilidades penales y administrativas se juzgaran y sancionaran con arreglo a las respectivas leyes de la materia y para prescribir hará falta que pasen tres años.

REFORMA DE 1996 AL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL.

No podemos abordar el tema de la reforma de 1996 sin mencionar aunque sea brevemente sus dos antecedentes inmediatos de extrema importancia, el primero de ellos es la reforma constitucional a las bases de organización política del Distrito Federal de 1987, la cual fue el resultado del amplio proceso de discusión respecto de los distintos proyectos e ideas tales como cambiar la residencia de los poderes federales, reducir el ámbito territorial del D.F., crear el Estado 32, o el del Anáhuac; la elección del Jefe de Gobierno y la reinstalación del régimen municipal, propuestas todas debatidas en un entorno de interés partidista y un profundo desconocimiento de la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

El proyecto inicial y de mejor hechura consistía en la creación de un Congreso Local, organizativa, funcional y competencialmente diseñado en equivalencia al de una entidad federativa, concibiendo así un órgano con carácter de poder legislativo del D.F., lo cual significaba que este podría absorber parte de la competencia del Congreso de la Unión en materias locales y dejaría intactas las potestades ejecutivas locales en manos del presidente, además de que dicho órgano sería una instancia electa por el voto popular de los gobernados del Distrito Federal.

Este modelo no fue del agrado del titular del ejecutivo, el cual proponía la creación de una especie de cabildo que se encargaría de una serie de atribuciones de índole administrativo que en ese momento desempeñaba el Departamento del Distrito Federal, y que estaría coordinado con el gobierno local encabezado obviamente por el mismo ejecutivo.

Dada la premura que marcaban los tiempos ya que era necesario tomar una decisión para estar en condiciones de realizar la reforma constitucional y las legales secundarias a efecto de que pudieran estar vigentes para la elección de 1988, se decidió la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el cual resultó ser un órgano indefinido jurídica y competencialmente, indefinición que derivaba del hecho de que para su diseño se tomaron los aspectos estructurales y funcionales del proyecto de un congreso local concebido como un órgano legislativo, sin embargo en cuanto a su competencia estaba muy marcado el freno impuesto por el ejecutivo nacional prevaleciendo la idea de una clase de cabildo, por lo que esta primera reforma a las estructuras constitucionales del D.F. prácticamente dejó todo igual ya que los poderes federales seguían investidos de jurisdicción local, el ejecutivo se mantuvo en poder del presidente de la República, ejercido por medio del DDF cuyo titular seguía siendo de nombramiento y remoción presidenciales libres, al igual que de los titulares de las delegaciones políticas, la función legislativa local fue conservada íntegramente por el Congreso de la Unión, en cuanto al poder judicial a causa de esta reforma el presidente propondría a los magistrados del tribunal superior de justicia y la propuesta sería aprobada por la Asamblea de Representantes.

La ARDF tenía como característica principal que era un órgano de elección directa por los ciudadanos del DF, además de que se renovarían cada tres años, compuesto por cuarenta miembros elegidos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional; estaría facultada para emitir reglamentos de los denominados administrativos autónomos (tránsito, parques y jardines, mercados y rastros, giros mercantiles, uso de suelo, tenencia de la tierra, seguridad pública, abasto y distribución de alimentos, etc.), los cuales anteriormente eran emitidos

por el Departamento del Distrito Federal por ser la autoridad administrativa a la que correspondía la emisión de “reglamentos de policía y buen gobierno”. Además la ARDF estaba facultada para expedir bandos y ordenanzas en las mismas materias referidas.

El segundo antecedente es la reforma constitucional de 1993, la cual fue publicada en el mes de octubre de ese año, a diferencia de la anterior esta nueva reforma si contemplaba la creación de órganos de gobierno propios del DF, lo cual implicó la redistribución de jurisdicciones entre los poderes federales y los locales en el ámbito territorial del DF y las relaciones políticas entre el Presidente y el Congreso de la Unión frente al gobierno local y la Asamblea de representantes. El nuevo diseño material hizo necesaria una reorganización formal normativa por lo que se establecieron las nuevas bases estructurales del DF principalmente en el artículo 122 constitucional y del cual derivó el novedoso ordenamiento denominado Estatuto de gobierno del Distrito Federal, del cual a su vez derivan leyes orgánicas de los poderes locales y las leyes secundarias relativas al Distrito Federal.

Esta segunda reforma a través del artículo 122 constitucional y el Estatuto de gobierno estableció las normas que regulaban de forma básica el reparto de la jurisdicción local en el Distrito Federal, entre los poderes federales y locales, el poder ejecutivo local se mantuvo detentado por el Presidente de la República, el cual únicamente cedía algunas de sus facultades al denominado “Jefe del Distrito Federal”, este mal llamado Jefe del DF era designado por el presidente mediante la proposición de una terna a la ARDF, pudiendo ser un diputado, senador o un asambleísta, en todo caso electo en el DF y perteneciente al partido político que hubiese obtenido la mayoría en la ARDF, este Jefe podía ser removido de su cargo por el Senado o por la comisión permanente del Congreso de la Unión con fundamento en alguna causa prevista en los artículos 27º y 66º del Estatuto de Gobierno, la acusación respectiva la podía formular cualquiera de los tres órganos federales (exceptuando la cámara de Senadores), disposiciones claramente inspiradas en el temor fundado del gobierno federal de que el Jefe del DF llegara a ser de un partido de oposición y que el presidente no pudiera ejercer

sus funciones debido a una confrontación sistemática con la administración local. En lo referente a la competencia legislativa, esta se distribuía entre el Congreso de la Unión y la ARDF de tal forma que las materias no conferidas expresamente a la Asamblea, se entendían como parte competencial del Congreso, manteniendo este la atribución de la expedición de Estatuto de Gobierno lo cual notablemente va en contradicción de convertir a la ARDF en un órgano legislativo local ya que este ni siquiera podía crear o reformar su Estatuto de gobierno, no obstante se le facultó para legislar en materias tales como la administración pública local, presupuesto y gasto público, revisión de la cuenta pública, ingresos y régimen fiscal local, participación ciudadana, protección de derechos humanos, civil, penal, contencioso administrativo entre otras.

Ya que nos hemos hecho una idea de los antecedentes inmediatos de la reforma constitucional de 1996 y logramos apreciar el poco avance que se había obtenido y los muchos errores que persistían, analizaremos el proyecto de modificaciones que se planteó esta tercera ocasión, resaltando que esta vez (al contrario de las dos anteriores) no se analizaba la propuesta a la luz de una sucesión presidencial, aunque es claro que está cargada de factores políticos, y no se encuentra exenta de errores, entre ellos la relativa a la ausencia de facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de responsabilidad de servidores públicos del poder ejecutivo y legislativo.

Esta última reforma se encuentra caracterizada principalmente por los siguientes elementos:

Se mantiene una competencia compartida para efectos legales entre los Poderes de la Unión y los del Distrito Federal, bajo los lineamientos marcados por el artículo 122º constitucional.

Uno de los factores más importantes de esta reforma claramente es la introducción de la figura de “Jefe de Gobierno del Distrito Federal”, el cual tiene el carácter de titular del ejecutivo local, sin embargo el ejecutivo federal conserva

importantes atribuciones en la capital, ya que está facultado para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en las materias en que este mantiene competencia local, ejerciendo facultad reglamentaria respecto de las mismas, asimismo mantiene la facultad de enviar al legislativo federal la propuesta de montos de endeudamiento del gobierno del DF, y una facultad por demás importante que es la de mantener bajo su mando la responsabilidad de procuración de justicia y seguridad pública ya que el ejecutivo federal es el encargado de nombrar al Procurador General, al jefe de la policía preventiva, así como su libre remoción y propone al Senado a la persona que sustituya al jefe de gobierno en caso de destitución, esta remoción puede tener lugar por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el DF en los términos del artículo 122, parágrafo F, de la constitución política y el Estatuto de Gobierno. La solicitud de remoción debe ser presentada por la mayoría de los miembros de la cámara de Senadores o de la comisión permanente del Congreso de la Unión, estos mismos órganos son los que proceden para efectuar dicha remoción.

El jefe de gobierno del DF ejecutará las leyes expedidas por el congreso de la Unión para el DF y las emitidas por la Asamblea Legislativa (nueva denominación de la Asamblea de representantes del Distrito Federal). Tiene facultades reglamentarias sobre las leyes emitidas por la Asamblea Legislativa además de veto suspensivo y la de iniciativa tratándose del presupuesto de egresos y la de la ley de ingresos.

De especial importancia para el desarrollo de este trabajo es lo referente al poder legislativo del Distrito Federal, el cual quedó distribuido en dos órganos, el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, cuyos miembros a diferencia de cuando se conocía como Asamblea de representantes, ahora tienen el carácter de diputados. La distribución de competencias entre estos dos órganos esta basada en la asignación de facultades expresas a la Asamblea e implícitas y explícitas simultáneamente al Congreso. La Asamblea conserva la misma estructura con sesenta y seis miembros, cuarenta uninominales o de mayoría relativa y veintiséis plurinominales o de representación proporcional, así como la organización interna

prescrita en su ley orgánica y las mismas normas de funcionamiento señaladas en su ley y en su reglamento, ambos expedidos por ella y no sujetos a veto, ni a ningún tipo de sanción por el poder ejecutivo.

Esta reforma, tal y como demostraré en el cuerpo del presente trabajo quedó muy corta respecto de los objetivos que debía cumplir, no porque dicha reforma constituya un cambio radical respecto de la reforma anterior debe sobrevalorársele, sino más bien buscar una solución a la multiplicidad de problemas que acarrea, el más evidente a mi parecer es aquel que se deriva de la innovación respecto de la elección directa del jefe de gobierno, ya que aunque este constituye un avance democrático importante este no podrá ser del todo efectivo hasta en tanto no quede planteada ni resuelta la cuestión relativa al ejercicio autónomo de su cargo.

Una de las barreras que presenta el artículo en comento es su forma de estructuración, es que dicho numeral se distribuye en párrafos, “apartados” ordenados mediante letras, dentro de ellos números romanos e inciso, en algunos incisos varios párrafos nuevamente y de forma paralela algunos artículos transitorios, en los que se incluyen disposiciones de aplicación y validez permanentes, todo lo cual configura una amalgama de elementos normativo estructurales de difícil concreción. En el primer párrafo del artículo se habla de la naturaleza jurídica del DF y a los poderes a cuyo cargo estará su gobierno, determinándose que estos son tanto los federales, como los locales, el siguiente párrafo establece cuales son estos últimos, es decir los órganos locales del DF. En el párrafo tercero, cuarto y quinto se describe de forma general la composición y competencia de estos poderes para pasar a un primer apartado “A”, de las atribuciones del poder legislativo federal en el DF y en otro más “B” a las del ejecutivo federal, regresando en el siguiente “C”, al tratamiento pormenorizado de la Asamblea y del resto de los órganos, esto claramente muestra la poca experticia en la redacción del artículo ya que lo correcto hubiera sido referir de forma sistemática primero a un grupo de poderes y posteriormente al otro.

El apartado "C" se refiere al conjunto de los órganos locales del DF y desarrolla las bases constitucionales de cada uno. Este apartado consta de cinco "Bases" y comienza diciendo: "C. El Estatuto de gobierno se sujetará a las siguientes bases: BASE PRIMERA.- Respecto de la Asamblea Legislativa:...", no obstante, terminada la base quinta, continúan los apartados, del "D" al "H", los cuales en rigor de redacción y técnica jurídica ya no quedaría en rigor comprendidos dentro del "C", el cual, recordemos, señala que, "el Estatuto de gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases...". Sin embargo en estos nuevos apartados también se fijan bases constitucionales a las que tiene ajustarse el Estatuto de Gobierno, ya que el apartado "D" habla del ministerio público, el apartado "E" habla de la policía preventiva y la seguridad pública, la remoción del jefe de gobierno del DF se contempla en el apartado "F" y a la coordinación metropolitana en el "G", no obstante de la lectura del apartado "C", parecería que solamente las contenidas en ese apartado son las bases que se deberá considerar por el Estatuto.

Aunado a la falta de claridad de lo descrito líneas arriba, se presenta la inclusión de un artículo transitorio, el cual por definición es un precepto destinado a estar en vigor solamente durante un tiempo, es decir tiene la finalidad de regular situaciones temporales entre el momento de expedición de la norma y su aplicación completa y definitiva, y sin embargo el número I de la base segunda del inciso "C", en el párrafo relativo a los requisitos para ser jefe de gobierno del DF, determina que uno de ellos es el de "no haber desempeñado anteriormente el cargo de jefe gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter", pues bien aunque parezca incomprensible para el lector, el artículo noveno transitorio del decreto de reformas a la constitución, publicado el 22 de agosto de 1996, señala que este requisito "debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación", lo cual resulta incomprensible, ya que el contenido del noveno transitorio debió formar parte integral de la reforma y nunca habersele dado el carácter de transitorio, ya que entonces nace preguntar durante cuanto tiempo o en que condiciones suspensivas se aplicará esta norma "transitoria", la respuesta correcta

es que todo el tiempo, es decir de forma permanente, entonces ¿Por qué si su contenido es permanente la disposición es transitoria?, seguramente esta situación se motivó más por cuestiones políticas que por razones jurídicas.

Los dos ejemplos anteriores de imprecisiones en el artículo 122º constitucional ponen en evidencia la multiplicidad de dudas que motivó esta reforma, para efectos de esta investigación nos ocupará aquella que surge en relación de la responsabilidad de los funcionarios públicos locales con base en leyes emitidas por la Asamblea Legislativa, ya que es esta última la que debería estar facultada para emitir una ley de responsabilidades aplicable a los funcionarios públicos del D.F. por ilícitos cometidos en el desempeño de las facultades que en el ámbito local les confieren las leyes. En el pasado el D.F. dependía jurídica, política y administrativamente de los poderes federales, por lo tanto era correcto que los servidores públicos de los órganos del D.F. estuvieran solamente sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades, asimismo eran juzgados conforme a esa ley los servidores públicos de las demás entidades federativas por violación a la constitución y leyes federales, (ahora regidos por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), sin embargo en cada una de las entidades, existen leyes locales de responsabilidades que establecen ilícitos, procedimientos y sanciones para el caso de que los funcionarios públicos incurran en responsabilidad por violación al orden jurídico de la entidad, por lo tanto desde el momento en el que le D.F. adquirió autonomía, con base en la cual se eligen y designan autoridades locales, no existe razón alguna para que la Asamblea Legislativa no emita una ley en la que estén establecidas las condiciones normativas en que se exija responsabilidad a los servidores públicos de esta entidad por la comisión de ilícitos o faltas locales.

