



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**LA INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA,
ADMINISTRATIVA Y JURISPRUDENCIAL
DEL ARTÍCULO 47 DE LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JORGE GILBERTO PÉREZ SÁNCHEZ

ASESOR:

MTRO. JORGE LUIS ESQUIVEL ZUBIRI

NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO 2011





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

IN MEMORIA

A mi madre Guadalupe Sánchez Gómez y hermanos Martín y José Eduardo, por el amor que me brindaron. Gracias.

A mi padre José Pérez Hernández y hermanos Rosalba, Beatriz, Armando, Guadalupe y Jesús, por su apoyo y compañía en todo momento. Con cariño.

A mi esposa Ma. Guadalupe Arriaga Franco e hijos Misael, Emmanuel y Claudia Berenice, por ser fuente de mi inspiración, en este tan anhelado sueño. Con todo mi amor.

Cuñados y sobrinos por llegar a mi vida y hacerla mejor. Los quiero.

A mi Asesor Maestro Jorge Luis Esquivel Zubiri, por guiarme en este proyecto tan importante. Mi eterno agradecimiento y respeto.

A mis compañeros de trabajo, por incentivar me a cumplir una de mis más grandes aspiraciones: muy en especial a Francisco J. Gómez Guadián.

A la UNAM, muy especialmente a la ENEP ahora FES Aragón, que me hizo vivir momentos imborrables, acogiéndome en sus aulas para hacer posible esta realidad.

Al Mtro. en I. Gilberto García Santamaría González, por el invaluable apoyo que me brindó para la culminación del presente. Mi admiración y gratitud.

PRÓLOGO

“Respecto de la clase de empleados, su historia es bastante parecida a la de los militares. En el perpetuo desorden y desbarato de nuestros gobiernos, se han dado con la mayor profusión los empleos, por obsequiar la recomendación de éste o el otro personaje, o para premiar los más despreciables servicios prestados a alguno de los individuos del gobierno. Nunca, o muy raras veces, se ha consultado para dar un empleo, a la honradez o a la capacidad del agraciado pues lo que únicamente se ha visto es, que la persona que lo recomienda tenga algún influjo, en cuyo caso queda desde luego colocado el pretendiente sin más averiguación. Muchos casos ha habido también de empleos ya de alguna importancia que se han conseguido dando algunas sumas a los que se han hallado inmediatamente al gobierno y gozando de su favor.

De esa facilidad en conceder empleos, resulta que en las oficinas de las rentas públicas hay multitud de empleados que no solamente ignoran la gramática de su propio idioma y aún la aritmética, sino que no saben ni escribir medianamente. Respecto de moralidad, son tan multiplicados como escandalosos los ejemplos de empleados que han hecho inmensas fortunas, abusando de la confianza que el gobierno depositó en ellos indebidamente. La desmoralización en esta clase está ya tan bien organizada, y tan bien recibida en la sociedad, que ya nadie se escandaliza de ver que un empleado que sólo cuenta con un sueldo de dos o tres mil pesos anuales, compra haciendas, monte su casa con los más exquisitos y costosos muebles, y sostenga a su familia con un lujo extraordinario. Nada de esto llama la atención, porque con innumerables los casos, y ya el público está acostumbrado a ver que, con muy contadas excepciones, todos los empleados que tienen algún manejo de las rentas de erario, gastan tres o cuatro veces más que su sueldo.

A pesar de toda esa escandalosa desmoralización y de esa ineptitud de la mayor parte de los empleados, el gobierno, aunque quiera, es impotente para poner el remedio. Según las leyes que rigen en la república, el empleado que obtiene su despacho del gobierno, adquiere en el empleo que se le da una propiedad, de la cual nadie, ni aun el

mismo gobierno, puede ya despojarlo sin previa formación de causa. Esta condición, en el estado que guarda la administración de justicia en el país, equivale a tanto como decir que los empleados pueden hacer todo lo que les acomode, bien seguros de que jamás han de ser despojados de sus destinos.

Ha habido, sin embargo, algunos casos de empleados que han sido destituidos violentamente por el gobierno; pero esas destituciones han sido siempre momentáneas, y poco tiempo después se le ha repuesto en sus empleos por la debilidad que caracteriza a todos nuestro gobierno. Por otra parte, el empleado despojado, por más justos que hayan sido los motivos que tuvo el gobierno para sus despojo, es siempre bien recibido en el partido de la oposición, cuyos periódicos comienzan desde luego a clamar contra el atentado horrible que ha cometido el gobierno atacando la propiedad de un empleado si respetar las formulas que establecen las leyes. A ese gobierno que tal hizo se le llama arbitrario, despótico, tiránico, y se emplean contra él, en fin, los más groseros epítetos y aun las calumnias más infames con el objeto de desconceptuarlo, y hacerlo aparecer como un criminal en un acto tal vez de la más rigurosa justicia. Y como el gobierno representa siempre la parte débil de la sociedad, y como nunca les falta a los individuos que lo componen algunos motivos para temer los ataques de la prensa, el único modo de acallar esa insufrible grito, es reponer en su destino al empleado agraviado, y no volver a pensar en destituirlo, aunque dé los mismos o peores motivos para ello.

Por lo dicho parecerá que lo mejor a que puede aspirarse en México, es a ser empleado del gobierno, y en efecto, los empleados serían unas verdaderas canonjías, si no fuese porque el número excesivo de empleados ha perjudicado a la clase en general. En todos los países donde hay algún orden, no se crea más que el preciso número de empleados para el servicio de las rentas; pero en México, donde todo suele andar al revés, se crean las rentas para los empleados. El abuso de dar empleos ha sido tal, que, además del crecido número de ellos que se necesita para cada oficina por su complicado sistema de contabilidad, hay muchos destinos que cuestan al erario cuatro o cinco sueldos, pues aunque un solo individuo sirve el empleo, los otros tres o cuatro han

sido declarados cesantes o jubilados con toda su paga, para colocar de este modo a algún favorito del gobierno.

De esto ha resultado necesariamente, que hay más empleados que los que puede sostener, y que sólo los que tienen algún favor están colocados o agregados en ciertas oficinas, donde reciben puntualmente su paga y aun algo más que su paga, mientras que todos los demás no reciben sino lo muy necesario para vivir miserablemente, o tal vez nada. Esta desigualdad sería injusta y odiosa aunque se cometiese entre personas con iguales títulos; pero es mucho más odiosa cuando, como sucede comúnmente, los empleados favorecidos con tales preferencias no son los de más honradez, servicio y capacidad.

Por todas estas razones, puede verse que en la clase de empleados, lo mismo que en la milicia y el clero, no existe ni puede existir espíritu de cuerpo, y que por consiguiente, aunque es bastante fuerte para causar males de mucha trascendencia en la sociedad, no hay en ella el estímulo de interés individual que pudiera hacer obrar unidos a todos los que lo componen, ni aun en defensa de los mismos abusos de que subsisten”.

Mariano Otero¹

¹ OTERO, Mario. Obras. Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año de 1847. Editorial Porrúa. México 1967. P. 125-126.

ÍNDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO 1	
MARCO HISTÓRICO	
LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	
1.1. La Constitución de 1857	2
1.2. La Constitución de 1917	6
1.3. La Reforma Constitucional de 1982	13
CAPÍTULO 2	
LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA	
2.1. Concepto de Interpretación	28
2.2. Concepto de Interpretación Jurídica	32
2.3. Tipos de Interpretación Jurídica	34
2.3.1. Exegética	34
2.3.2. Dogmática o jurisprudencia de conceptos	36
2.3.3. Pragmática o jurisprudencia de intereses	38
CAPÍTULO 3	
ÓRGANOS GENERADORES DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA	
3.1. Poder Legislativo	41
3.1.1. Proceso legislativo. Iniciativa y discusión de leyes	45
3.2. Poder Ejecutivo	46
3.2.1. Contraloría General del Distrito Federal	49
3.3. Poder Judicial	63
3.3.1. Proceso jurisprudencial. Tesis y Jurisprudencias	65
3.4. Entidades Autónomas	69
3.4.1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	70
3.4.2. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	71
CAPÍTULO 4	
INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA Y JURISPRUDENCIAL DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	
4.1. Interpretación legislativa	72
4.2. Interpretación administrativa	76
4.3. Interpretación jurisprudencial	77
Conclusiones	100
Fuentes Consultadas	104

INTRODUCCIÓN

Los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal se encuentran obligados a respetar los principios de legalidad, eficiencia, honradez e imparcialidad que establece para ello el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; disposición constitucional, que se encuentra reglamentada en forma precisa, en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El trabajo de tesis que a continuación se presenta, para la obtención del Título Profesional de Licenciado en Derecho, versa sobre el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, concretamente, sobre la interpretación que tanto autoridades administrativas, legislativas y jurisprudenciales, han hecho al régimen disciplinario de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal.

Para ello, el trabajo se ha dividido en cuatro capítulos:

El *primer capítulo* versa sobre el marco histórico de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, en él se expone en forma cronológica, la reglamentación Constitucional que se hiciera de las “faltas oficiales” que pudieran haber cometido los servidores públicos, desde la Constitución de 1857, hasta la reforma Constitucional de 1982.

En el *segundo capítulo*, es el marco conceptual, que se constriñe a estudiar la interpretación jurídica, su significado, alcances, así como los distintos modos que existen para interpretar las normas.

El *tercer capítulo*, se ocupa de los órganos de interpretación jurídica, en éste se expone de forma concreta, las instancias legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, encargadas de crear, aplicar y resolver controversias en materia de responsabilidades de los servidores públicos, haciendo énfasis en el ámbito local de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Finalmente el último y *cuarto capítulo*, se expone la interpretación legislativa, administrativa y jurisprudencial del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo este el motivo y el objeto principal de nuestra investigación.

El método empleado para la elaboración del presente trabajo, fue el histórico, porque se acudieron a las fuentes históricas del régimen disciplinario de los servidores públicos; asimismo se trata de una investigación cualitativa, cuyo principal método de investigación empleado, fue el retrospectivo, al resumirse una serie de consideraciones doctrinarias conceptuales sobre la interpretación jurídica; sin pasar tampoco por desapercibido, que se efectuó un trabajo compilador de los distintos criterios interpretativos de la ley.

No se realiza ninguna propuesta normativa, de modificar, crear o suprimir las disposiciones jurídicas contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que el objeto de investigación de la presente tesis, lo fue el de realizar una descripción de las distintas interpretaciones que gira alrededor de esta materia, de ninguna manera, se propone realizar modificaciones legislativas o reglamentarias de ningún tipo. Asimismo, tampoco se efectúan consideraciones de carácter sociológicos, económicas o políticas, toda vez que el método empleado, es estrictamente jurídico normativo, excluyendo de ello, cualquier consideración extrajurídica o vivencial del suscrito.

CAPÍTULO 1

Marco Histórico

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula el régimen de responsabilidad de los servidores públicos. Tal régimen tiene sus antecedentes en la Constitución de 1857, permaneció prácticamente sin reformas desde su promulgación en 1917 hasta 1982 cuando se emprendió un conjunto de reformas Constitucionales, en particular al Título Cuarto, con el objeto de combatir la corrupción. Una buena parte de la discusión del constituyente permanente de la época se centro en garantizar un sistema eficiente de combate a dicha práctica mediante la inclusión dentro de los supuestos de estas normas de todo aquel que desempeñara un cargo público o manejara recursos públicos.

Sin embargo, definir el concepto de corrupción resulta complicado por dos razones básicas: por una parte, se trata de un concepto muy amplio que se utiliza para hacer referencia a muchos tipos de conductas diferentes: por otra, el concepto no siempre ha tenido un mismo significado debido a su definición se encuentra íntimamente relacionada con factores tales como el comportamiento de las sociedades, la complejidad del Estado y la percepción de la función pública; elementos que han ido gestando significados diversos a través del tiempo.

En materia de responsabilidades se puede definir a la corrupción como la apropiación ilegítima del espacio público. Luego, la corrupción consiste en una conducta racional mediante la cual se realiza una transacción entre el servidor público y un particular, que requiere que dicho agente viole las obligaciones

impuestas por el marco normativo que lo regula, y en virtud de la cual el particular o el servidor público se apropian ilegítimamente del espacio público.²

A continuación expondremos las disposiciones normativas del régimen disciplinario de los servidores públicos, previsto en la Constitución de 1857 y 1917, así como en la reforma Constitucional de 1982.

1.4. La Constitución de 1857

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, es el antecedente de la ley fundamental vigente, producto de las pugnas políticas del siglo XIX entre liberales y conservadores, dicha ley, tuvo plena vigencia de forma eficaz a partir de la restauración de la República en 1867, en ella estableció un Título exclusivo para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos.

A dicho Título se le denominó "*De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*"; comprendía los artículos 103 a 108; en él se reconoció la responsabilidad del Presidente, quien solamente durante el tiempo de su encargo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral, así como delitos graves del orden común. En este Título se determinó la posibilidad de que fuera el Congreso quien se erigiera en gran jurado, declarando con la mayoría absoluta de votos, si se procedía o no contra el acusado, esto es si se trataba de un delito fuera del orden común, y en caso de tratarse de "delitos oficiales", conocería el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia, sería quien emitiera la sentencia. Entre los supuestos normativos que

² FIERRO, Ana Elena y Adriana GARCÍA ¿Cómo Sancionar a un Servidor Público en el Distrito Federal y no morir en el intento?. Colección de Documentos de Trabajo del CIDE. México 2009. P.2.

contemplaba, establecía que podía exigirse responsabilidad al funcionario durante el tiempo en que éste ejerciera su cargo y un año después. En el supuesto de que el funcionario enjuiciado fuera responsable por los delitos oficiales, no le era concedida la gracia del indulto. En las demandas de orden civil no existían fueros ni inmunidad para ningún funcionario.

Durante la vigencia de esta Constitución fueron dictadas las primeras Leyes sobre responsabilidades de funcionarios públicos. La primera de ellas, denominada “Ley Reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución”, fue la del 3 de noviembre de 1870, y aunque en ella se hablaba de los delitos oficiales, las conductas que en la misma se describían no podían configurarse como delitos. Posteriormente, siguió la Ley del 6 de junio de 1896, la cual no hacía alusión a los delitos oficiales, y mencionaba únicamente a los delitos comunes, cometidos por funcionarios durante el tiempo que permanecían en el cargo o en el desempeño de éste. En dicha Ley se denominó al fuero Constitucional como “fuero licencia para enjuiciar”. Permaneció vigente hasta la expedición del Código Penal del año de 1929.