En el multicitado artículo 122º constitucional, inciso m), de la fracción V, base primera, se señala que la Asamblea Legislativa será competente para emitir la Ley Orgánica de los de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el D.F., en la que deberán incluirse las relativas a la responsabilidad de estos funcionarios, salvo esta previsión, la Asamblea no tiene facultades para emitir una

ley de responsabilidades aplicable a los servidores públicos del D.F. por la comisión de conductas sancionadas localmente.

Sin perjuicio de los razonamientos que se harán valer en el capítulo respectivo, de antemano es de mencionar que este es uno de los temas pendientes ligados al artículo 122 de mayor urgencia e importancia, tanto por la cantidad de servidores públicos con los que cuenta la administración pública del DF, como por la incertidumbre e inseguridad que el actual modelo plantea.

SERVIDOR PÚBLICO

Se puede entender por servidor público toda persona física, contratada, o designada mediante elección o nombramiento, para desempeñar actividades atribuidas al Estado, a sus órganos gubernamentales o a los de la administración pública.

El Título Cuarto de la Constitución en su artículo 108 y el segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, enmarcan 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 también los servidores del Instituto Federal Electoral.

Los servidores públicos de acuerdo a su nivel jerárquico o grado de responsabilidad se dividen en:

EMPLEADO. Aquel que presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que desempeña normalmente actividades de apoyo al funcionario, sin que su labor implique poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal.

FUNCIONARIO. El que dispone de un poder jerárquico respecto con los empleados y funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y disciplina, son los conocidos como mandos medios y parte de los mandos superiores, abarca desde jefes de departamento hasta subsecretarios.

ALTO FUNCIONARIO. Aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular, Presidente de la República, Diputado o Senador, el que se encuentra en el máximo nivel dentro del Poder Judicial, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo, Secretario de Estado, así como los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieran declaratoria de procedencia del órgano legislativo (juicio político).

En el universo de servidores públicos, la doctrina suele distinguir al funcionario del empleado; el primero viene a ser la persona física elegida, nombrada o contratada para ocupar un cargo público cuyo desempeño implica el ejercicio, en nombre del Estado, de sus órganos gubernamentales o de la administración pública, de funciones, actividades, facultades o poderes, de representación, de iniciativa, de decisión, de mando; en opinión del profesor argentino Rafael Bielsa:

“Funcionario público es el que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o social”.¹

El empleado al servicio del Estado, en cambio, es la persona física que, mediante nombramiento, contrato o mecanismo equivalente, desempeña un cargo en alguno de los órganos gubernamentales o de la administración pública, sin contar con

¹ Bielsa, Rafael, Derecho administrativo, Buenos Aires, Roque de Palma, t. III, pp. 263 y 269.

facultades o poderes de decisión o de mando, ni representar al órgano en que labora.

El artículo 8º constitucional distingue también entre funcionario y empleado público, al imponer a ambos la obligación de respetar el derecho de petición, en tanto que los artículos 74, frac. V; 109, fracs. I, II y III; 110, 112, 113, 114, 127 y 134 de la Constitución General de la República, hacen referencia, sin distinguos, al género de servidor público.

Algunas constituciones particulares de los estados, como la de Querétaro, a semejanza de la Constitución General de la República, distinguen entre funcionarios y empleados públicos, como sendas especies del género servidor público; en cambio otras, como la de Durango, hacen referencia a los servidores públicos, sin diferenciarlos en funcionarios y empleados.

Se utiliza la expresión genérica de servidor público, sin hacer distinción expresa entre funcionarios y empleados, tanto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como en los Códigos Civil (artículo 1927) y Penal (título décimo) para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en el Código Civil y Código Penal Federales.

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

Respecto de 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 recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República, deben precisar en los términos del primer párrafo del citado artículo quienes cuentan con el carácter de Servidor Público entre quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y los Municipios.

CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Trabajadores de Confianza, que se hallan excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y son:

Los que integran la planta de la presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requieren aprobación del Ejecutivo Federal.

En el Poder Ejecutivo, los que laboran en las dependencias y entidades comprendidas por el apartado B) del artículo 123 constitucional y que desempeñan alguna de las siguientes funciones: de dirección que implique poder de mando y decisión a nivel de directores generales, directores de área adjuntos, subdirectores y jefes de departamento: de inspección, vigilancia y fiscalización, exclusivamente en el nivel de las Jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico exclusivo y permanente de manejo de fondos y valores con facultad de disposición, de auditoría en el nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico exclusivo y permanente que dependa de las áreas de contraloría o auditoría de control directo de adquisiciones con facultad de decisión, así como el correspondiente personal de apoyo que ocupe puestos previstos en el presupuesto de control de ingreso y salida de bienes y valores en almacenes o inventarios de investigación científica, de asesoría y consultoría a los siguientes servidores, secretario, subsecretario, oficial mayor, coordinador general y director general en el gobierno federal, así como su equivalente en las entidades paraestatales; personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares y ayudantes; secretarios particulares de secretario, subsecretario, oficial mayor y director general de las dependencias del Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente a servir a los funcionarios nombrados por el Presidente de la República e integrantes de la Presidencia, agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal; agentes de las policías judiciales y miembros de las policías preventivas.

En el Poder Legislativo: a) por lo que toca a la Cámara de Diputados, oficial mayor (actualmente secretario general de la cámara), director general de departamentos y oficinas, tesorero general, cajeros de la tesorería, director general de administración (en la actualidad secretario de servicios administrativos y financieros), oficial mayor de la gran comisión (actualmente presidente de la "junta de coordinación política), director industrial de la imprenta y encuadernación y director de la biblioteca del Congreso; b) En cuanto a la Cámara de Senadores: oficial mayor, tesorero y subtesorero; y c) en la Contaduría Mayor de Hacienda: contador y subcontador mayor, directores y subdirectores, jefes de departamento, auditores, asesores, y secretarios particulares de los funcionarios mencionados. Es oportuno mencionar que por reformas constitucionales de 1999 (Diario Oficial de la Federación 30 de julio) se creó la denominada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, destinada a realizar la función de control externo que corresponde al Poder Legislativo. La Ley Orgánica del Congreso dispone que son trabajadores de confianza, por lo que respecta a la Cámara de Diputados, los integrantes de los servicios parlamentarios y administrativo y financiero de carrera; por lo que toca a la de senadores, los miembros del servicio civil de carrera genéricamente.

En el Poder Judicial: secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y secretarios del tribunal pleno y de las salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Agreguemos los que menciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a saber: en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el secretario general de acuerdos, el subsecretario general de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta, los secretarios y subsecretarios de Sala, los secretarios auxiliares de acuerdos, los actuarios, la persona o personas designadas por su Presidente para auxiliarlo en las funciones administrativas, el coordinador de compilación y sistematización de tesis, los directores generales, los directores de área, los subdirectores, los jefes de departamento, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios; también los secretarios ejecutivos, los

secretarios de comisiones, los secretarios técnicos, los titulares de los órganos, los coordinadores generales, directores generales, directores de área, visitantes, defensores públicos, asesores jurídicos y personal técnico del Instituto Federal de Defensoría Pública, de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de departamento, oficiales comunes de partes, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior, cajeros pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

Además de los anteriormente mencionados trabajadores de confianza, también se encuentran excluidos del régimen de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado los miembros del ejército y la armada nacional, con la excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, personal militarizado o que se militarice legalmente, miembros del servicio exterior mexicano, personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y personas que presten sus servicios mediante contrato civil o que se hallen sujetos al pago de honorarios. En consecuencia estos servidores carecen de las protecciones establecidas para los trabajadores de base. Por mandato constitucional gozan de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social (artículo 123 Apartado B, fracción XIV). Es por ello que se ha planteado la necesidad de expedir un estatuto especial que prevenga y proteja los derechos laborales de los trabajadores de confianza, como ya ocurre en los casos de miembros del ejército, la armada y el servicio exterior.

En el nombramiento del servidor público deberá constar la categoría a la que pertenece. Si no existe tal señalamiento, se entenderá que se trata de un trabajador de base. Conviene recordar que cuando venga al caso la relación de trabajo entre particulares y en general todas aquellas regidas por el apartado A) del artículo 123 constitucional, la condición de trabajador de confianza no deriva del señalamiento que se haga sobre este particular, sino de la funciones que aquel desempeña: dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan

carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Trabajadores de Base. A los cuales se les suele denominar empleados, cuyas relaciones de trabajo se encuentran reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A esta categoría pertenecen, por exclusión, todos los servidores públicos no abarcados por la categoría de confianza, conforme a la relación anteriormente formulada. Los trabajadores de base son inamovibles después de seis meses de servicio, es decir, solo podrán ser removidos cuando incurran en alguna de las causas de terminación de la relación laboral y previa intervención del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

FUNCIÓN PÚBLICA.

La función pública se refiere al estudio del Estado en su relación con los funcionarios y empleados que sirven en la misma, de lo que podemos deducir que la función pública es “La actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares”.²

Ramón Parada apunta que: “...con el término de función pública suele designarse tanto el conjunto de hombres a disposición del Estado que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, como el régimen jurídico a que están sometidos y la organización que les encuadra”.³

Guillermo Haro Bélchez dice nos da el siguiente concepto: “...en sentido objetivo la función pública puede definirse como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, es decir, el régimen jurídico aplicable a estos”, y más adelante explica que “...en sentido objetivo, se

² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto “Elementos de Derecho Administrativo”. Primer Curso. Ed. Limusa México 1999.

³ Ramón Parada, Derecho Administrativo II, Organización y empleo público, Mariscal Pons, Madrid 15ª ed., 2002.

considera como tal al conjunto de funcionarios de una determinada administración pública”.⁴

La función pública es indiscutiblemente la actividad que realiza el Estado a través de la Administración Pública y por ende, esta se involucra de igual forma en la división del poder supremo de la nación, depositándose en el Ejecutivo, en el Legislativo y en el Judicial, razón por la cual el Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus capítulos II, III y IV, rigen la función pública.

El artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone:

*“**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 en el Distrito Federal.” (Énfasis añadido).

Por lo anterior la ley aplicable en el Distrito Federal es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de Diciembre de mil novecientos ochenta y dos, siendo su última reforma la del trece de junio del año dos mil tres, en la cual se establece el procedimiento para la imposición de sanciones.

Para entender la función pública es necesario hacer una referencia con el Derecho Burocrático y el Derecho Administrativo, definiendo al primero desde un punto de vista doctrinal, como la regulación laboral que se da entre el Estado y sus trabajadores en el desempeño de una actividad de servicio público, bajo reglas

⁴ Guillermo Haro Bélchez, “El derecho de la función pública”, ECASA, México, 1996

distintas a las del resto de los trabajadores, mismo término que se aplica a la Función Pública. El Derecho Disciplinario originalmente era parte del Derecho Laboral Burocrático, sin embargo luego de las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y dos, la responsabilidad administrativa adquirió carácter autónomo, razón por la cual, ésta debe ser estudiada conforme a su propia legislación, misma que establece principios, instituciones y procedimientos propios, totalmente ajenos al ámbito laboral.

El Derecho Burocrático encuentra su fundamento en las relaciones laborales contempladas en el Artículo 123 apartado B de la Constitución, así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es importante no confundir la actividad pública con la función pública a pesar de que están íntimamente relacionadas, la primera se refiere a las acciones que ejerce el Estado para dar cumplimiento a sus funciones de administración pública y la segunda que como ya se dijo, es la relación laboral que se da entre el Estado y sus empleados o trabajadores en el desempeño de una actividad pública.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Con la finalidad de comprender a plenitud la naturaleza de los servidores públicos, sus responsabilidades y sus funciones, es necesario estudiar la Administración Pública, ya que es esta el medio en el que los servidores públicos realizan sus ejercicios de poder y cumplen con sus obligaciones.

Concepto: “La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre”.⁵

“La Administración Pública 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

⁵ Colmerio Manuel. “Derecho Administrativo Español” Tercera Edición, Madrid 1985, Tomo I pag. 8.

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”.⁶

El maestro Gabino Fraga la define de dos formas, la primera en el sentido formal: “es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”; la segunda desde el punto de vista material: “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.⁷

Por último el maestro Gabino Castrejón García considera que debe entenderse por Administración Pública: “el conjunto de los órganos que conforman los diferentes Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) por medio de los cuales y a través de la competencia que les otorga el Sistema Jurídico Mexicano, realizan la actividad tendiente a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir el bien común, en un determinado tiempo y lugar”.⁸

Yo considero que: “La administración pública es el reflejo y consecuencia de la actividad de los Órganos del Estado, organizados a través de la división de Poderes que busca explotar los diferentes ámbitos de competencia con la meta de brindar cuidado y seguridad jurídica a los gobernados en sus actividades cotidianas para alcanzar el bien común”.

La organización del Estado se lleva a cabo gracias a la Administración Pública, esta a su vez cuenta con tres figuras o nociones para el desempeño de funciones, y son: La Administración Pública Centralizada, La Administración Pública Desconcentrada y las Paraestatales.

⁶ Acosta Romero, Miguel “Compendio de Derecho Administrativo”, Segunda Edición. Ed. Porrúa, México 1998. Pág 108.

⁷ Fraga Gabino, “Derecho Administrativo”. Trigésimo Tercera Edición. Ed. Porrúa, México 1999. Pag 119.

⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit Tomo I. Pág. 55.

CENTRALIZADA

La centralización administrativa es un concepto que entraña la división de trabajo y responsabilidad del Estado en órganos subordinados directamente al Jefe del Estado de acuerdo con el orden Jurídico constituido, ya sea local o Federal.

La administración pública centralizada la integran:

- a) La Presidencia de la República;
- b) Las Secretarías de Estado;
- c) La Procuraduría General de la República.
- d) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Conforme al artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la administración pública centralizada tendrá dependencias para llevar a cabo el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios administrativos.