Para mayor referencia, nos permitimos exponer los preceptos Constitucionales que entonces regulaban la responsabilidad de los funcionarios públicos.

TITULO IV

De la responsabilidad de los funcionarios públicos

Artículo 103.- Los diputados al congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Artículo 104.- Si el delito fuere común, el congreso erigido en gran jurado declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior.

En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán el congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar, á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Artículo 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Artículo 107.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Artículo 108.- En demandas del órden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

Cabe señalar que el Poder Legislativo regulado en dicha Constitución, era unicamaral, es decir, no existía la institución del Senado de la Republica, sino únicamente la Cámara de Diputados.

Asimismo en la época en que fue vigente la citada Constitución, no existía doctrinalmente el concepto de derecho administrativo ni el de ilícito administrativo, razón por la cual, el constituyente de aquel entonces como el legislador del siglo XIX, refirió a estos como “delitos”, haciendo la clasificación de estos a “delitos comunes” y “delitos oficiales”, encuadrando la responsabilidad de los funcionarios públicos, dentro de la entonces también naciente doctrina del derecho penal.

Los llamados “delitos comunes”, son aquellos que no tienen relación alguna, con el ejercicio de la responsabilidad política de gobernar, son en oposición, a los llamados “delitos oficiales”, estos últimos, si tienen relación con el ejercicio político de gobernar.

El procedimiento de responsabilidad a los funcionarios públicos previsto en la Constitución de 1857, podía ser de dos tipos, cada uno de ellos, ventilado en distintas instancias.

En los denominados “delitos comunes”, era la Cámara de Diputados quien con la mayoría absoluta de sus integrantes, resolvía si había lugar a no, a proceder contra el acusado. En caso afirmativo, este quedaba disposición de las autoridades comunes. Llama la atención, que en aquel entonces, el acusado no quedaba a disposición del Ministerio Público, pues esta institución aparecería hasta 1917; por ende, cuando el funcionario público sobre quien caía la acusación era desaforado, fuera este diputado, gobernador, secretarios de despacho o individuos de la Suprema Corte, este pasaba a disposición de los tribunales; es decir, de los jueces, quienes en aquel entonces, aparte de las funciones de juzgar, también podían investigar.

En los llamados “delitos oficiales”, el procedimiento era diverso, la Cámara de Diputados, también con la mayoría absoluta de sus legisladores, fungía como órgano acusador y era la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien actuaba como instancia decisoria. Los funcionarios públicos antes mencionados respondían en esta instancia, como también, el Presidente de la República, pero este último, por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La Constitución, no establecía un catalogo de delitos o faltas oficiales, salvo aquellos que podía imputársele al Presidente de la República. Establecía el término para imponer responsabilidad, durante la vigencia del cargo del funcionario hasta un año después concluido el cargo, finalmente, excluía la responsabilidad civil de estos procedimientos.

1.5. La Constitución de 1917

Previo a la promulgación de la Constitución Política, existieron diversos manifiestos revolucionarios que exigían el fincamiento de responsabilidades, a los funcionarios de la dictadura de Porfirio Díaz. Uno de estos pronunciamientos políticos, lo fue el Plan de San Luis emitido por Francisco I. Madero, quien señaló en su punto sexto:

6° El presidente provisional, antes de entregar el poder, dará cuenta al Congreso de la Unión, del uso que haya hecho de las facultades que le confiere el presente Plan.

Posteriormente y producto de la lucha armada y popular, identificada como la “Revolución Mexicana”, a convocatoria del denominado Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, para la creación de un Congreso Constituyente que se diera la tarea de reformar la Constitución de 1857, misma que fue quebrantada con motivo del golpe militar encabezado por Victoriano Huerta en 1913; en ese tenor, no fue hasta que el día 5 de febrero de 1917, cuando se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 1º. de mayo de 1917, contando al momento de expedirse en su Título IV, las bases de la responsabilidad de los servidores públicos.

El nuevo Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sería el siguiente:

TITULO IV De la responsabilidad de los funcionarios públicos

Artículo 108.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los **Magistrados** de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios del Despacho **y el Procurador General de la República**, son responsables por los delitos

comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados **y los Diputados a las Legislaturas locales**, son igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales.

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

En este cuerpo legal, se señalan expresamente en el artículo 108 quienes serían considerados funcionarios públicos, agregándose a la lista de Diputados, Secretarios de Despacho, Gobernadores e individuos de la Suprema Corte, a los Senadores, precisando Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, agregándose al Procurador General de la República como representante de la Institución del Ministerio Público creado en esta ley fundamental; además señalaba también entre otros sujetos de responsabilidad, a los Gobernadores y Diputados Locales, quienes fueron considerados, además de su carácter de funcionarios estatales, como auxiliares de la Federación, y con ello también podía incurrir en delitos comunes u oficiales. Este precepto normativo quedo intacto, hasta la Reforma Constitucional de 1982.

Artículo 109.- Si el delito fuere común, **la Cámara de Diputados**, erigida en gran jurado declarará **por** mayoría absoluta de votos **del número total de miembros que la formen**, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado.

En caso negativo no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior; **pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.**

En **caso** afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto **desde luego a** la acción de los tribunales comunes, **a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como así se tratare un delito oficial.**

Este precepto normativo delimita al Poder Legislativo, siendo únicamente la Cámara de Diputados y no el Senado, quien tenga la facultad para declarar si ha lugar o no, proceder en contra de alguno de los funcionarios públicos que menciona el artículo 108 de la citada Constitución Política; asimismo, aclara que el fallo que emita la citada Cámara no es definitivo, ni prejuzga tampoco responsabilidad alguna; finalmente, deja inmune al Presidente de la Republica

frente a la acción de los Tribunales comunes, pues éste responde ante el Senado.

Artículo 110.- *No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.*

Disposición confusa y contradictoria, pues inicia diciendo “No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios”, pero mas adelante dice “...durante el periodo en que conforme a la ley se disfrute del fuero”. (¿?). Posteriormente dice que para proceder en contra de estos “altos funcionarios” “...deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior”, es decir al artículo 109 donde se instrumenta el procedimiento para los funcionarios que refiere el artículo 108 de la Constitución. Quizás lo más relevante de este precepto normativo, fue la distinción que hizo la ley fundamental, respecto a los denominados “altos funcionarios” de los demás funcionarios que no tienen el calificativo de ser “altos”. ¿Pero entonces quienes serían esos altos funcionarios y quienes no lo serían?. Esta ambigüedad normativa permaneció vigente hasta la Reforma Constitucional de 1982.

Artículo 111.- De los delitos oficiales conocerá **el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.**

Si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicarse las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración en su caso de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a

acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Este precepto normativo modificó el procedimiento establecido en el artículo 105 de la Constitución de 1857, pues en ella excluyó a la Suprema Corte para intervenir en los casos de “delitos oficiales” y estableció la figura del “Gran Jurado” a cargo de una de las Cámaras del Congreso de la Unión siendo esta la de senadores, en ese tenor, sería la Cámara de Diputados quien actuaría en calidad de instancia instructora y acusadora, mientras que el Senado de la República fungiría como instancia decisoria o juzgadora.

Asimismo, contempló la figura procesal de la “acción popular” para denunciar a los funcionarios que incurrieran en algún tipo de responsabilidad, aunque resulta claro, que dicha expresión, obedeció a una utilización del lenguaje meramente emotiva y no jurídica, pues dicha acción como tal, refiere al acto de cualquier ciudadano podría promover ante la Cámara de Diputados su respectiva denuncia, pero ese hecho, no implicaba por si sólo, el funcionamiento de la maquinaria legislativa.