- a) Secretarías de Estado, y
- b) Departamentos administrativos (Desaparecidos por la reforma constitucional de 2007).

Concepto:

La centralización administrativa es una pieza fundamental para el cumplimiento de los fines públicos, siendo indispensable conocer sus características partiendo de conceptos universalmente aceptados:

Es la forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose en un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La administración pública centralizada consiste en la relación que existe entre el órgano superior jerárquico y los inferiores. Una característica que sobresale es

que todo el poder reside en el presidente quien tiene a su cargo a todas las Secretarías de Estado.

El maestro Andrés Serra Rojas explicaba que la centralización administrativa es: "...el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".⁹

También puede definírsele como: "...forma de organización administrativa que presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico".¹⁰

Ramón Parada señala que: "...en sentido riguroso la centralización es aquella forma de organización pública en la que una sola Administración, la del Estado, obviamente asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general y, consecuentemente se atribuye todas las potestades y funciones necesarias para ello".¹¹

El artículo 90 de nuestra Constitución dispone que: "la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso". En México la administración centralizada esta formada por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.

El Presidente de la República es quien a nombre de todo el pueblo pone en ejercicio la soberanía del Estado, es el jefe de la Administración Pública Federal y debe actuar acorde al derecho constitucional, y es esta rama la que se ocupa de

⁹ Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo", Porrúa 4ª ed., México P. 512

¹⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, "Compendio de derecho administrativo" Primer curso, Porrúa México 1998.

¹¹ Ramón Parada "Derecho Administrativo II". Marcial Pons, 15ª ed., Madrid 2002.

regular todo lo relativo a su designación, o elección, separación del cargo, facultades que le corresponden y relaciones con el Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública dispone que cada Secretaría de Estado estará encabezada por un Secretario de Estado. A estos les compete la solución de asuntos de su rama y competencia, el Titular de cada dependencia debe expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, con información detallada de atribuciones, estructura y funciones de las unidades administrativas, asimismo el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública menciona que estos manuales deberán mantenerse actualizados y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Al analizar el artículo 14 de la Ley, encontramos que se marca claramente la estructura de las Secretarías al disponer que al frente de cada Secretaría habrá:

- a) Un Secretario;
- b) Subsecretario;
- c) Oficial mayor;
- d) Directores;
- e) Subdirectores;
- f) Jefes u subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y
- g) Y los demás funcionarios que establezcan el reglamento respectivo y otras disposiciones legales (ya sea por circular, acuerdo etcétera).

DESCONCENTRADA.

Como hemos visto en el punto anterior, la centralización genera diversos problemas de ejecución y funcionabilidad, tales como la falta de agilidad en la toma de decisiones, pérdida de tiempo ya que puede llegar a ser muy lento el recorrido de un trámite por la cadena de mando, burocratización de los trámites y desperdicio de los recursos para solventar los procedimientos internos.

Con el fin de facilitar las cosas y dar solución a los problemas anteriormente descritos nace la forma de organización administrativa llamada “desconcentración”, la cual tiene las siguientes características:

- I. El órgano inferior opera dentro del órgano central (Secretaría de Estado, Departamento de Estado o Presidencia) con libertad técnica y administrativa.
- II. El titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central.
- III. Las unidades del órgano desconcentrado no tienen relación jerárquica respecto de las unidades del órgano central.
- IV. Las facultades que ejercita el órgano desconcentrado son facultades que originalmente le pertenecían al órgano central.
- V. Son creados por una Ley del Congreso o Decreto del Ejecutivo.

En atención a lo anterior podemos decir que la desconcentración surge cuando un ente central, con base en una Ley, transfiere parte de sus facultades y competencia a un órgano parte del mismo ente central con la finalidad de agilizar la actividad de la administración central.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

El establecimiento de los órganos desconcentrados de la Administración Pública Centralizada está regulado principalmente en los reglamentos de cada una de las dependencias, aunque en ocasiones las leyes y decretos que los crean son precisas en cada caso.

PARAESTATAL

La administración Paraestatal encuentra su fundamento constitucional en el artículo 90, y es este mismo precepto el que determina que será el Congreso de la Unión el que definirá las bases generales para la creación de dichas entidades.

Esta figura administrativa es contemplada por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que indica que dentro de la administración pública paraestatal, serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o, en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, atributos que no tienen las dependencias de la administración pública centralizada.

La administración pública paraestatal a la forman:

- a) Los organismos descentralizados;
- b) Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- c) Los Fideicomisos públicos.

En México la “Administración Pública Paraestatal” es difícil de definir ya que comprende una aglomeración de entidades con naturaleza muy diversa como lo son los organismos descentralizados, Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas, Instituciones de Fideicomisos, empresas de participación estatal etc. Por lo anterior la doctrina considera al término “paraestatal”, como un término equívoco e inexacto ya que por uso y comodidad se le ha dado un empleo meramente genérico para referirse a todo organismo que forma parte de la administración estatal pero que no cuenta con los elementos de la Administración Centralizada.

Descentralización Administrativa.

La Descentralización es una corriente relativamente moderna que tiene como objeto confiar algunas actividades administrativas a órganos que no están incluidos directamente en la cadena de mando del Poder Ejecutivo, pero que no

obstante este tiene facultades necesarias para mantener la cohesión administrativa.

Los organismos descentralizados tienen la característica notable la existencia de una personalidad jurídica especial y un patrimonio propio, pero no siempre que existe la personalidad y el patrimonio se está en presencia de un órgano descentralizado.

El otorgamiento de tales atributos obedece a que de este modo el descentralizado no estará sometido a las reglas de gestión administrativa y financiera que se aplican en la administración centralizada, a esta situación también se le define como “autonomía técnica”.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 15 establece que las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado tomaran en cuenta los siguientes elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del director general, quién tendrá la representación legal del organismo;
- VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

La descentralización administrativa existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

Como principales características de un organismo descentralizado podemos citar las siguientes:

- a) Son creados por un acto legislativo, ya sea por una Ley o Decreto del Congreso de la Unión o bien un decreto del Ejecutivo.
- b) Tienen régimen jurídico propio.
- c) Tienen personalidad jurídica propia que les otorga el Poder Legislativo.
- d) Cuentan con una denominación.
- e) Cuentan con una sede, las oficinas y dependencias, así como el ámbito territorial.
- f) Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- g) Cuentan con una estructura administrativa interna.
- h) Cuentan con un patrimonio propio, objeto, finalidad, así como con un régimen fiscal determinado.

El objetivo del organismo descentralizado constituye la realización de atribuciones que originalmente le corresponden al Estado, estas atribuciones son de carácter técnico y especiales ya que el establecimiento encargado de realizarla tiene limitada su competencia a la especialidad de la atribución que le corresponde. El objeto de los organismos descentralizados esta fijado por el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y son los siguientes:

“...

- I.*** *La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;*
- II.*** *La prestación de un servicio público o social; o*
- III.*** *La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”*

CAPITULO II

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

RESPONSABILIDAD

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las garantías individuales de las que goza todo gobernado, de estas se derivan los principios de igualdad ante la Ley, la inviolabilidad de la propiedad, derecho a la propiedad privada. Lo anterior en relación directa con el artículo 108 Constitucional es lo que da origen a la regulación en materia de responsabilidad de los Servidores Públicos.

El Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1928 establece:

“El Estado tiene obligación de responder los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”.

El maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez considera que conforme a dicho precepto, se introduce en el Sistema Jurídico mexicano la responsabilidad subjetiva o por falta de servicio del funcionario, en la cual el Estado responde en forma Subsidiaria.¹²

Este es el tipo de responsabilidad se genera de la actividad deficiente del Servidor Público, causada principalmente por errores de coordinación, falta de vigilancia, ausencia de control los cuales constituyen hechos o actos ilegales ya que existe culpa por parte del Servidor Público, en el caso de que no medie culpa estaremos hablando de responsabilidad objetiva.

El artículo 113 constitucional, en su segundo párrafo se establece:

¹² Delgadillo Gutierrez, Luis Humbeto.

“Artículo 113.-...

...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.”

Este párrafo cuenta con su ley reglamentaria que es la “Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 2004, y la cual tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Definiendo como actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Esta ley establece las bases que deberán seguirse para determinar las indemnizaciones a cubrir a causa del daño provocado por la actividad administrativa irregular, así como el procedimiento de responsabilidad patrimonial de los entes públicos.

Para poder entender a plenitud el Concepto de Responsabilidad analizaremos cada uno de los elementos que componen el concepto:

Elementos de la Responsabilidad.

1.- Acción u omisión. Esta clasificación se refiere a la conducta del Servidor Público, y consiste en la materialización del resultado ya sea por un “Hacer” el cual por si mismo constituye un acto ilegal o por un “no hacer” que del mismo modo provoca el resultado pero esta vez se genera por un incumplimiento de la norma ya que el individuo se abstiene de conducirse conforme al debido ejercicio de su cargo.

2.- Sujetos. A través de la relación jurídica entre el Servidor Público y el gobernado, ambos sujetos de derecho, es como se da el nexo causal de la responsabilidad administrativa.

De acuerdo a lo anterior y en relación al artículo 1928 del Código Civil Federal la relación jurídica se presenta entre el gobernado y el funcionario, siendo el gobernado el que está recibiendo el daño ya sea moral o patrimonial, el funcionario el que realiza la conducta que constituye un ilícito y el Estado actúa de forma subsidiaria para responder del daño.

Los Funcionarios deben reunir algunas características para que se les pueda considerar responsables:

- a) Es fundamental que el daño que cause el servidor público sea en ejercicio de sus funciones dentro de la administración pública.
- b) Así mismo es necesario calificar el daño producido a fin de darle una graduación correcta a su gravedad.
- c) Por último se debe determinar a quién corresponde la carga de la prueba de la ilegalidad del acto, así entonces, un acto de autoridad que por su naturaleza se presume válido, la víctima está obligada a asumir la carga de la prueba, mientras que si se presenta un hecho material que no es producido por el ejercicio de la función pública sino por el actual del servidor público la víctima no tiene la carga de la prueba pues se encuentra en igualdad de condiciones.

3.- El Daño. El Código Civil Federal en su artículo 2108 establece:

“Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”.

Asimismo el artículo 2109 dispone:

“Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”.

La Responsabilidad solo se configura cuando existe daño o perjuicio ya que estos son los elementos objetivos esenciales. Solo con la existencia de un daño o un perjuicio es posible que pensemos en la reparación. La reparación puede recaer directamente en el funcionario o subsidiariamente en el Estado.

Existe otro tipo de daño, el daño moral, este es regulado por el artículo 1916 del mismo ordenamiento y a la letra dice:

“Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme a los artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios

informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

Estarán sujetos a la reparación del daño moral de acuerdo a lo establecido por este ordenamiento y, por lo tanto, las conductas descritas se considerarán como hechos ilícitos:

- I. El que comunique a una o más personas la imputación que se hace a otra persona física o moral, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que pueda causarle deshonor, descrédito, perjuicio, o exponerlo al desprecio de alguien;
- II. El que impute a otro un hecho determinado y calificado como delito por la ley, si este hecho es falso, o es inocente la persona a quien se imputa;
- III. El que presente denuncias o querellas calumniosas, entendiéndose por tales aquellas en que su autor imputa un delito a persona determinada, sabiendo que ésta es inocente o que aquél no se ha cometido, y
- IV. Al que ofenda el honor, ataque la vida privada o la imagen propia de una persona.

La reparación del daño moral con relación al párrafo e incisos anteriores deberá contener la obligación de la rectificación o respuesta de la información difundida en el mismo medio donde fue publicada y con el mismo espacio y la misma circulación o audiencia a que fue dirigida la información original, esto sin menoscabo de lo establecido en el párrafo quinto del presente artículo.

La reproducción fiel de información no da lugar al daño moral, aun en los casos en que la información reproducida no sea correcta y pueda dañar el honor de alguna persona, pues no constituye una responsabilidad para el que difunde dicha información, siempre y cuando se cite la fuente de donde se obtuvo”.

El daño moral no provoca una afectación patrimonial, el daño lo recibe la persona en sus sentir, honor, reputación etcétera y deberá repararse mediante una indemnización en dinero. El Estado responderá de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos a su servicio en el ejercicio de sus atribuciones. En el caso de ser actos ilícitos dolosos esta respuesta será solidaria, en todos los demás casos la reparación será subsidiaria.

4.- La Culpa: se define como: "...la conducta humana conciente e intencional, o inconsciente por negligencia que causa daño, y que el Derecho considera para los efectos de responsabilizar a quien lo produjo".¹³

Conforme a la definición anterior podemos apreciar dos tipos de culpa a) dolosa o intencional y b) no dolosa o por negligencia. La primera se presenta cuando se incurre en un hecho ilícito con pleno conocimiento de lo antijurídico de la conducta y pese a esto se configura la acción. La culpa no dolosa se configura cuando se realiza un hecho o se incurre en una omisión sin el deseo de llegar a cometer un ilícito pero a pesar de esto debido al descuido o por falta de cuidado el resultado ilícito y el daño se producen.

CLASIFICACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa se define como aquella en la que incurre el servidor público cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previene en sus 24 fracciones el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y para el caso de los servidores públicos de los órganos, ejecutivo, legislativo y judicial del Gobierno del Distrito Federal continúa siendo vigente lo establecido por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estos dispositivos tienen como finalidad salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia que se tutelan en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para el caso de la responsabilidad administrativa la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o

¹³ Gutiérrez y González, Ernesto. "Derecho de las Obligaciones". Ed. Porrúa. México. Pag. 416

entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y sin embargo, su ley orgánica no solo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento.

El título Cuarto constitucional también dispuso los parámetros y lineamientos legales sobre los cuales deben expedirse las leyes de responsabilidades, a saber:

- Criterios para determinar la conducta del servidor público: la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad.
- Se norma la autonomía de los procedimientos y la prevención de que no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta.
- Se dispuso de la publicación de leyes sobre responsabilidad administrativa que contemplen: autoridades competentes, procedimientos a seguir y las sanciones aplicables. La Constitución contempla como sanciones la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, la que deberá imponerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que pueda exceder de tres tantos de estos. En su origen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos impuso como límite máximo dos tantos del lucro indebidamente obtenidos o de los daños y perjuicios causados, pero la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la aumentó a tres tantos para adecuarla al texto constitucional.
- También se fijó que la ley señalara los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y

consecuencia de los actos u omisiones irregulares. Cuando la conducta del infractor fuese grave los plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa no podrán ser inferiores a tres años.

El fundamento constitucional de esta clase de responsabilidad lo encontramos en el artículo 109, fracción III, mismo que en su parte conducente dice:

“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:

.....

III. 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”.

En el artículo 113 Constitucional se sientan las bases de la reglamentación y enuncia algunas de las sanciones que deben ser aplicadas a los servidores públicos por sus faltas u omisiones, a saber:

“Artículo 113. 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”.

Por otro lado, para el Distrito Federal es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta Ley fue derogada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en sus Títulos Primero en lo que se refiere a responsabilidades administrativas, Tercero y

Cuarto, pero únicamente en lo que respecta a su ámbito federal, dicha Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del año 2002.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47 señala cuales son las obligaciones de los Servidores Públicos, obligaciones que deben cumplir con el objetivo de salvaguardar los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El artículo 53 de esta misma Ley previene las sanciones aplicables por incurrir en faltas administrativas las cuales pueden ser:

- Apercibimiento privado o público.
- Amonestación privada o pública.
- Sustitución.
- Destitución del Puesto.
- Sanción Económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Se incurre en responsabilidad política cuando, siendo un funcionario federal se desempeñe una conducta que violente los intereses públicos fundamentales o siendo un funcionario estatal se cometan violaciones a las leyes federales o se haga manejo indebido de fondos o recursos federales.

Este tipo de responsabilidad encuentra su fundamento constitucional en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fija las bases legales en materia de responsabilidad política:

- a) Precisa quienes reúnen la calidad de servidores públicos sujetos a responsabilidad política, (Artículo 109).

- b) Se fijan como conductas irregulares que dan lugar a responsabilidad política, aquellas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, (Artículo 109 fracción I).
- c) Regula respecto del Juicio Político, establece los servidores públicos que pueden ser sujetos al procedimiento, así como las sanciones que se les aplicarán las cuales pueden consistir en destitución e inhabilitación, las cuales pueden ser impuestas por la Cámara de Senadores, (Artículo 110).
- d) El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento, (Artículo 114).

El Título Cuarto contempla la aplicación del juicio político, con el cual se busca imponer a los funcionarios federales que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas como los son la destitución de sus funciones o la inhabilitación hasta por veinte años, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún órgano de gobierno o en su defecto, en caso de los funcionarios estatales, se emite una resolución declarativa del órgano legislativo federal, que debe hacerse del conocimiento de las legislaturas locales, para que las mismas actúen en consecuencia, para el caso de que con su conducta violenten leyes federales.

RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal de los servidores públicos se presenta cuando alguien con esa calidad infringe alguno de los preceptos contenidos en el Título Décimo, Libro Segundo del Código Penal Federal, en caso del Distrito Federal debemos atender al Capítulo Primero del Título Décimo Octavo del Código Penal para el Distrito Federal.

Sin perjuicio de la responsabilidad penal en que hubieren incurrido los servidores públicos, es necesario establecer la jerarquía del infractor para poder determinar que procedimiento es el aplicable ya que el artículo 111 constitucional enumera

una serie de funcionarios que gozan de inmunidad procesal en tanto no se declare fundada la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se trate de delitos graves cometidos por el Presidente de la República.

El Código Penal para el Distrito Federal contempla los siguientes tipos penales:

- Ejercicio Ilegal y Abandono del Servicio Público;
- Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública;
- Coalición de Servidores Públicos;
- Uso ilegal de atribuciones y Facultades;
- Intimidación;
- Negación del Servicio Público;
- Tráfico de Influencia;
- Cohecho;
- Peculado;
- Concusión;
- Enriquecimiento ilícito; y
- Usurpación de funciones públicas.

RESPONSABILIDAD CIVIL

La Responsabilidad Civil de un servidor pública se presenta cuando este obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión un daño o perjuicio ya sea al Estado o a un particular, en cuyo caso se encuentra obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir el monto de la reparación.

El Código Civil para el Distrito Federal regula lo relativo a las obligaciones que nacen de los actos ilícitos en el Libro Cuarto, Título Primero, Capítulo V, y en los artículos 1927 y 1928 se refiere específicamente a los daños y perjuicios que se causen por los servidores públicos con motivo del ejercicio del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas.

Cuando los actos ilícitos sean cometidos con dolo la responsabilidad del servidor pública será solidaria, en cualquier otro caso será subsidiaria y se hará efectiva en contra del Estado en el caso de que el servidor público al que se le impute el acto no sea capaz de responder de los daños y perjuicios causados, en este caso el Estado está facultado para repetir de ellos lo que se hubiere pagado.

RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL

Este tipo de responsabilidad es la que se deriva del Artículo 107 constitucional en su fracción XVI, la cual se refiere a las faltas que pueden cometerse por autoridades, es decir servidores públicos, al momento de que se lleve a cabo la ejecución de una sentencia amparo.

La Constitución contempla conductas tales como la repetición del acto reclamado y la omisión de la sentencia dictada por una autoridad federal, conductas que el mismo artículo 107 establece que se castigarán con la separación del cargo y consignación al Juez de Distrito que corresponda.

La Ley de Amparo regula lo referente a la responsabilidad de los funcionarios que conocen del amparo en su Título Quinto, Capítulo Primero, en el cual determina a través del artículo 198, que son responsables en los juicios de amparo por los delitos y faltas que lleguen a cometer, ya sea en la substanciación de éstos o de sentencias los Jueces de Distrito, las autoridades judiciales de los Estados, del Distrito Federal, los presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y estas conductas se castigarán conforme al Código Penal para el Distrito Federal en los términos de lo analizado previamente.

CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Para poder llegar a un concepto de Servidor Público es necesario mencionar que los ordenamientos legales federales que regulan la conducta del servidor público no nos proporcionan una definición o concepto, por lo que para facilitar la

delimitación de este concepto es necesario describir en que consiste y que debe entenderse por servicio público, para lo cual recurrí al Glosario de Términos de Auditoría, Control y Responsabilidades mismo que fue emitido por la otrora Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual define que el servicio público es:

“Toda prestación concreta que tiende a satisfacer necesidades y que se realiza directamente por la Administración Pública o los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en las que se determinan las condiciones técnicas y económicas en que deben prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia”.

Asimismo menciona, que por lo general se señalan para los servicios públicos las siguientes características: que sea una ordenación de elementos y actividades para alcanzar un fin social; que sea la satisfacción de una necesidad pública, no obstante que haya necesidades de interés general que sean satisfechas por el régimen del servicio privado, aunque no sean siempre las personas administrativas las que asuman esta empresa; que esta acción cristalice relaciones jurídicas, constitutivas de un régimen jurídico especial, distinto por lo tanto del régimen jurídico especial de los servicios privados.

Es importante tomar la opinión de autores como Deguit el cual opina que el servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurada, regulada y controlada por gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.

El maestro Gabino Fraga sostiene que el Estado realiza sus funciones dando órdenes y prestando servicios y opina que no toda la actividad del Estado debe ser considerada como servicio público, pero que la característica del régimen jurídico de los agentes públicos debe inspirarse en la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo que tienen encomendado.

Una vez que hemos analizado en que consiste el servicio público estamos en aptitud de citar un concepto de Servidor Público.

Concepto: “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, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales”.¹⁴

El maestro Luis Delgadillo los define: “El funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando”.¹⁵

Una definición más es la que aporta el maestro Narciso Sánchez Gómez: “El Servidor Público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales”.¹⁶

Del concepto anteriormente citado, podemos extraer un término fundamental para el significado del mismo, y este es el de nombramiento, por nombramiento debemos entender “el reconocimiento oficial que hace el Estado de la existencia de la relación laboral que hay entre ambos y que responsabiliza a aquel por su actuación frente al propio Estado y frente a los gobernados”.¹⁷

¹⁴ Sergio Monserrit Ortiz Soltero, “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, pp. 4 y 5 2004

¹⁵ Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, “Elementos de Derecho Administrativo”, pp. 179 y 180, 2004

¹⁶ Sánchez Gómez Narciso, “Primer curso de derecho administrativo”, Porrúa, México, 1998, p. 374.

¹⁷ Idem pag. 20

El artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone los elementos fundamentales que debe contener el nombramiento y son los siguientes:

- a) Nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y el domicilio del servidor público;
- b) La determinación precisa de los servicios que debe brindar;
- c) El carácter del nombramiento, si es definitivo, interino, provisional o por tiempo fijo, o por obra determinada;
- d) La duración de la jornada de trabajo;
- e) El sueldo y demás prestaciones que deberá percibir el trabajador;
- f) El lugar en que prestará sus servicios.

AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Son autoridades competentes para conocer de las irregularidades administrativas de los servidores públicos:

- En materia de responsabilidad administrativa a nivel federal:
 1. La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
 2. La Secretaría de la Función Pública;
 3. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
 4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
 5. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
 6. Los Tribunales del Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
 7. Los tribunales agrarios;
 8. El Instituto Federal Electoral;
 9. La Auditoría Superior de la Federación;
 10. La Comisión Nacional de Derechos Humanos;
 11. Banco de México;
 12. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

- En materia de responsabilidad administrativa en el Distrito Federal:
 1. El Órgano de Control del Ejecutivo de Gobierno del Distrito Federal;
 2. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
 3. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; y,
 4. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Cámaras del Congreso de la Unión.

Al margen de las actividades de carácter legislativo inherente a la Cámara de Diputados también tienen, desde el punto de vista material, una triple función jurisdiccional, en virtud de que por una primera parte son los únicos órganos facultados para instruir el Juicio Político en contra de los funcionarios públicos que enumera el artículo 110 constitucional; en segundo lugar, se encuentran legalmente facultados para declarar la procedencia de las denuncias penales que se interpongan en contra de los funcionarios que gozan de inmunidad procesal, la cámara de senadores para el Presidente de la República y la Cámara de Diputados para los funcionarios restantes; y por una tercera parte también están legalmente facultados para aplicar la ley a sus servidores públicos en materia de responsabilidad administrativa.

Suprema Corte de Justicia.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación contempla los órganos y sistemas de control para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que llegaren a incurrir sus servidores públicos, designando como autoridad competente dentro del Poder Judicial de la Federación, entre otras, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Secretaría de la Función Pública.

Es una dependencia del Ejecutivo Federal creada por la inclusión del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por la que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, posteriormente cambió su

denominación a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y actualmente se denomina Secretaría de la Función Pública, aunque ha conservado las funciones originalmente asignadas a su antecesora y que tiene como facultades, entre otras la de actuar como órgano de control, en tanto que previene y sanciona la corrupción en el servicio público, a la vez que coadyuva con las autoridades tanto administrativas como judiciales en la investigación e integración de los elementos formales y materiales que pudieren enmarcar conductas irregulares o ilícitas de los servidores públicos. Esta dependencia se encuentra contemplada por el artículo 37 de la referida Ley Orgánica.

De la Secretaría de la Función Pública también dependen de manera funcional, ciertos cuadros administrativos que están adscritos a las dependencias de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como Paraestatal, así como en las diferentes oficinas regionales del interior del país.

La Secretaría de la Función Pública contará, además, con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como los titulares de las áreas de quejas y denuncias, auditoría y responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y tendrán la facultad de recibir las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento, investigar y fincar las responsabilidades a quien hubiere lugar.

Los servidores públicos adscritos a la Secretaría de la Función Pública que incurran en responsabilidad administrativa serán sancionados por la Contraloría Interna de dicha dependencia; en la inteligencia que su titular será designado por el Presidente de la República y solamente será responsable administrativamente ante él.

Contralorías Internas.

Las Contralorías Internas son órganos administrativos que componen la estructura de los diferentes órganos públicos. Desde antes de la publicación de las reformas

de 1982 ya existían como unidades administrativas encargadas, fundamentalmente, de la implementación de sistemas y práctica de auditorías, pero su inclusión en la Ley Federal les otorgó nuevas facultades, como la de instaurar el procedimiento disciplinario por responsabilidades administrativas y aplicar sanciones de esta naturaleza en el ámbito de su competencia; sin embargo, estas facultades varían dependiendo del órgano de gobierno de que se trate. En las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las Contralorías Internas tienen una mayor gama de facultades que las que tiene el Poder Judicial de la Federación y las del poder Legislativo Federal, por lo que el enfoque que aquí se les da es desde el punto de vista de la Administración Federal.

A estas unidades administrativas les corresponde, en términos generales, prevenir, vigilar, apoyar y sancionar, en su caso, mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público; en tal virtud deberán dictar o implementar aquellas disposiciones, políticas, planes, programas, procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que le permitan obtener este fin; por lo tanto podemos señalar que la función de las Contralorías Internas se pueden resumir en tres grupos:

1. El control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público.
2. La práctica de auditorías, y
3. La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la dependencia o entidad a la que pertenece la Contraloría Interna, y en su caso, la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público, así como la imposición de las sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala el ordenamiento invocado.

Los titulares de las Contralorías Internas dependen linealmente de los titulares de las entidades o dependencias a fin de mantenerlos al margen de influencias ajenas y contrarias que provoquen que su actuación se desvíe de la intención del Ejecutivo Federal; así mismo, el desarrollo y cumplimiento de las actividades de las Contralorías estarán sujetas a las normas, procedimientos y disposiciones generales que emita la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aunque gozan de plena independencia para vigilar y fiscalizar aquellas acciones administrativas que desarrollen los cuadros administrativos de su área de competencia. Las Contralorías Internas deben abstenerse de realizar directamente funciones de contabilidad, tesorería, informática, custodia y administración de bienes federales. Las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son aquellas que menciona su artículo 3º, sin embargo, los titulares de las Contralorías Internas y los titulares de las áreas de responsabilidades pueden aplicar sanciones administrativas que correspondan al caso concreto y dentro del ámbito de su competencia, sin necesidad de que el superior jerárquico se pronuncie al respecto.

Unidades de Quejas y Denuncias.