De igual forma, un avance legislativo que la Constitución de 1917 regulo y que no lo había hecho su antecesora, fue la permisibilidad de crear una ley reglamentaria de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, un catalogo de faltas oficiales de todos los actos y omisiones aunque estos “no fueran delictuosos”; así como también el que estos delitos, fueran resueltos por el Jurado Popular que entonces contemplaba el artículo 20.

Cabe mencionar que aún en esa fecha, no existía todavía en la doctrina, un concepto de “ilícito administrativo”, distinto al que ya existía de “delito” en el derecho penal. De igual forma, equiparó las “faltas” (administrativas) de los delitos (penales), estableciendo que fuera un Jurado Popular que así los resolviera, dicha instancia debería ser compuesta por ciudadanos que supieran leer y escribir, vecinos del lugar y del “partido (jurisdicción) en que se cometió el delito”, así como también condicionó que la sanción de la falta, no fuera mayor a un año de prisión.

Este artículo hasta antes de la Reforma Constitucional de 1982, tuvo tres reformas previas; la de 1928 bajo el periodo presidencial del Gral. Plutarco Elías Calles, la de 1944 siendo presidente el Gral. Manuel Avila Camacho y la de 1974, bajo el régimen del Lic. Luis Echeverría Álvarez.

La primera reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928 estableció:

Artículo 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicarse las diligencias que estime convenientes **y de oír al acusado, que éste es culpable**, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del **109**, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración en su caso de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación y cuando la Cámara mencionada declarare que ha lugar a acusar, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante **el Senado** la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación **y del Distrito y Territorios Federales**, determinando como **delitos o** faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, **aun cuando** hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por

un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal y los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero y la Cámara de Senadores, después, declararan por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedara privado desde luego en su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

Dicha reforma fue cuestionada políticamente en virtud de haber sido propuesta del entonces presidente electo General Álvaro Obregón, quien murió asesinado en ese mismo año antes de su ascenso a la presidencia; asimismo la Reforma Constitucional de 1928, fue encaminada al reconocimiento político y jurídico del Distrito Federal, como Territorio Federal y Entidad de la Federación, reconociendo a los funcionarios del Poder Judicial del Distrito Federal, como funcionarios de carácter federal.

Los cambios realizados en ese año, denotan dos cosas importantes. La primera de ellas, trato sobre cuestiones de sintaxis que no cambiaron radicalmente el significado de la prescripción normativa, al hacer cambios meramente lingüísticos en las oraciones. Sin embargo, la segunda cuestión, fue relevante, pues en ella se otorgaron nuevas facultades expresas para el Presidente de la República adicionales a las previstas en el artículo 89 Constitucional, para solicitar la destitución de los funcionarios judiciales por “mala conducta” ante cada una de las Cámaras del Poder Legislativo.

La segunda reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1944, bajo el periodo presidencial del Gral. Manuel Ávila Camacho, dejó el artículo en mención en los siguientes términos:

Artículo 111.-

...
...

...
El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

Sin reformar el precepto normativo de 1928, únicamente adicionó una nueva facultad para el Presidente de la República, esta vez dándole poderes discrecionales, para escuchar en “privado” y valorar en “conciencia”, la solicitud de destitución. Atribuciones otorgadas al ejecutivo, que contravenían, al principio de publicidad, fundamentación y motivación de los actos de autoridad, pero que en términos políticos, le otorgaba un poder excesivo al Titular del Poder Ejecutivo para controlar y sancionar, a los miembros del Poder Judicial.

Finalmente la Reforma Constitucional de 1974, realizada bajo el periodo presidencial del Licenciado Luis Echeverría Álvarez, dejó al citado precepto Constitucional en los siguientes términos:

Artículo 111.- ...

...
 ...
 ...

El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una ley **de** responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos **o faltas** serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero y la Cámara de Senadores, después, declararan por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedara privado desde luego en su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

...

Reforma, que tampoco fue trascendental en el régimen de responsabilidades, pues la misma se aprobó con la intención de regularizar en

el texto Constitucional, la desaparición de los “territorios federales”, al haberse extinguido tales dentro de la República Mexicana.

Siguiendo en ese orden de ideas, los artículos 112, 113 y 114 de la Constitución Política de 1917, fue una reproducción literal de los artículos 106, 107 y 108 de la Constitución de 1857, los cuales permanecieron intactos, hasta antes de la Reforma Constitucional de 1982.

Artículo 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Artículo 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y **dentro de** un año después.

Artículo 114.- En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

1.6. La Reforma Constitucional de 1982.

Luego de los escándalos de corrupción en algunos funcionarios de la administración anterior, durante el periodo presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, y teniendo como proyecto político, lo que denominó “la renovación moral de la sociedad”, el día 28 de diciembre de 1982, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se reformaron y adicionaron diversos preceptos Constitucionales, fundamentalmente el Título IV, mismo que abarca del artículo 108 al 114, publicándose el 31 de diciembre del mismo año la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Reformas, que sin duda alguna, constituye una revolución conceptual al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Entre los cambios mas radicales de la reforma, fue el cambio de la denominación del Título, antes llamado “*De la responsabilidad de los funcionarios públicos*”, por el “*de las responsabilidades de los servidores*”

públicos”. Esta modificación, constituyó un cambio de visión jurídica, a la figura del “Funcionario Público”, identificado a este como una persona física privilegiada por su posición política y jerárquica, a la de “Servidor Público”, sin especificar su grado de jerarquía dentro de la administración pública y con la connotación de referirse a la persona física que presta un servicio (físico o intelectual) a la ciudadanía, sujeta a un régimen de responsabilidades mucho más amplia y regulada que la que existía antes.

TITULO IV

De las responsabilidades de los Servidores Públicos

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

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

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y **los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.**

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

La reforma con mayor técnica jurídica, establece en forma genérica términos como servidores públicos de “elección popular”, “miembros de los poderes judicial”, “empleo, cargo o comisión”, “Administración Pública Federal o en el Distrito Federal”, expresiones de reciente aparición en la técnica jurídica y legislativa en constituyente permanente. Amplía a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados su responsabilidad en el cumplimiento de las leyes federales, aclarando al igual que en los Gobernadores de los Estados y Diputados de las Legislaturas Locales su responsabilidad en el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Asimismo faculta a las Legislaturas de los Estados, señalen a las personas físicas que tengan el carácter de servidores públicos, por desempeñar estos empleo, cargo o comisión, en los Estados y Municipios.

Posteriormente en el periodo presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, derivado de la reforma al Poder Judicial que creó el Consejo de la Judicatura como órganos de control en el Poder Judicial tanto en las esferas del ámbito federal como local, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se adicionó un tercer párrafo a este precepto, quedando de la siguiente forma.

Artículo 108.- ...

...