Las Unidades de Quejas y Denuncias conocen de:

- a) Las quejas o denuncias que formulen los servidores públicos en contra de empleados federales adscritos al área de su competencia.
- b) De las quejas o denuncias que formulen los particulares en contra de los servidores públicos adscritos sus dependencias o entidad.
- c) De las quejas o denuncias que sean enviadas por las oficinas regionales respectivas.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos dispone en su artículo 10º:

“ARTICULO 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia”.

CAPITULO III.

SISTEMA JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL

CONCEPTO

La responsabilidad es un concepto de la teoría del derecho que se encuentra en un punto medio entre los calificadores deónticos (prohibiciones, permisos y obligaciones) y las expresiones específicas de las materias jurídicas (delito, aval, contrato, convenio), por lo que se trata de una expresión general en el campo jurídico.¹⁸ Pese a ello, el contenido del concepto puede transformarse dependiendo de la posición epistemológica sostenida, ya que el concepto que se aborda es indeterminado y varios elementos del mismo pueden variar dependiendo del enfoque.

El concepto de responsabilidad es vago, esta vaguedad posiblemente es producto de las diferencias existentes entre los ordenamientos jurídicos que recogen la institución, así como de los distintos objetivos de cada rama del derecho, esto es así en razón de que la responsabilidad, a pesar de ser un concepto jurídico fundamental, no tiene un objetivo unívoco. No solo busca sancionar a los responsables por algo, tal como ocurre en el ámbito penal. La responsabilidad también busca equilibrios sociales y no necesariamente reproches a los infractores, como ocurre en la responsabilidad civil.

¹⁸ Hohfeld, W. N., Conceptos Jurídicos Fundamentales, 4ª ed. México, Fontamara, 1997, pp. 9 y ss.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia”.

CAPITULO III.

SISTEMA JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL

CONCEPTO

La responsabilidad es un concepto de la teoría del derecho que se encuentra en un punto medio entre los calificadores deónticos (prohibiciones, permisos y obligaciones) y las expresiones específicas de las materias jurídicas (delito, aval, contrato, convenio), por lo que se trata de una expresión general en el campo jurídico.¹⁸ Pese a ello, el contenido del concepto puede transformarse dependiendo de la posición epistemológica sostenida, ya que el concepto que se aborda es indeterminado y varios elementos del mismo pueden variar dependiendo del enfoque.

El concepto de responsabilidad es vago, esta vaguedad posiblemente es producto de las diferencias existentes entre los ordenamientos jurídicos que recogen la institución, así como de los distintos objetivos de cada rama del derecho, esto es así en razón de que la responsabilidad, a pesar de ser un concepto jurídico fundamental, no tiene un objetivo unívoco. No solo busca sancionar a los responsables por algo, tal como ocurre en el ámbito penal. La responsabilidad también busca equilibrios sociales y no necesariamente reproches a los infractores, como ocurre en la responsabilidad civil.

¹⁸ Hohfeld, W. N., Conceptos Jurídicos Fundamentales, 4ª ed. México, Fontamara, 1997, pp. 9 y ss.

Una vez apuntado lo anterior, es conveniente iniciar una delimitación conceptual con los significados gramaticales y etimológicos del término. En ese sentido es un lugar común afirmar que el vocablo responsabilidad proviene del latín *sponsor* que significa “el que se obliga”, y *respondere* cuya traducción sería hacer frente.¹⁹ Gramaticalmente, el concepto de responsabilidad implica la obligación moral que resulta para uno del posible error en un asunto determinado.²⁰ El término responsabilidad proviene de *respondere*, que significa prometer, merecer, pagar. Así, *responsalis* significa “el que responde”; *responsum* (responsable) significa “el obligado a responder de algo o de alguien”. Para la dogmática jurídica, la responsabilidad presupone un deber que constituye la conducta que, de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; la responsabilidad supone una obligación, señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de la misma. El término responsabilidad significa que un individuo es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligado a responder por las consecuencias que los mismos originan, y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado.

Fernández Ruiz define a la responsabilidad en términos amplios como la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados conciente y libremente. Por otra parte, en términos concretos, la responsabilidad se entiende como el surgimiento de una obligación o sanción en un caso determinado o determinable, como resultado de un acto específico.²¹

Fernández Ruiz divide el ámbito de responsabilidad en dos bloques diferenciados. El primero es la responsabilidad moral, producto de una infracción a dicho campo normativo, y que responde a la idea de libertad individual y de responsabilidad de los actos producidos en ejercicio de dicha libertad. El otro bloque es la responsabilidad jurídica, que exige el sometimiento a las consecuencias jurídicas por la realización de un determinado acto. Este bloque a su vez encuentra dos

¹⁹ Véase voz “Responsabilidad”, Tamayo Salmorán, Rolando, Nuevo diccionario jurídico mexicano, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 3349.

²⁰ Real Academia de la Lengua, Diccionario de la Lengua Española, 21ª. Ed. Madrid España, 1992, p. 1784.

²¹ Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, México, McGraw Hill, 1997, p. 165.

tipos diversos: la responsabilidad penal y la civil. Un acto se encontrará inmerso en uno de los tipos dependiendo del sujeto afectado, ya sea la sociedad en su conjunto o una persona en lo particular. En el primer tipo se exige al Estado la investigación de la imputabilidad del autor, en tanto que en la responsabilidad civil es irrelevante la imputabilidad del mismo toda vez que el factor de mayor trascendencia es la determinación de un nexo jurídico de obligación entre los sujetos.

Por su parte, Álvaro Castro ha considerado que ambas alusiones se refieren a una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual debe esperarse cierto comportamiento.²²

Carlos Santiago Nino,²³ señala que el vocablo responsabilidad puede ser usado en cuatro acepciones:

- a) Responsabilidad como obligaciones o funciones derivadas de cierto cargo (Nino señala como ejemplos: el padre es responsable de los hijos o el ministro es responsable de conducir la política exterior).
- b) Responsabilidad en el sentido del factor casual, se refiere tanto a cosas como procesos (la tormenta es la responsable o Juan fue responsable de que llegara tarde).
- c) Responsabilidad como capacidad y como estado mental (individuo mentalmente capaz).
- d) Responsabilidad como punible o moralmente reprochable (acreedor de una pena o reproche).

El mismo Nino señala que Kelsen define a la responsabilidad como un individuo que es susceptible de ser sancionado independientemente de que haya cometido o no el acto antijurídico. Clasifica a la responsabilidad en directa (cuando es pasible a una sanción por un acto propio) o indirecta (en aquellos supuestos en que el sujeto es responsable por actos de terceros, hijos menores por ejemplo).

²² Castro Estrada, Álvaro, Responsabilidad patrimonial del Estado, México Porrúa p. 41.

²³ Nino, Carlos Santiago, Introducción al análisis del derecho, Barcelona, Ariel, Derecho, 1999, pp. 184 y ss

No debe perderse de vista que el derecho en la teoría pura de Kelsen llega al resultado en que los órdenes sociales son coactivos, es decir que determinan una coacción como consecuencia de un acto, por lo que la sanción es uno de los elementos principales de la teoría. En ese sentido, la posición de Kelsen es interna del derecho.

Ferrajoli considera a la responsabilidad como la sujeción jurídica a la sanción como consecuencia de un delito, cualquiera que sea la relación jurídicamente exigible al sujeto y el delito respectivo. Para el maestro de Camerino es dable distinguir entre culpabilidad y responsabilidad en razón de que existen formas de responsabilidad sin culpas. Por consiguiente, un modelo garantista será aquel que incluya la garantía de responsabilidad personal subjetiva y culpable, y que vete cualquier tipo de responsabilidad impersonal, objetiva o no culpable y, en tal virtud, que excluya de responsabilidad al sujeto por el tipo de la acción (hechos ajenos o casos fortuitos), por la inimputabilidad del autor (enfermedad mental o minoría de edad) o por las causas de exclusión de la culpabilidad (fuerza mayor, error).²⁴

Guido Pincione refiere que la responsabilidad designa la condición de quién es objeto apropiado de una pena o de un reproche moral. Para el autor, la responsabilidad presupone dos condiciones, la voluntariedad y la intencionalidad. La primera significa que el sujeto activo realizó el acto por una manifestación de la voluntad y tiene como contraparte la posibilidad de matizar la responsabilidad en la medida en que el carácter volitivo de la acción se encuentra viciado. Como ejemplos de lo anterior se encuentran la coerción, el estado de necesidad, la legítima defensa o, en ocasiones la ignorancia y en general todos los vicios de la voluntad. La intencionalidad está vinculada con la descripción de la acción. La diferencia entre una y otra es precisamente que la voluntad no varía con las distintas descripciones posibles de la acción. La diferencia entre una y otra es precisamente que la voluntad no varía con las distintas descripciones posibles de una acción, en tanto que la intencionalidad sí. La responsabilidad es posible aun

²⁴ Ferrajoli Luigi, Derecho y Razón, Madrid, Trotta 1994, pp. 490 y 491

en los casos en que los acontecimientos no son producto de ninguna acción intencional (por ejemplo los delitos culposos o la negligencia administrativa) o, en todo caso persiste en razón del resultado.

Como se ha señalado, la responsabilidad implica una relación jurídica de sujeción de una parte a una determinada consecuencia jurídica. Lo cierto es que el concepto de responsabilidad varía de conformidad con la materia en cuestión. Pablo Larrañaga, por ejemplo, señala que el concepto de responsabilidad se particulariza en dos esferas específicas: la política, referido a las exigencias hacia los gobernantes (noción de interés general), y la estrictamente jurídica, que se refiere a dos tipos de funciones de derecho: la protección de la vida y de la integridad física (paradigma penal), y la protección de los bienes económicos (paradigma civil).

Larrañaga menciona que ambos paradigmas tienen su origen en dos consecuencias jurídicas distintas: el castigo y la obligación de restitución. El primero para el ámbito penal y el segundo para el civil. El primero por la necesidad del Estado de sancionar a los infractores de la norma que ponen en peligro el tejido social. En el segundo por la perspectiva de buscar esquemas de compensación de daños en las relaciones entre particulares. Este autor menciona que ambos paradigmas se conforman por cuatro elementos: ilícito, objetivo de la sanción, procedimiento y contenido de la sanción. En el primero, la responsabilidad penal y civil se distingue por el elemento subjetivo del ilícito: en tanto en el ámbito penal es necesario un elemento de culpabilidad, en el ámbito civil basta el resultado.

Tratamiento conceptual de control, responsabilidad y rendición de cuentas.

La palabra control procede del francés controle que significa inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, preponderancia. A decir de José Luis Vázquez Alfaro, la palabra control (francés antiguo) es un registro que se lleva por duplicado. En realidad la idea de control es la confrontación y búsqueda de

conformidad entre dos elementos. Gramaticalmente hablando, podemos entender el término control con diferentes acepciones como: comprobación, inspección, examen, vigilar, examinar, crítica; dominio, supremacía, dirigir, guiar, limitar, colacionar, dispositivo para hacer funcionar o comprobar algo. Dependiendo del uso que se le confiera a la palabra se puede hacer alusión a diferentes aspectos u objetos, por ello, es necesario precisar el sentido que el término control adopta como parte de la estructura fundamental del Estado.

Desde el punto de vista del ejercicio de las funciones públicas, el término de control se enfoca en las medidas de revisión, supervisión, vigilancia, prevención y corrección que el Estado mexicano ha dispuesto a través de sus diversos ordenamientos legales. Todo ello a fin de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno, así como las gestiones del gasto público, esto es, de aquellos que de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son considerados como Servidores Públicos. Bajo este criterio podemos entender el control como un acto accesorio de uno principal, entendiendo como accesorio el acto de revisar, supervisar, vigilar, etcétera, y como principal la actividad de la función pública como tal. Aragón ha hecho hincapié en el factor de que la unidad del fin permite atribuirle al concepto de control, como un elemento indisoluble del concepto de Constitución y un carácter unívoco, la pluralidad de medios de control y la diversidad de objetos sujetos al mismo que impiden sostener un concepto único. Asimismo el Jurista Manuel M. Díez sostiene que “se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines”. Derivado de lo anterior, el vocablo control

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

Como base debemos enfocarnos en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anteriormente denominado “de las

responsabilidades de los funcionarios públicos” y ahora “Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimoniales del Estado”. Destaca el artículo 108 constitucional el cual como ya mencioné previamente establece que 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 de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Como ya hemos dicho, actualmente, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos se encuentran plasmadas en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108 a 114.

Los artículos 108, 110, 111, 112 y 114 establecen diversas disposiciones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos, haciendo alusión especial a lo concerniente a los sujetos de responsabilidad, Juicio Político, responsabilidad penal, así como la declaración de procedencia de ciertos servidores públicos.

El artículo 109 del ordenamiento en comentario, es el que regula la responsabilidad de los servidores públicos, y a su vez, establece los diferentes tipos de responsabilidades en que estos pueden incurrir:

“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

redundan 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 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.

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

Las leyes determinarán 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 sancionarán 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 efecto, de la lectura del artículo transcrito, se observa la reglamentación de las responsabilidades política, penal, civil y administrativa, mismas que resultan materia del derecho público. Aunque la responsabilidad civil no se encuentra expresamente señalada, se encuentra implícita al hablar de responsabilidad penal o administrativa, en virtud de que el legislador pretendió, en ambas materias, que el servidor público responsable fuera castigado severamente en el aspecto económico (civil), particularmente cuando se tratase de conductas que causaran daños y perjuicios a la hacienda pública, o que en su defecto, implicaran lucro indebido o la obtención en beneficios adicionales por parte del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por cuanto hace al artículo 113 de nuestra Ley Fundamental, es de señalarse que dicho precepto merece especial atención, en virtud de que sienta expresamente las bases sobre las cuales habrá de regularse en materia de responsabilidad administrativa.

El citado artículo dispone lo siguiente:

***“Artículo 113.** 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.”

Por lo que se refiere al marco legal de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y como he mencionado anteriormente, el principal ordenamiento que la rige, sin perjuicio de otras disposiciones reglamentarias que pudieran regularla en el ámbito de sus respectivas competencias, es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, y que es vigente para el Distrito Federal aun con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas del Distrito Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo de 2002, y la cual conforme a su artículo segundo Transitorio derogó los títulos primero, tercero y cuarto de la primera, únicamente en lo que respecta al ámbito federal, ya que los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal seguirán rigiéndose por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Dicha Ley regula a los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, limitándose esta ley a la responsabilidad administrativa en que pudiesen incurrir los servidores públicos, separándola de la responsabilidad derivada del juicio político, y la declaración de procedencia.