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

Consecuentemente y derivado también de la reforma política en el Distrito Federal, que otorgó a dicha entidad atribuciones semejantes a la de un Estado de la República, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto del 2006, se modificó el primer párrafo de dicho artículo, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y **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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Finalmente la última modificación Constitucional realizada a dicho artículo, publicada el 13 de noviembre del 2007, bajo el periodo presidencial del C. Felipe Calderón Hinojosa, con motivo de los conflictos políticos electorales

suscitados un año antes, quedando dicha disposición en los siguientes términos:

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros *del* Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en *el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en* la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, *así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía*, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Dicha reforma comprende también a otros servidores públicos del Poder Legislativo que no necesariamente sean Diputados o Senadores, como son los de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o bien, la Auditoría Superior de la Federación. A estos servidores públicos, se suman los pertenecientes a los “organismos a los que la Constitución otorgue autonomía”, si bien es cierto, la reforma impulsada tuvo como causa un sustento electoral y que en dichas autoridades “autónomas”, se infiere al Instituto Federal Electoral, también dada la forma genérica en la que se redactó esta oración, se encuadra en este supuesto normativo, los otros órganos públicos autónomos que consecuentemente reconozca o haya reconocido la Constitución.

El artículo 109 de la Constitución Política reformada el 28 de diciembre de 1982 y que hasta el año 2010 no ha sido modificada, quedó en los siguientes términos:

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

I.- *Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos*

u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de las 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 refiere el presente artículo.

La reforma en sí, promueve facultades concurrentes tanto para la Federación como para las Entidades Federativas, para legislar cada uno en sus respectivos ámbitos de competencia, el régimen de responsabilidades de sus respectivos servidores públicos.

En ese tenor, establece claramente los distintos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, el primero de ellos, denominado “*responsabilidad política*” delimitada solamente aquellos servidores públicos que refiere el artículo 110 de la Constitución, de conformidad al procedimiento establecido en la ley reglamentaria y que se identificaría como “Juicio Político”. El segundo ámbito, sería la “*responsabilidad penal*”, mismo que se instrumentaría y resolvería en los términos de la legislación penal, es decir, dentro del ámbito doctrinal del derecho penal; y el tercero, llamada “*responsabilidad administrativa*”, en la que se aplicarían “sanciones administrativas” mediante procedimientos autónomos, haciendo la clara separación del ámbito doctrinal del derecho administrativo sancionador del

derecho penal. Esto sin duda alguna, constituye uno de los grandes avances legislativos en lo concerniente a la responsabilidad jurídica de los servidores públicos.

El artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció las reglas esenciales para el procedimiento denominado “Juicio Político”:

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

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

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

Dicha disposición sintetizó a los artículos 109 y 111 de la Constitución Política de 1917, sólo que en este precepto cambió la redacción con mayor

técnica jurídica, sin hacer modificación alguna en las fases e instancias del procedimiento ya previsto desde 1917.

El artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también ha tenido otras modificaciones, siendo estas las de los años 1987, 1994, 1996 y 2007; la primera reforma fue publicada el 10 de agosto de 1987 bajo el periodo presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en ella a consecuencia de la primera reforma política del Distrito Federal realizada en 1987, se agregaron como servidores públicos sujetos al juicio político, los entonces llamados Representantes de la Asamblea del Distrito Federal y el Titular del Órgano u Órganos de Gobierno del Distrito Federal, asimismo aprovechando el momento legislativo, se señalaron también a los Magistrados y Jueces del Poder Judicial de la Federación, también como personas susceptibles de ser enjuiciadas políticamente. El precepto normativo quedó de la siguiente forma.

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **los Consejeros de la Judicatura Federal**, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal; el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales **y, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales**, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

La siguiente reforma, en el periodo presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y con motivo de la introducción de los Consejos de la Judicatura

dentro de los Poderes Judiciales, publicada el 31 de diciembre de 1994, quedando dicho precepto en los siguientes términos:

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, **los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal; el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal**, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, **los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito**, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Dos años después, el 22 de agosto de 1996 volvió a modificarse dicho precepto, para agregar como sujetos susceptibles al juicio político, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, omisión que se había incurrido dos años antes, además, con motivo de la última reforma política federal como del Distrito Federal, se señalaron también expresamente, a los Consejeros Electorales, Presidente y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, como también a los Magistrados tanto del Tribunal Electoral Federal, como de los demás integrantes de los Tribunales Electorales; a la lista se sumaron los Diputados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para quedar dicha norma de la siguiente forma:

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, **los Diputados** a la Asamblea del Distrito Federal; el **Jefe de Gobierno** del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, **los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral**, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Finalmente el 2 de agosto del 2007 siendo presidente el Lic. Felipe Calderón Hinojosa, se volvió a reformar dicho precepto, reiterando como sujetos de responsabilidad política, a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y agregando, a los Consejeros de la Judicatura Federal.

El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció las reglas esenciales para el procedimiento de “desafuero”, tomando como ello, los principios establecidos en el artículo 109, 112 y 114 de la Constitución de 1917.

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe de Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las modificaciones mas trascendentales a esta disposición normativa, fue la supresión de la intervención del jurado popular para conocer de los delitos o faltas cometidos por los “funcionarios públicos”, asimismo derogó las facultades del Presidente de la República para solicitar la destitución de los servidores públicos del Poder Judicial.

En ese tenor, las Reformas de 1987, señaló también como sujetos para el procedimiento de desafuero, a los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal y al Titular del Órgano de Gobierno del Distrito Federal, cambiando de denominación estos en la Reforma Constitucional de 1994 a Diputados de la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal respectivamente; la reforma de 1996 agregó a los Consejeros de la Judicatura Federal como a los de la Judicatura Locales, dos años después se incorporaron a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral.

El artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobado en la Reforma Constitucional de 1982 ha permanecido intacto hasta el día de la fecha.

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

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

El artículo 113 aprobado en la Reforma Constitucional de 1982, establece los fundamentos legislativos mediante los cuales deben prever las leyes de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, regulando también las sanciones que se imponen en el caso de que los infractores no cumplan con sus obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

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.

Esta disposición Constitucional quedó complementada con la adición que se le hiciera en el sexenio del presidente Lic. Vicente Fox Quezada, publicada el 14 de junio del 2002 en el Diario Oficial de la Federación, al quedar regulado la responsabilidad del Estado por los daños que esta produzca a los particulares.

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.

El artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobado en la Reforma Constitucional de 1982 también ha permanecido intacto hasta el día de la fecha.

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

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

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

Además de la Reforma Constitucional de 1982 y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, existieron reformas al Título Décimo del Código Penal; al Código Civil, en lo referente del “daño moral”, así como a diversas disposiciones administrativas con motivo de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En la exposición de motivos de esta Ley de Responsabilidades, se establecen diversos aspectos que considero importante transcribir, en virtud de que en la misma se expresan de manera clara y precisa como funciona el sistema de control que hoy en día rige a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

“...El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad, no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por

actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidad de los servidores públicos debe renovarse para cumplir con sus objetivos en un Estado de Derecho.

Por ello he sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional. Proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos, para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917.

Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrirán por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlos y corregirlo.

La legislación vigente establece un juicio de carácter público para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que deben seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Las iniciativas de reforma al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a la leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional. La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales, los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común.

La Ley Federal de Responsabilidades que se propone desarrolla los principios que sobre responsabilidad política define la iniciativa del Título Cuarto.

En primer término, liquida la desafortunada confusión entre “delitos y faltas oficiales” y “delitos comunes”, que fue uno de los factores que

contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas: la responsabilidad penal como ya se asentó, se regula por las leyes penales...” “... La iniciativa que presento a ésta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

En las reformas al Título Cuarto de la carta fundamental que se proponen, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.