La LFRSP en su artículo primero establece que dicha Ley tiene por objeto reglamentar el Título IV constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público, (artículo 2º, relacionado con el 108º constitucional).
- II. Las obligaciones en el servicio público, (artículo 47º)
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político, (artículo 53º).

- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones, (artículo 63º y 64º).
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos de gozan de fuero, (artículos 25 a 29).
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos, (artículos 79 a 90).

LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

En el D.F., al igual que en las entidades federativas en las cuales se divide el territorio nacional es indispensable la existencia de la administración pública a nivel local, esta es conformada por ejecutivo, legislativo y judicial, la primera se encuentra representada por el Jefe de gobierno del Distrito Federal, el poder legislativo recae en la Asamblea Legislativa y la función judicial se encuentra materializada a través del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El multicitado artículo 122º constitucional en su Base Primera, fracción V, inciso B, faculta a la Asamblea Legislativa para expedir la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la cual contiene lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de los tribunales encargados de la función judicial.

Por otro lado, en el artículo 109 constitucional se encuentra la facultad expresa del Congreso de la Unión para expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas tendientes a sancionar las conductas consideradas actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, esto claro en el ámbito de su competencia. Lo anterior relacionado con la fracción I, del inciso A, del artículo 122 constitucional, el cual señala que corresponde al Congreso de la Unión legislar lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, da como resultado que el Congreso de la Unión es competente para

legislar en materia de responsabilidad de servidores públicos del Distrito Federal tanto en el ámbito ejecutivo como el legislativo.

Esta peculiar circunstancia que encuentra su origen en la reforma a la Constitución del año 1996, la cual a mi parecer contiene errores que son en cierta medida reflejo del régimen presidencialista que nuestro país ha padecido, cada vez en menor grado, desde hace más de 80 años, ya que este apéndice del esquema legislativo anterior lo único que en realidad pretendió fue mantener el control federal sobre cierta parte de la administración pública del D.F. para mantener “a raya” a la oposición un vez que esta ocupara esos cargos.

Sin perjuicio del posterior análisis que haré de dicha situación y por ende la propuesta de soluciones a ese esquema, debemos comentar como es entonces que actualmente se regula la materia de responsabilidades en el Distrito Federal.

Originalmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), publicada el 31 de diciembre de 1982 era aplicable como su propio lo indica a nivel federal, y dada la naturaleza del DF esta Ley regía a los servidores públicos de la administración pública de la capital del país. El día 13 de marzo de 2002 es publicada en el Diario Oficial la Ley denominada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), la cual deroga el Título Primero, por lo que se refiere a materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la LFRSP pero únicamente en lo que respecta al ámbito federal ya que las disposiciones de esta última siguen aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local en el DF, esto último acorde al artículo segundo transitorio de la LFRASP.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La responsabilidad administrativa se origina por faltas en la prestación del empleo, cargo o comisión, así como por el incumplimiento de obligaciones o deberes que establece la LFRSP.

El artículo 114 de la Constitución en su tercer párrafo establece y ordena:

“... 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”

En el artículo anterior se prevé que la Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de las infracciones, si bien cuando éstas fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años. Al respecto, la ley reglamentaria establece que la prescripción de la facultad de la autoridad para sancionar las responsabilidades administrativas opera en un año, si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no excede del equivalente de diez veces de salario mínimo; por otro lado, se prevé que si se supera esa cantidad prescribirá en tres años.

Por otra parte, los artículos 47 a 78 norman las sanciones y procedimientos para aplicarlas. No obstante, en virtud de la dificultad que presenta señalar cada una de las obligaciones de los empleados y funcionarios públicos, también se hace poco probable enumerar las infracciones y por ende determinar las faltas disciplinarias, por lo que las disposiciones legales se limitan a definir la falta disciplinaria como la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo.

Por su parte el artículo 109 constitucional señala que “los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente”, adicionando, en forma reiterativa a lo dispuesto por el artículo 23 constitucional, que “no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”. De ello se desprende que si bien es cierto que no se puede duplicar un mismo tipo de sanción a una conducta, no hay restricción legal para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad, es decir, “se puede dar

el caso de que una misma conducta acarree una sanción política o administrativa e incluso...civil".²⁵

Es preciso decir que, con respecto a los gobernadores de los estados, los diputados y los magistrados judiciales locales, en los términos del artículo 108 constitucional, éstos podrían ser sujetos no solo de responsabilidad política, penal, civil de carácter federal, sino, además, una vez que la legislatura local expidiera la respectiva Ley de Responsabilidades de Servicios Públicos, podrían incurrir a través de otras conductas en responsabilidad política o administrativa, a la vez que penal y civil de carácter local. Para determinar la naturaleza jurídica del procedimiento disciplinario, se considera relevante señalar que el procedimiento administrativo en general constituye la forma de expresión de la función administrativa, ya que a través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa.

Para Andrés Serra Rojas:

“El procedimiento administrativo esta constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las Leyes Administrativas, que determinan los requisitos precisos que preceden el acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin.”²⁶

El Tercer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO, establece que:

“Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos, realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado”.

²⁵ Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Porrúa, 2000, T. X, p. 725.

²⁶ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo primer curso, 21ª ed., México Porrúa 1997, p. 275.

En el artículo 2º de la Ley de Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal en su artículo 2º, fracción XII, establece que el procedimiento administrativo, es:

“El conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general”.

El maestro Cipriano Gómez Lara habla de la diferencia conceptual y práctica entre procedimiento y proceso, señala que el proceso es un conjunto de procedimientos, entendidos éstos como un conjunto de formas o maneras de actuar; el procedimiento se refiere a la forma de actuar.²⁷

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez enmarca al procedimiento administrativo disciplinario dentro del derecho disciplinario y para ello cita a Francisco Bueno Auras “... el procedimiento sancionador es el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa”.²⁸

La Constitución en el título cuarto se limita a enunciar los sujetos responsables, los presupuestos genéricos de la responsabilidad, las modalidades de sanciones, montos máximos de resarcimiento económico, remitiendo el resto de la reglamentación a la ley o leyes secundarias administrativas, sobre todo lo referente al procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas a efecto de que sean estas disposiciones secundarias las que establezcan las directrices de tipo procedimental, que permitan perfilar elementos conceptuales propios de la materia disciplinaria.

Al procedimiento administrativo disciplinario le son aplicables los requisitos de validez y existencia, a los que nos referiremos a continuación:

Requisito de legalidad:

²⁷ Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, 9ª Ed. México, Harla, 1995, 99. 217 y 218

²⁸ El derecho disciplinario de la administración pública, México, INAP, 1900, p.139.

Se deriva de los artículos 14 y 16 constitucionales que contienen las garantías de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica, las cuales deben observarse y cumplirse por la autoridad que instrumente el procedimiento.

El principio de legalidad forma parte de todo procedimiento administrativo y en el caso del disciplinario se traduce en lo siguiente: el procedimiento deberá sustanciarse, se sujetará a las etapas y formalidades que señala el artículo 64 de la LFRSP y se instruye con base en la identificación de la conducta del presunto infractor de alguna o alguna de las hipótesis normativas previstas en el artículo 47 de dicho precepto normativo.

Requisito de tipicidad:

La tipicidad administrativa es la descripción legal de una conducta específica que trae aparejada una sanción administrativa. Esto es que en materia del procedimiento administrativo disciplinario una conducta tiene que encuadrarse y vincularse con algún o algunos de los supuestos previstos en el multicitado artículo 47.

Requisito de culpabilidad:

Se establece en este procedimiento la necesidad de que la conducta del servidor se manifieste o materialice en una violación a la normatividad.

Requisito de proporcionalidad:

Se refiere a que las sanciones que se impongan será el resultado de ponderar las infracciones cometidas y las particularidades del caso (artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Requisitos de Presunción de Inocencia:

La LFRSP en su artículo 64, fracción IV, establece que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, esto se relaciona con la facultad

consistente en que la autoridad puede suspender temporalmente a los presuntos responsables de sus cargos.

Requisito de prescripción:

En términos generales se entiende a la prescripción como el medio de adquirir derechos o librarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley. En materia de responsabilidades administrativas se refiere a la extinción de las facultades de la autoridad administrativa para imponer sanciones en un asunto específico, lo cual no necesariamente significa que no se pueda intentar por otras vías como la civil o penal.

La extinción de las facultades de la autoridad sancionadora para imponer sanciones esta sujeta a las características que presente el caso en concreto, por lo que en el artículo 47 se prevén los casos de prescripción.

Requisitos de incompatibilidad. El artículo 109 de la Constitución establece que no es dable duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, sin significar que exista impedimento para que una misma conducta origine dos o más tipos de responsabilidades. Una vez finalizado un procedimiento de cualquier naturaleza, no se podrá iniciar otro de la misma materia en la cual fue concluido, si se invocan los mismos hechos, actos o conductas examinadas en aquél. Sobre este requisito cabe señalar que la responsabilidad administrativa puede coexistir con otros tipos de responsabilidad, como la penal y la civil, la cual no podría concebirse si ambas sanciones fueran idénticas y los poderes de los que emanan, en virtud del principio *non bis in idem*.

Efectos de las resoluciones.

La resolución que se emitida como resultado del trámite del procedimiento administrativo disciplinario, no debe confundirse con aquella que pronuncia un juez o tribunal jurisdiccional, toda vez que el órgano que las emite es de naturaleza diferente. No obstante, tanto los requisitos de validez como su contenido revisten una equivalencia de fondo, por lo que la resolución que nos ocupa es un acto de

autoridad administrativa que define o da certeza a una situación administrativa, creando, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones concretas a determinados sujetos.

La ley de la materia no prevé requisitos formales que deba cumplir la resolución disciplinaria. Sin embargo, tomando en consideración que la misma producirá una afectación en la esfera jurídica del servidor público, es imprescindible que ésta se emita con las formalidades de un acto de autoridad, es decir, debidamente fundada y motivada, y emanada de autoridad competente.

Una vez que la autoridad cuenta con elementos de fondo suficientes para resolver el asunto, la forma de exteriorizar su voluntad es a través de de la resolución que puede ser condenatoria o absolutoria.

Los efectos jurídicos de la resolución absolutoria varían diametralmente de aquellas en donde se imponen sanciones. La primera adquiere el grado de inamovible e incompatible, la segunda trae aparejado el derecho del servidor responsable de inconformarse con la resolución emitida, en consecuencia se le considera válida pero carente de eficacia. A este respecto Acosta Romero señala:

“...puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a término o condición y durante los lapsos que estos se cumplan, el acto administrativo no tenga eficacia, pues esta entraña la realización del contenido del acto, para que el acto sea eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación.”²⁹

SANCIONES

El concepto de sanción administrativa esta ligado al del poder disciplinario, considerando a este último como “la facultad que tiene el Estado de aplicar al

²⁹ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo (primer curso), México Porrúa, 1997, p. 840.

personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su encargo”.³⁰

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

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

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

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

³⁰ Serra Rojas, Andrés, op. Cit., nota 14 p. 216

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

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

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

Por lo anterior se observa la gran falla en que incurre la ley por no precisar qué sanciones corresponde aplicar respecto de que violaciones o incumplimientos de deberes, es decir, deja a las autoridades absoluta discrecionalidad para escoger la sanción en cada caso. Sin embargo, las autoridades administrativas para estar en posibilidad de hacer efectivas estas sanciones deben tomar en cuenta ciertos factores o elementos como: gravedad de la infracción cometida, condición, socio-

económica del infractor, nivel jerárquico del trabajador, reincidencia del infractor, monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado de la infracción y antigüedad en el servicio.

CLASIFICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Amonestación.

Es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve, generalmente es por escrito, e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones en caso de reincidencia.

La amonestación tiene dos modalidades ya que puede ser pública o privada, y esta variante se presenta dependiendo las circunstancias ya que en el primer caso se dejará constancia en el expediente laboral que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, en el sentido de que el servidor público fue sancionado.

La Secretaría de la Función Pública como órgano facultado por la Ley de la materia para dictar los lineamientos y políticas generales en la aplicación de la Ley, emitió entre otros documentos, una guía para la aplicación e interpretación de la Ley. En este documento denominado Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público señala que las modalidades de la amonestación se deben entender como:

“... es privado el apercibimiento o la amonestación que realiza la autoridad de forma verbal, sin que deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será pública, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deben quedar por escrito o integrados al expediente que corresponda.”

Este criterio es objetable en atención a que por una parte, habiéndose iniciado un proceso administrativo disciplinario es requisito el cumplimentarlo, acto que se logra mediante la resolución firme y por escrito que emite el titular del órgano competente, ya que si se hiciera en forma verbal no existiría la evidencia de la actuación de la unidad administrativa que conoce de la responsabilidad y parecería que el caso quedó inconcluso; y por la otra subsiste el hecho, de que habiendo sido sancionado privadamente el servidor público, no se le considere reincidente en caso de que incurra en otra responsabilidad, situación que tendría que acreditarse, en su oportunidad, ante otras autoridades como la laboral, y por ende la falta de constancia impediría acreditar la reincidencia.

Suspensión.

Es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

Dicha suspensión no podrá ser menor de tres días ni mayor a un año, asimismo el artículo 56 de la LFRSP dispone la suspensión del empleo, cargo o comisión debe ser aplicada por el superior jerárquico.

Destitución.

Es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico – laboral con el Estado.

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, debe ser demandada por el superior jerárquico se acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas; es decir que la resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión, surtirá sus efectos en forma distinta, si se trata de trabajadores de base o de trabajadores de confianza, en el primer caso, el área legal de la dependencia o entidad presentará, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público

responsable, a la que se acompañará como documento fundatorio la resolución firme por la que la Secretaría de la Función Pública o, en su caso, la Contraloría Interna, impusieron como sanción la destitución al trabajador de base. Lo anterior encuentra su fundamento en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Toda vez que la separación definitiva del trabajador de base debe fundamentarse en una causa justa y su nombramiento dejará de surtir efectos solamente por laudo firme dictado por el Tribunal Federal Laboral, la resolución administrativa debe contener las causas y los fundamentos razonamientos y motivaciones que provocaron la imposición de la sanción de destitución. La Secretaría de la Función Pública o la Contraloría Interna deben encuadrar la conducta del trabajador dentro de la legislación laboral y probar que ha sido contraria a las disposiciones legales que rigen su conducta laboral.