Conforme a ellos, hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

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

Esta Ley, entre otros aspectos, eliminó la palabra “fuero “ a efecto de evitar la connotación de privilegio o inmunidad a favor de algún servidor público. En su lugar, empleó la expresión de “declaratoria de procedencia”, y esto significa que el Congreso decide en el sentido de que ha lugar o no a proceder en contra de algún servidor público, tal y como lo establece el artículo 111 Constitucional.

A esta Ley se le realizaron algunas reformas y adiciones en los años de 1991, 1992, 1994, 1995, 1996 y 1997, con el fin de actualizarla conforme a los distintos requerimientos exigidos por la sociedad. Posteriormente en el año 2002 se emitió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de vigencia y aplicación para los servidores públicos de la Federación, quedando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos válida únicamente para los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

CAPÍTULO 2

LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA

2.4. Concepto de Interpretación

Interpretar es tratar de entender, asimilar, concebir, el significado de algún objeto, o lo que éste trata de comunicarnos. En el caso particular, la interpretación de las normas jurídicas es una de las actividades principales que realizan los profesionistas en derecho.

Permítaseme mencionar cinco cuestiones que se plantean en la práctica jurídica a raíz de la importancia de la interpretación.

Primera. El derecho, con frecuencia, es comparado con la moral, y las relaciones entre derecho y moral constituyen uno de los enigmas persistentes que preocupan a la filosofía jurídica. La interpretación no es esencial para la

moral o para nuestras prácticas morales, pero es esencial para nuestras prácticas jurídicas. ¿Por qué esta diferencia? ¿Puede, acaso, esta diferencia, eliminar en alguna forma el problema de la relación entre estos dos sistemas?

Segunda. Ha devenido un rasgo común de nuestro entendimiento del derecho que éste provea estándares comunes para guiar el comportamiento de la gente en una sociedad política. Las sociedades políticas son sociedades en las cuales, las autoridades reconocidas como tales, están facultadas para actuar en nombre de la sociedad y, en particular, decidir cómo debe comportarse la gente en tal sociedad en cuestiones en que puede haber desacuerdos sobre los principios o conflicto de intereses entre sus miembros.

Tercera. Algunas teorías del derecho sostienen que el derecho es necesariamente incompleto, que existen proporciones que no son ni verdaderas ni falsas. Las teorías que subrayan la incompletitud del derecho usualmente sostienen que los Tribunales tienen una doble función: aplicar el derecho y crear nuevo derecho o reformular el derecho existente.

Cuarta. Así como la validez de la distinción entre identificar el derecho existente y hacer nuevo derecho es inconsistente con el papel de la interpretación, así lo es la ampliamente compartida creencia de que el derecho es necesariamente incompleto. Si fuera incompleto los Tribunales no podrían resolver las controversias interpretando el derecho. De hecho –así sostienen algunos- todos los casos pueden ser decididos mediante interpretación jurídica y, por tanto, el derecho es completo.

Quinta y última. Contrariamente a la idea de muchos que creen que mientras las cuestiones morales son quizás subjetivas y que el derecho es objetivo, el hecho de que este último sea objeto de interpretación muestra –según algunos- que, como cualquier objeto de interpretación permite múltiples

interpretaciones, que el derecho es subjetivo, que el derecho, como la belleza, se encuentra en el ojo del que mira.³

Sin embargo el problema de la interpretación tiene que ver mucho con los usos del lenguaje y los comportamientos sociales.

Los usos del lenguaje pueden ser informales, emocionales o imperativos; es decir una persona se comunica con otra, ya sea para “informarle” de algo, o para “expresarle algún sentimiento” o para “ordenarle” algún tipo de conducta de “dar”, “hacer” o “no hacer”.

Habrán normas consuetudinarias que sobre entiendan y no requieran mayor esfuerzo intelectual para entenderlas y aplicarlas, sin embargo, tratándose de las normas escritas, nos topamos con la utilización del lenguaje, concretamente, de la semántica y la sintaxis; la primera de ellas que se limita a conocer el “significado” de la oración, mientras que la sintaxis, lo hace respecto a la forma “en que se estructura” la oración; ambas herramientas gramaticales son complementos, pues existirán normas jurídicas cuya sintaxis sea correcta, pero cuya semántica tenga un significado distinto o viceversa, enunciados normativos cuya semántica sea clara e indiscutible, pero cuya sintaxis, pudiera suscitar todos los conflictos de interpretación.

Carlos Santiago Nino al hablarnos de la interpretación nos dice lo siguiente:

“Los jueces, en los Estados modernos, enfrentan generalmente normas promulgadas a través de un lenguaje y, en la inmensa mayoría de los casos, de un lenguaje escrito. Los legisladores utilizan un lenguaje natural, como castellano, hablado por sus súbditos, ya que generalmente están interesados

³ RAZ, Joseph. ¿Porqué Interpretar?. VAZQUEZ, Rodolfo (Compilador). Interpretación Jurídica y Decisión Judicial. Doctrina Jurídica Contemporánea. Pág. 39-41.

en comunicar sus directivas en la forma más eficaz posible, lo cual obviamente no conseguirían si emplearan un idioma extranjero o un lenguaje privado.

La formulación de normas utilizando un lenguaje corriente hace que la expresión de la intención del legislador, se encuentre limitada por los defectos que, como veremos mas adelante, presentan los lenguajes naturales.

Además el lenguaje natural compromete al legislador con la consecuencia de que sus expresiones sean interpretadas de acuerdo con el significado que ellas les atribuye las costumbres lingüísticas del grupo social al que las normas van dirigidas. En verdad que como veremos, los símbolos lingüísticos no tienen por qué tener otro significado que el que les otorga quien lo usa. Sin embargo, esto se encuentra condicionado, en el derecho, por la dificultad de conocer la intención de los legisladores, a los que a muchas veces sobreviven sus normas, u por la convención, vigente en la dogmática actual, del que la intención del legislador no es un criterio decisivo para atribuir significado a sus palabras, sino que tienen prelación sobre él la determinación de cómo serían razonablemente interpretadas por sus destinatarios y las consideraciones acerca de la relación que debe guardar la norma en cuestión con otras que integran el sistema jurídico.

Así pues, no es del todo exagerado sostener que los jueces se encuentran vinculados, en el derecho legislado, no por un conjunto de normas, sino por una serie de oraciones cuyo significado es asignado de acuerdo con ciertas reglas semánticas y sintácticas, las haya tomado o no en cuenta el propio legislador. Una coma, quizá mal colocada, constituye para los jueces un obstáculo mucho más grave que la supuesta intención del legislador acerca del sentido de una palabra, puesto que los tribunales no pueden alterar, borrando o tachando, lo que está escrito en un texto legal pero si pueden adaptar el significado de las expresiones lingüísticas a usos lingüísticos diferentes de los seguidos por el legislador.

También los legisladores están condicionados, en la expresión de su intención, por leyes y reglas de inferencia lógica. Un análisis lógico de los enunciados legislativos pueden llevar a descalificarlos o a mostrar consecuencias no previstas por sus autores. Debe tomar en cuenta que las normas que un legislador sanciona, se insertan en un sistema integrado también por otras normas; por lo cual, de la combinación de las normas que un legislador dicta con las otras que ya pertenecen al sistema o formen parte de él en un futuro, podrán derivarse consecuencias no advertidas quizá por dicho legislador, o bien surgir problemas lógicos – como contradicciones, lagunas, redundancias – que no se presentan en las normas aisladas, sino una vez que entran en relación con el resto del sistema jurídico.”⁴

2.5. Concepto de Interpretación Jurídica

La interpretación jurídica, según el Glosario de Eduardo López Betancourt, nos ofrece las siguientes definiciones, conforme a los siguientes parámetros que clasifica en tres términos, siendo estos:

DG: Definición gramatical,

DJ: Definición jurídica,

DV: Definición vulgar.