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

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

Es decir, que mientras en el régimen de base se requiere demandar la destitución del servidor público responsable ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en el régimen de confianza, por la naturaleza de las funciones de servidor público, no es necesario formular la demanda laboral, por lo que

consecuentemente, el acto administrativo que se traduce en la resolución dictada por el Titular de la Contraloría, surte sus efectos a partir de su notificación al servidor público.

Sanción económica.

La sanción económica consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en tres tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos y en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

La sanción económica está íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora, está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos.

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

La resolución mediante la cual se impongan sanciones económicas constituirá un crédito fiscal a favor de la Hacienda Pública y se hará efectivo mediante el procedimiento coactivo de ejecución que contemplan las leyes fiscales.

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, aprovechamientos o sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidad que el Estado tenga derecho a exigir de sus

servidores públicos o de particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta propia. La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aún cuando se destinen a un fin específico, se realiza por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaria autorice. Dada la naturaleza fiscal de la sanción económica, el legislador de 2002 consideró pertinente que esta se actualizara, para los efectos de su pago, en la forma y términos que establece el ordenamiento fiscal citado para las contribuciones y aprovechamientos; es decir, una vez constituido el crédito fiscal derivado de la imposición de la sanción económica, la autoridad hacendaria lo deberá actualizar desde el mes en que debió hacerse el pago hasta el mes en que se efectúe, en la inteligencia que la falta de pago oportuno da lugar, además, al pago de recargos por conceptos de indemnización. En su caso, los recargos se calcularán aplicando al monto de la sanción económica actualizada la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de su actualización. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora deberá ser la que resulte de incrementar en un 50% a la que fije anualmente el Congreso de la Unión. También se incorporó a la ley de la materia una facultad que les otorga a la Secretaría de la Función Pública, al Contralor Interno y al titular del área de responsabilidades para que soliciten a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo disciplinario, que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables al fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida, en el supuesto que estos desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del Contralor Interno o del titular del área de responsabilidades. Una vez impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo. En tanto que el incumplimiento a lo dispuesto por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

Inhabilitación.

Consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.

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

La Ley de responsabilidades de dos mil dos fijó los criterios para imponer, en el ámbito administrativo, toda vez que también es una sanción penal, la inhabilitación con base en la gravedad de la conducta infractora y en la causación de daños y perjuicios o la obtención de un lucro indebido. En este orden de ideas, ésta es aplicable por un periodo de seis meses a un año cuando la conducta del servidor público no sea considerada grave por la ley y cuando haya causado daños y perjuicios o no obtenga un lucro indebido, y se impondrá de uno hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves se impondrá, además la sanción de destitución.

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

administrativa, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

La Ley de la materia impone la obligación a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para obtener, sin excepciones y antes de expedir el nombramiento o celebrar el contrato, la constancia de no habilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMO MEDIO DE DEFENSA.

Como todo sistema jurídico, el de responsabilidad de los servidores públicos cuenta con medios de impugnación en contra de la imposición de sanciones disciplinarias, ya que como sabemos, es indispensable que el funcionario público cuente con una protección en contra de las arbitrariedades de sus superiores jerárquicos por lo que debe contar con garantías que le permitan la defensa legítima en contra de los agravios que pudiera causarle el procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa.

Una vez que el servidor público ha sido sancionado este tiene el derecho de recurrir las resoluciones dictadas por las autoridades mediante la interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el recurso de revocación, los que se tramitarán de acuerdo a lo siguiente:

Recurso Administrativo de Revocación.

Este se encuentra regulado por el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante la revocación, el servidor se inconforma, ante la propia autoridad que originó los actos a revocar dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

El recurso en cuestión debe presentarse por escrito y dentro del término mencionado en el párrafo anterior y debe satisfacer los siguientes requisitos:

- Expresión de los agravios que a juicio del servidor público responsable le cause la resolución;
- Constancia de la notificación de la resolución;
- Copia de la resolución recurrida; y,
- El ofrecimiento de las pruebas que el recurrente se proponga rendir.

La autoridad resolverá sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueran idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución. Con estos elementos, la autoridad que conoce del asunto emitirá la resolución que corresponda dentro de los treinta días siguientes y la notificará al interesado dentro de las setenta y dos horas.

La interposición del recurso puede suspender la ejecución de la resolución, a petición del interesado conforme a las siguientes reglas:

- Tratándose de sanciones económicas, si el pago se garantiza en los términos del Código Fiscal de la Federación; y
- Tratándose de otras sanciones, la autoridad competente podrá conceder la suspensión del acto si se reúnen los siguientes requisitos:
 1. Que se haya admitido el recurso.
 2. Que la ejecución de la resolución recurrida provoque daños o perjuicios al responsable imposibles de reparación; y
 3. Que la suspensión del acto no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

La interposición de este recurso es optativa ya que como lo menciona el mismo artículo 71 los servidores públicos “podrán” impugnar mediante revocación la resolución que imponga la sanción administrativa. Es decir no es necesario agotar este recurso para acudir al juicio de nulidad.

Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Previsto en el artículo 70 de la Ley, puede intentarse directamente en contra de la resolución que contiene la sanción si no se desea acudir ante la autoridad emisora del acto, si se ha hecho uso del recurso se deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación para promover el juicio de nulidad.

Mediante la impugnación el servidor público sancionado se inconforma legalmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el cual es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, entre otras, por las que se impongan sanciones a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A Su vez, las resoluciones que dicte dicho tribunal pueden ser impugnadas por la Secretaría de la Función Pública, por las Contralorías Internas o por los titulares de las áreas de responsabilidades, según sea el caso. Las resoluciones se consideran definitivas cuando no admiten recurso o cuando su interposición es optativa.

El servidor público sancionado debe presentar la demanda, por escrito, ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que haya surtido efectos la notificación. La demanda debe contener:

- El nombre y domicilio del demandante;
- La resolución que se impugna;
- La autoridad o autoridades demandadas;
- Los hechos que den motivo a la demanda;
- Las pruebas que ofrezca;
- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado; y
- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Asimismo, al efecto debe adjuntar a la demanda:

- Copias de traslado para las partes involucradas;
- Los documentos que acrediten su personalidad;
- El documento donde conste el acto impugnado;
- Constancia de la notificación del acto impugnado en su caso;
- El cuestionario firmado, firmado por el actor, que debe desahogar el perito;
y ,
- Las pruebas documentales que ofrezca.

La sentencia definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá los siguientes efectos:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada; y,
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.

Las resoluciones anulatorias que dicte el Tribunal, y que tenga la característica de cosa juzgada, provocará efectos de restitución de los derechos al servidor público sancionado, sin embargo, éstas pueden ser impugnadas a su vez por la Secretaría de la Función Pública o las Contralorías Internas, además de que el Tribunal al carecer de ejecutividad dicha restitución puede ser difícil de alcanzar ya que en el ámbito contencioso administrativo no es posible ejercer acción alguna en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, por otro lado las prestaciones eminentemente laborales se encuentran fuera de competencia de este órgano Jurisdiccional.

Capítulo IV

En el cuerpo de este trabajo hemos analizado la responsabilidad de los servidores públicos desde un punto de vista general, analizando conceptos, clasificaciones, sujetos, sanciones, etc., diferenciando de la materia federal a la del fuero común, por lo tanto en este cuarto capítulo analizaremos el sistema que actualmente se sigue para legislar en materia de responsabilidades y la naturaleza particular del Distrito Federal para lo cual es de indiscutible importancia definir la naturaleza

- Copias de traslado para las partes involucradas;
- Los documentos que acrediten su personalidad;
- El documento donde conste el acto impugnado;
- Constancia de la notificación del acto impugnado en su caso;
- El cuestionario firmado, firmado por el actor, que debe desahogar el perito;
y ,
- Las pruebas documentales que ofrezca.

La sentencia definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá los siguientes efectos:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada; y,
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.

Las resoluciones anulatorias que dicte el Tribunal, y que tenga la característica de cosa juzgada, provocará efectos de restitución de los derechos al servidor público sancionado, sin embargo, éstas pueden ser impugnadas a su vez por la Secretaría de la Función Pública o las Contralorías Internas, además de que el Tribunal al carecer de ejecutividad dicha restitución puede ser difícil de alcanzar ya que en el ámbito contencioso administrativo no es posible ejercer acción alguna en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, por otro lado las prestaciones eminentemente laborales se encuentran fuera de competencia de este órgano Jurisdiccional.

Capítulo IV PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS

109 Y 122 CONSTITUCIONALES

En el cuerpo de este trabajo hemos analizado la responsabilidad de los servidores públicos desde un punto de vista general, analizando conceptos, clasificaciones, sujetos, sanciones, etc., diferenciando de la materia federal a la del fuero común, por lo tanto en este cuarto capítulo analizaremos el sistema que actualmente se sigue para legislar en materia de responsabilidades y la naturaleza particular del Distrito Federal para lo cual es de indiscutible importancia definir la naturaleza

jurídica del DF, ya que el desconocimiento de la misma es lo que ha llevado a que se cometan tan flagrantes errores en las reformas constitucionales y la actual deficiencia en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.

Para entender este concepto es necesario remitirse a la Constitución la cual en el texto del artículo 44 y de acuerdo con la primera parte del artículo 122, es donde se define la naturaleza jurídica del Distrito Federal:

“**Artículo 44.** La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”

Inmediatamente podemos apreciar un error muy claro, el vocablo “ciudad” no es un término jurídico político, de tal suerte que definir por medio de el al Distrito Federal es un absurdo y provoca confusión ya que como es de todos conocido el entorno territorial que conforma el D.F. se divide en dieciséis delegaciones, comprendiendo por supuesto zonas urbanas y rurales, sin que por ello se modifique la condición jurídico política de las mismas, es decir lo urbano o rural no pueden de ningún modo conferir su naturaleza al Distrito Federal. La ciudad de México esta claramente comprendida dentro de la demarcación con la que cuenta el D.F. pero no lo abarca en su totalidad sino es simplemente parte de el, por lo tanto lo que enuncia la Constitución es un equivoco porque ni la ciudad de México es el Distrito Federal en tanto que aquella queda comprendida en éste, ni el Distrito Federal es la ciudad de México en virtud de que aquel es el todo y esta es solamente una de sus partes.

Otro punto debatible de este artículo 44 es el relativo a que el Distrito Federal es la “sede de los poderes federales”, lo cual ha llevado a que se le defina de esa manera, lo cual es uno de los mayores malentendidos que contiene la Constitución, más aun cuando se señala que “...en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México...”,

dando la apariencia de que son los poderes federales lo que le dan su condición al Distrito Federal, ya que como dice el texto constitucional si estos por alguna razón dejaran de residir en el este se convertiría en una entidad federativa automáticamente, lo cual es a todas luces equivocado ya que la naturaleza del Distrito Federal no puede explicarse esencialmente en función de la residencia de los poderes federales ya que la frase “el Distrito Federal es la sede de los poderes federales” no tiene un valor científico ni fundado sino únicamente es descriptivo, este enunciado solo significa que en el D.F. ocurre que están o residen los poderes de la Unión pero de ninguna manera los alcances que confusamente plantea el artículo 122. La única razón por la que los poderes federales residen en el D.F. es por un objetivo de organización y estructura jurídico político, y es de enorme importancia en diversos ámbitos tales como el político, social, económico, financiero etc., pero que por si solo no define la naturaleza jurídica del D.F.

Dado que el tema que estamos desarrollando se desprende de la reforma constitucional de 1996 y sus antecedentes inmediatos, los cuales se presentaron en un pleno desconocimiento de la naturaleza jurídica del Distrito Federal es importante que desentrañemos el concepto hasta tenerlo del todo claro.

Cabe mencionar que debemos entender por Distrito Federal el área territorial física, con dimensiones determinadas, y características específicas dentro del plano geográfico, es decir su delimitación territorial dentro del territorio nacional, por lo tanto el D.F. es una zona territorial o “Distrito” con dimensiones establecidas en normas jurídicas, específicamente en los decretos que ratifican sus límites, los convenios con las entidades federativas colindantes de Morelos y de México, la Constitución y las leyes locales aplicables.

Ahora bien, tal y como lo marca el artículo 43 de la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

“Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit,

Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”

Como se desprende de este numeral se consideró que por diversas razones, a mi parecer tales como la eficiencia y viabilidad de los poderes públicos, de seguridad nacional y estabilidad política, debía dársele al D.F. un tratamiento diferente del que se le da al resto de las entidades federativas en las cuales por disposición constitucional y legal existe una partición o coincidencia de autonomías de los poderes federales y de los locales, al ser un territorio federal el D.F. se proyectó en un inicio como un ente en el cual no existieren poderes ni autoridades que pudieran actuar en el ámbito local basados en una autonomía otorgada por las leyes o la Constitución, sino que fuera regido exclusivamente por las autoridades federales las cuales ejercerían de manera exclusiva su jurisdicción sobre ese territorio denominado D.F., por lo tanto de esa manera queda claro que lo que define la naturaleza jurídica del D.F. no es de ninguna manera una condición de superioridad o solemnidad constitucional sobre las demás entidades federativas, ni la presencia de los poderes de la Unión, sino la circunstancia de que sobre ese espacio territorial la jurisdicción federal y la local la ejercen simultáneamente los poderes federales.

Solo para que quede un poco más claro el punto anterior mencionaré el caso de los anteriormente llamados “territorios federales” los cuales hasta el año de 1974 existían en México, aunque las razones de de su conformación sean diversas, los territorios de la Baja California y de Quintana Roo eran zonas en las cuales por disposición constitucional y legal, sólo los poderes federales ejercían jurisdicción tanto en materias federales como locales, es decir el Distrito Federal y los denominados territorios federales tenían exactamente la misma naturaleza jurídica en cuanto a que eran zonas de jurisdicción federal y local simultáneamente de exclusiva competencia de los poderes federales sin depender evidentemente de la residencia de los poderes de la Unión, entonces podemos concluir que la esencia de lo “federal”, no es la residencia de los poderes de la Unión, sino las

atribuciones de las cuales están investidos con relación a esa porción de territorio en contraposición y diferencia del caso de las entidades federativas.