En ese tenor, tenemos, los siguientes tipos de interpretación:

⁴ NINO, Carlos Santiago. Introducción al Análisis del Derecho. 2° Ed. Editorial Astrea. Buenos Aires Argentina 2001, Pág. 246-248.

Interpretación doctrinal: DG: Acción y efecto de interpretar. DJ: Desentrañar el sentido de las palabras realizadas por los doctos o científicos del derecho. DV: Acción por la que los conocedores del derecho interpretan la ley.

Interpretación judicial: DG: Interpretación: Acción y efecto de interpretar DJ: La adscripción de un significado jurídico a ciertos hechos, signos, acontecimientos o comportamientos, los cuales se construyen en objetos jurídicos en atención a que son jurídicamente considerados. DV: Es la interpretación de la ley realizada por órganos jurisdiccionales.

Interpretación legislativa: DG. Consiste en dotar de significado a ciertas cosas, signos o acontecimientos a través de los creadores de la ley. DJ: Acto de significación mediante el cual el órgano determina el sentido de los materiales jurídicos que tiene que aplicar a fin de proseguir el proceso de creación del derecho. DV: Es la acción empleada por los creadores del derecho para darle sentido a una ley.⁵

La interpretación jurídica se utiliza en la aplicación de la norma y esta a su vez, no es más, que la ejecución del derecho, por conducto de los funcionarios estatales encargados de observar el respeto y cumplimiento de la Constitución, Leyes Federales y Locales. De ahí que toda interpretación jurídica, viene aparejada de la acción de aplicar, pues no podría aplicarse el derecho, sino se interpretara primero.

En ese sentido, algunos doctrinarios como Riccardo Guastini, nos dicen al respecto:

“En primer lugar, mientras el verbo ‘interpretar’ Concieme a cualquier sujeto (ya que cualquiera puede realizar una actividad interpretativa), el verbo

⁵ LOPEZ BETANCOURT, Eduardo. Glosario Jurídico Penal. Iure Editores. México 2005. p. 127.

‘aplicar’ concierne sólo a aquellos sujetos que se desempeñan en órganos llamados precisamente de aplicación: principalmente jueces y funcionarios administrativos. Se puede decir de un jurista, o de un ciudadano común, que “interpreta” el derecho; pero no sería apropiado decir que un jurista, o un particular, “aplica” el derecho.

En segundo lugar, interpretación y aplicación son actividades que se ejercitan sobre objetos diferentes: hablando correctamente, la interpretación tiene como objeto no ya normas, como sostiene, sino más bien textos normativos, mientras que la aplicación tiene por objeto normas en sentido estricto (entendidas como el contenido de sentido de los textos normativos). Por tanto, la aplicación no coincide con la interpretación por la buena razón de que la presupone o la incluye como una parte constitutiva.

En tercer lugar, el término ‘aplicación’, especialmente si se refiere a órganos jurisdiccionales, designa un conjunto de operaciones que incluyen, junto a la interpretación propiamente dicha: ya sea la calificación de un supuesto de hecho concreto (“Tizio ha cometido tal delito”), ya sea la decisión de una específica controversia (“Tizio debe ser castigado con tal pena”).⁶

De tal forma, que el objeto de la interpretación jurídica lo son las normas jurídicas, y que los sujetos quienes interpretan esas normas, lo son precisamente los funcionarios del Estado.

2.6. Tipos de Interpretación Jurídica

Las distintas corrientes del pensamiento jurídico, que han existido en la historia del derecho, han previsto distintos modelos de pensamiento

⁶ GUASTINI Ricardo. La Interpretación, objetos, conceptos y teorías. VAZQUEZ, Rodolfo compilador. Interpretación Jurídica y Decisión Judicial. Distribuciones Fontamara. México 2002. p. 27.

2.6.1. Exegética

Una de estas primeras corrientes del pensamiento, que influyen en la forma clásica de interpretar las normas jurídicas, lo es el modelo exegético, nacido a partir de la Revolución Francesa y el surgimiento del Estado moderno, como institución jurídica.

Sobre este tipo de interpretación, el Maestro Jorge Luis Esquivel Zubiri nos dice:

“Los cambios producidos por el movimiento revolucionario francés, se reflejan también en el campo del Derecho; el surgimiento del Estado moderno democrático, en el que el poder político se divide en tres partes: legislativo, político y judicial, deja como efecto inmediato una política legislativa sintetizadora de todo el pensamiento jurídico. La obra de la codificación es sin duda alguna, uno de los mejores actos realizados en dicha era y que aún hasta la fecha, en cierta forma sigue sobreviviendo. Los juristas de finales e inicios de los siglos XVIII y XIX descubrieron algo importante; la irresistible tendencia de convertir todo el derecho en leyes promulgadas por el Poder Legislativo; de esta manera podemos decir, que nace así el derecho positivo. Le ley escrita es todo el derecho (positivo). La ley es el Estado, su autor es el Poder Legislativo, la interpretación de la misma se hace para buscar cual fue la intención del legislador: lo que significa que nadie puede interpretar arbitrariamente el derecho, porque el mismo ya estaba hecho. Esta corriente del pensamiento jurídico nacida en Francia se le conoce “exegética”. Cuya principal característica, es el culto excesivo de la ley.”⁷

Es decir, la interpretación exegetica es un método jurídico que consiste en que el jurista trata de desentrañar el significado de la ley, cual fue el sentido,

⁷ ESQUIVEL ZUBIRI, Jorge Luis. <http://www.tuobra.unam.mx/mostrarObra.html?id=2149>

“lo que quiso decir el legislador”; los motivos de éste, para la emisión de sus leyes. En este sistema de origen francés, el Poder Legislativo cumple con un papel muy importante en la emisión de normas jurídicas, corresponde pues a este poder, ser el interprete de la normas jurídicas, por la sencilla razón de haber sido el creador de las mismas.

2.3.2. Dogmática o jurisprudencia de conceptos

Otro de los métodos para poder interpretar el derecho, lo es el modelo denominado “Dogmática o Jurisprudencia de conceptos”.

El método dogmático parte del principio de que los dogmas son verdades absolutas que carecen de toda duda y crítica. Por ende, el dogmatismo jurídico es deducir verdades que los juristas deben aceptar sin poner en duda y a discusión.

“Los juristas dogmáticos, - dice el maestro Esquivel Zubiri - se limitan a reproducir, explicar, sistematizar, los materiales normativos que suministran las fuentes del derecho. Dichos materiales no se discuten, se trata de entenderlos y descifrarlos, de construir con ellos todo un sistema unitario y coherente. No entran a justificaciones y valoraciones de las normas, que puedan ser influenciadas por los principios filosóficos de justicia y por la realidad social. Su principal instrumento metódico es la lógica formal.⁸

De acuerdo con lo anterior, el objeto de interpretación jurídica de este modelo, no lo son propiamente las normas jurídicas sino que son los conceptos del derecho. Es decir, a esta corriente jurídica le interesa encontrar definiciones conceptuales de expresiones contenidas expresa o implícitamente en las normas, como son: “Obligación”, “Responsabilidad”, “Contrato”, “Delito”, entre otros.