Facultad legislativa Federal en materia de servidores públicos del Distrito Federal.

Una vez que hemos visto que al Distrito Federal se le otorga un tratamiento especial, procedemos al análisis del artículo 109 Constitucional, el cual en su artículo primero dice:

“**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:...”

Este artículo contiene la facultad expresa del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados para expedir leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, sin mencionar nada respecto de la asamblea legislativa del Distrito Federal, asunto del cual se encargará parcialmente el artículo 122 en la Base Primera, fracción V, inciso m:

“**Artículo 122.** ...

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.

...”

Como ya lo mencionamos previamente, el artículo 109 Constitucional contiene la facultad expresa del Congreso de la Unión para legislar, dentro de su competencia, lo relativo a responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter,

incurran en responsabilidad. Ese artículo se relaciona directamente con el artículo 122 Constitucional el cual en su apartado “A”, fracción I, dispone:

“Artículo 122. ...

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa
...”

Por lo tanto es competencia del Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito federal en todas las materias respecto de las cuales no se haya dado facultad expresa a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y como líneas arriba vimos que a la Asamblea Legislativa en materia de responsabilidades únicamente se le confiere facultad para expedir la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal la que incluye lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos de dicho órgano, el Congreso de la Unión es competente en lo relativo a responsabilidades de los servidores públicos del poder ejecutivo y legislativo del Distrito Federal ya que como dice la fracción primera del apartado “A” del artículo 122, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal únicamente puede legislar en las materias que le han sido expresamente conferidas.

Facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia de servidores públicos.

Al contrario de lo que pasa con las legislaturas de los Estados, las cuales pueden legislar en las materias que no le estén conferidas al Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades expresas establecidas por la Constitución en el artículo 122, Base Primera, fracción V, las cuales son las siguientes:

“...V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

- b)** Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

- c)** Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

- d)** Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- e)** Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- f)** Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;
- g)** Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;
- m) **Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;**
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y
- o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.
...”

Siendo de especial importancia para el tema que desarrollamos el inciso “m”, el cual contempla la facultad de la Asamblea Legislativa para legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos UNICAMENTE del poder Judicial del Distrito Federal, y como podemos apreciar del listado de la fracción V no se hace mención respecto de los servidores públicos del poder ejecutivo o legislativo, por lo que es claro que la competencia sobre dichos servidores en materia de responsabilidades de los servidores públicos recaerá sobre el Congreso de la Unión en otras palabras a la Federación.

PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 109 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Una vez que hemos visto los antecedentes históricos constitucionales del Título Cuarto que es el denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimoniales del Estado”, y analizado la reforma constitucional de 1996, que es el antecedente inmediato de la problemática que en este trabajo se plantea y estudia, estamos en aptitud de dar forma y aterrizar la propuesta concreta de reforma a los artículos 109º y 122º constitucionales, para lo cual emplearé un método muy gráfico, con la finalidad de que desmenuemos el texto de estos dos numerales y demos forma al texto utilizando una técnica jurídica lo mayormente correcta.

Reforma del artículo 109º constitucional.

En primer lugar, y como ya hemos mencionado previamente en el cuerpo de este trabajo, es indispensable que el artículo 109 otorgue al Distrito Federal la facultad de expedir la ley de responsabilidades de los servidores públicos aplicable a su enmarcación territorial, evidentemente acorde a los lineamientos contenidos en el Título Cuarto de la carta magna, ya que aunque sea vigente y aplicable hoy en día la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario que exista una legislación expedida a nivel local que norme los, sujetos, conductas, faltas, sanciones, procedimientos y recursos a los que deberá sujetarse el actuar de los funcionarios del DF. Tal y como se viene realizando en las entidades federativas donde es vigente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos pero donde también existe una legislación a nivel local. Por tanto el texto del primer párrafo del artículo en comento deberá modificarse para quedar de la siguiente forma:

Artículo 109. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados **y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, 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:.

Junto con el Poder Legislativo Federal y las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud de la presente propuesta de reforma, ya contaría con el fundamento constitucional que la faculte para regular de manera interna la materia de responsabilidades de servidores públicos.

Reforma al artículo 122º constitucional.

Bien sabemos que al contrario que las entidades federativas, la Asamblea Legislativa no puede legislar en materia residual sino que tiene facultades expresamente señaladas en el artículo 122, por lo que en armonía de la reforma que debe hacerse al artículo 109 de la constitución y que hemos ya propuesto en este trabajo, deberá reformarse la Base Primera que se refiere a la Asamblea Legislativa, en su fracción V donde se establecen las facultades de la misma, y al efecto dejando sin efecto lo establecido por el incompleto inciso m), el cual en lo sucesivo deberá leerse:

m) Legislar lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, expidiendo al efecto las leyes orgánicas a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de empleos, cargos y comisiones por parte de los servidores públicos.

Analicemos parte por parte el “reformado” inciso anterior en cada uno de sus elementos para entenderlo cabalmente:

1. Con la expresión “Legislar lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos”, se concede a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad expresa que complementa lo dispuesto por nuestro

también “reformado” artículo 109 constitucional para emitir la legislación relativa normar las actividades de los servidores públicos en el Distrito Federal, y de esta manera preservar el objetivo inicial que es evitar la irresponsabilidad del servidor público, la cual genera ilegalidad, inmoralidad social, corrupción y una constante erosión del Estado de Derecho afectando directamente el crecimiento democrático del país y la destrucción paulatina del sistema político que tanto nos ha costado en tiempo, vidas y esfuerzo al pueblo mexicano.

2. Posteriormente la reforma a este inciso amplió la competencia de la Asamblea Legislativa para que ahora sea en las tres esferas de poder local, poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial, en donde tenga campo de acción las Leyes que regulen la materia de responsabilidades de los servidores públicos. Esta es la adición más importante con la que cuenta este inciso y es el núcleo de la propuesta de reforma, ya que con ella ya no solo el poder judicial será competencia de la Asamblea Legislativa sino el la totalidad de la Administración Pública local, lo cual conlleva evidentemente un avance en la solución de temas pendientes que surgieron a raíz de la reforma al artículo 122 en el año de 1996, ya que desde que el Distrito Federal es autónomo en cuanto a la elección y designación de sus autoridades locales no hay razón alguna por la cual no sea el mismo DF a través de la Asamblea Legislativa quien emita una ley en la que se establezcan las condiciones normativas efectivas a los servidores públicos que constituyan y configuren supuestos causantes de responsabilidad, ya sea por acción u omisión en la comisión de ilícitos locales.
3. A continuación se fijan los bienes jurídicos a salvaguardar, preservar y fomentar, los cuales son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia. Ya que aunque la expedición de leyes, por muy buenas que sean, no acaban con los vicios inherentes al hombre ni con prácticas arraigadas, es a través de estas y de su ejercicio óptimo que se puede frenar cada vez en mayor grado su crecimiento. Es en la búsqueda de estos valores supremos en los que debe pensarse el diseño de la normatividad relativa a las responsabilidades de los servidores públicos.

4. Por último, este inciso cuenta con el elemento objetivo donde se precisa que se normará la actividad desempeñada dentro de un empleo, cargo o comisión en la administración pública del DF, dichas funciones son efectuadas evidentemente por los servidores públicos.

Es únicamente con este análisis desglosado que me ha sido posible dar explicación a tan complejo tema, ya que presenta números aspectos técnicos legales y jurídicos, pero que en suma constituyen un legajo de elementos de los cuales me he allegado para formular la propuesta que antecede a estas líneas.

Es a través de esta reforma que se da respuesta a un tema que permanece pendiente de aclarar y desarrollar desde la reforma constitucional al artículo 122 del año de 1996, ya que no hay un motivo real de derecho ni consideraciones científicas que funden la actual redacción de dicho inciso, ya no se diga del mismo artículo, el cual como ya hemos analizado debe ser sometido a una verdadera reestructuración, la cual aunque no es tema del presente trabajo debe ser estudiada a fondo.

CONCLUSIONES.

1.- Es indispensable para la realización de una reforma constitucional la entera comprensión de la figura jurídica a reformar, en este caso en particular el Distrito Federal, el cual como ya analizamos en este trabajo tiene una naturaleza jurídica muy específica y la cual el legislador ha mostrado desconocer, por lo que a efecto de evitar problemas como los que hoy día presenta el artículo 122º constitucional es fundamental la utilización de una técnica legislativa basada en el método científico y no en el método político, el cual como hemos podido apreciar es en la mayoría de las ocasiones errado.

2.- La reforma constitucional de 1996 aunque significó un avance importante y contiene figuras innovadoras es la prueba de que cuando un proyecto de reforma pasa por las manos de los diferentes partidos políticos y estos deciden negociar su aprobación siguiendo como parámetro sus diversos intereses los resultados son desastrosos, risorios e ilógicos por decir lo menos.

3.- La equívoca redacción del artículo 122 debe ser corregida en su totalidad, en este trabajo únicamente se analiza a la luz de la materia de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal y se plantea una propuesta con el fin de corregir una situación específica la cual consiste en la incapacidad del DF para legislar dicha materia respecto de los órganos ejecutivo y legislativo locales.

4.- La administración pública es de especial interés de los gobernados ya que es a través de esta que el ciudadano tiene acceso a servicios, ejercicio de derechos, cumplimiento de obligaciones, protección a las garantías individuales e incluso a la seguridad personal e integridad de la familia. Y es gracias a los servidores públicos que esto es posible ya que con el desempeño de sus actividades materializan estos objetivos. Es por ello que es tan importante que sean reguladas de forma correcta y efectiva sus responsabilidades, ya que el apego y cumplimiento de las mismas constantemente se refleja en beneficio de los gobernados.

5.- Una vez que se ha identificado el problema contenido en el artículo 44 de la Constitución respecto de la definición de la naturaleza jurídica del Distrito Federal y sus inminentes repercusiones en el artículo 122, corresponde a nosotros, los estudiosos del derecho, plantear soluciones que corrijan dichos errores y redunden en un beneficio social.

6.- Los principales temas pendientes en la estructura política constitucional del Distrito Federal contenidos en el artículo 122 deben corregirse a la brevedad, en este trabajo se trata de plantear una solución a uno de ellos que es la responsabilidad de los funcionarios públicos locales con base en leyes emitidas por la Asamblea Legislativa, pero subsisten otros más como la expedición del Estatuto de Gobierno y la naturaleza jurídica del Distrito Federal, la intervención de la Asamblea Legislativa en el proceso de reformas a la Constitución federal, iniciativa de reforma a leyes federales, remoción del jefe de gobierno, control jurídico de los Jefes delegacionales, etc.

7.- Las entidades federativas se rigen por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la cual regula y sanciona su actuar en la esfera federal pero cada entidad de forma particular emite su propia ley de responsabilidades a nivel local, la cual aplica para las tres esferas de poder, a saber, poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial, por esto es ilógico que el DF únicamente se rija por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entonces hace falta se emita una ley de responsabilidades que regule dicha materia a nivel local, este trabajo plantea las reformas para lograr ese objetivo.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Compendio de Derecho Administrativo". Segunda Edición. Ed. Porrúa. México, 1998.

ARROYO HERRERA, JUAN FRANCISCO, "Régimen Jurídico del Servidor Público", Cuarta Edición, Porrúa México 2004

BEJAR RIVERA, LUIS JOSE, "Curso de Derecho Administrativo" Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Oxford University Press, 1ª Edición, 2006, México.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa. México 1984.

CABALLERO SIERRA, GASPAR Y MARCELA ANZULA GIL. "Teoría Constitucional". Editorial Temis, S.A., 1ª Edición, 1995 Santa Fé de Bogotá Clombia.

CARBONELL, MIGUEL (COMPILADOR). "Teoría de la Constitución, Ensayos Escogidos". Segunda Edición Editorial Porrúa, UNAM, México 2002.

CARBONELL, MIGUEL. "Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes de Derecho en México", Cuarta Edición, Porrúa UNAM México 2001.

CASTREJÓN GARCÍA GABINO EDUARDO. "Derecho Administrativo". Segunda Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2002.

CASTREJÓN GARCÍA GABINO EDUARDO. "Derecho Procesal Administrativo". Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2001.

COVIAN ANDRADE, MIGUEL, "Teoría Constitucional", Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., 1ª Edición, 2000 México.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. "Elementos de Derecho Administrativo". Primer Curso. Ed. Limusa México 1999.

DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Cuarta Edición. Editorial Porrúa, México 2001.

FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". Trigésimo Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 1999.

GALEANA, PATRICIA, (compiladora), "México y sus Constituciones", Fondo de Cultura Económico y Archivo General de la Nación, México 1999.

GONZALEZ-VARGAS IBANEZ, SANTIAGO J., "La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Alemania" Editorial Civitas, Primera Edición, 1993, Madrid España.

JUÁREZ MEJÍA, GODOLFINO HUMBERTO, "La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales", Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

MARTINEZ MORALES RAFAEL, "Derecho Administrativo Primer Curso", Quinta edición, Oxford University Press, México 2004.

ORTIZ SOLTERO, SERGIO MONSERRIT. "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos". 1ª Edición. Editorial Porrúa, México 1999

SERRA ROJAS, ANDRÉS "Derecho Administrativo", Decimo séptima edición, Editorial Porrúa, México 1996.

TENA RAMÍREZ, FELIPE, “Derecho Constitucional Mexicano”, Trigésima edición, Editorial Porrúa, México 1996.

DICCIONARIOS

BOBBIO, NORBERTO y MATTEUCI NICOLA, “Diccionario de Política”, Siglo Veintiuno Editores, México 1984.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, “Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo” (1984), Editorial Porrúa, México 1992.

DE PINA, RAFAEL Y DE PINA VARA, RAFAEL, “Diccionario de Derecho” (1965), Editorial Porrúa, México 1981.

FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, EMILIO, “Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional, Fiscal”, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, (compilación), “Diccionario Jurídico Mexicano”, (cuatro tomos), Editorial Porrúa, UNAM, México 1992.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.