Los dogmas por lo tanto son los conceptos y estos últimos, no son más que ideas racionales, debidamente estructuradas.

⁸ IDEM.

El dogma es una verdad impuesta que no acepta discusión, existen por lo menos, distintos tipos de dogmas, se habla por ejemplo de los dogmas religiosos, como a manera de ejemplo, aceptar la “Santísima Trinidad” del “dios padre”, “dios hijo” y “dios espíritu santo”, la “pureza de la virgen María” o de cualquier otra “verdad” religiosa; en el caso del dogmatismo ético, este nos habla de las virtudes y de los vicios, teniendo a las virtudes las actitudes “buenas” de los seres humanos y por vicios, como las actitudes “malas”; por lo tanto ninguna conducta criticada como viciosa puede ser una virtud, porque iría contra el dogmatismo ético.

Así también tenemos los dogmas jurídicos. Ideas verdaderas en las que se encuentra fundada el derecho y que deben aceptarse sin discusión alguna, Por ejemplo, un dogma sería decir que el delito, es una conducta típica, antijurídica y culpable, si por lo menos algún doctrinario suprimiera alguna de estas características, del delito, “iría en contra del dogma”. O bien, decir que el acto jurídico que tiene como elementos esenciales, el consentimiento, el objeto y la solemnidad, si algún doctrinario negara un solo elemento, no solamente su afirmación sería ilógica, sino que iría en contra del dogma establecido.

En el conceptualismo jurídico, se desarrolla una corriente del pensamiento jurídico, en el que lo más importante, es el concepto jurídico, la forma en que esta idea racional se encuentra estructurada.

Las ideas como las imágenes, son percepciones y creaciones de la mente humana, una imagen es una visión mental, en cambio un concepto, es una idea que exige una estructuración en la forma de concebirse; por ejemplo, no es lo mismo decir “reloj de arena” que “tiempo”, en el primero, el “reloj de arena” es sola una visión de cómo nos imaginamos un reloj de esas características físicas, obviamente no tiene manecillas ni números, en cambio, al decir “tiempo”, no nos podemos imaginar algo que no existe en forma material, para entenderlo, para ello tenemos que emitir una definición que trate

de ser lo más cercano a nuestro concepto, podemos decir entonces que tiempo, es un lapso temporal, o una secuencia de segundos, minutos y horas; o bien, decir que es un periodo que tiene inicio y fin; como quiere que sea y se enuncie, el concepto de tiempo, implica un esfuerzo racional para su aprehensión.

Sucede lo mismo con algunos conceptos como la “obligación”, “contrato”, “delito”, “acto jurídico”, “inconstitucionalidad”, “nulidad”; o cualquiera otro. Los conceptos jurídicos son estructuras mentales que son aprehendidos por los doctrinarios del derecho, quienes logran “materializar” el concepto jurídico, a través de sus definiciones.

Por lo tanto, la interpretación dogmática, consiste en aceptar como verdaderos aquellas definiciones expresas realizadas por los doctrinarios, a los diversos conceptos jurídicos en los que se encuentra sustentando el derecho.

2.3.3. Pragmática o jurisprudencia de intereses

Otro de los modelos interpretativos del derecho, es el denominado “Pragmática o jurisprudencia de intereses”, corriente jurídica que nace en oposición a la visión racional, normativa, dogmática y formalista de los juristas.

La visión pragmática, también conocida como utilitaria, es aquella que no le interesa conocer la verdad, sino simplemente la utilidad, con la que se puede actuar en la realidad. Este modelo tiene algunas pequeñas variantes, por citar alguno de ellos, el **utilitarismo jurídico** no le interesa la verdad del derecho, sino su eficacia. Considera al derecho como un instrumento de la política o de la economía, una técnica de control social que se lleva a cabo a fin de obtener el mayor número de placeres o el aumento del poder colectivo. Existe también la **Escuela Libre de Derecho**, que considera que el derecho surge de la

sociedad independientemente de la Ley y del Estado, y que únicamente se convalida en los Tribunales.

La **jurisprudencia de intereses** concibe al derecho como producto de los intereses que se dan en el interior de la sociedad y que pretenden ser reconocidos. En este modelo, la función del jurista es interpretar los diversos intereses para buscar la armonía y la protección de todos. Finalmente, la **jurisprudencia valorativa**, mediante el cual, el jurista entiende que la principal función teleológica del Derecho, es servir a la justicia.⁹

Por ende, la interpretación pragmática, no es en si una interpretación jurídica normativa, limitada a los supuestos normativos previstos en el ordenamiento jurídico; por el contrario, este sistema de interpretación es “flexible”, pues el interprete puede sobrepasar lo que esta permitido, obligado o prohibido en las disposiciones normativas; el abuso de este tipo de interpretación, pudiera generar “arbitrariedad” por parte del juzgador; sin embargo, la ventaja de este sistema, es que puede solucionar los conflictos entre las personas, pues suele suceder también, que el impedimento para la solución de los problemas, lo es paradójicamente las propias normas jurídicas. Así las cosas, la jurisprudencia de intereses ha sido aceptada gradualmente en nuestro derecho, dentro de las formas de auto composición y heterocomposición de los conflictos, llámese la conciliación, la amigable composición y el arbitraje; reconocida en la Constitución en su artículo 17 “mecanismos alternativos de solución de los conflictos”, conocida como “Justicia Alternativa”.¹⁰

En síntesis y redundando más sobre la llamada interpretación “pragmática”, lo importante de este tipo de interpretación, es que sea “útil”, que

⁹ CFR. IDEM.

¹⁰ CFR. GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial Harla. México, 1994. p. 16-35.

“funcione”, que “sirva”, que sea “práctico”; podemos por lo tanto también concluir, que en este sistema de interpretación, lo importante no es tanto llegar a la “verdad” o a la interpretación “real” o “correcta del problema”, sino más bien, interpretar no de manera lógica jurídica, sino con un criterio pragmático o útil, es decir, interpretar el derecho no atendiendo al criterio de verdad de justicia o validez, sino más allá, atendiendo ya sea al criterio político, económico, social, cultural, o el que sea el más rápido, funcional y eficiente, siguiendo una serie de valores extrajurídicos que nada tienen que ver en sí con el Derecho.

La interpretación jurídica por lo tanto es un problema y un método para resolver controversias jurídicas. Cualquier doctrina respecto a las formas de interpretar podría llevarnos tiempo en exponer cada una de ellas, sin embargo, el problema se vuelve complejo, cuando se trata de los órganos estatales encargados de aplicar esa interpretación jurídica, es decir, no solamente dentro de un Estado de Derecho definir la instancia o autoridad competente encargada de la interpretación, sino más allá, delimitar los efectos jurídicos que podría suscitarse los actos interpretativos.

Ese es el tema, que se tratará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3

ÓRGANOS GENERADORES DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA

El Estado de Derecho se compone conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en una República Federal donde el poder constituido se ha delegado en tres órganos, siendo estos los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno de estos poderes cuenta con las funciones y facultades de interpretación.

En el mismo tenor, la República Federal Mexicana se compone de treinta y un entidades federativas y un Distrito Federal, cada una de estas entidades, cuenta también con esa división tripartita de poderes, es decir, tanto en la federación como en el Distrito Federal, existen los Poderes Legislativos Estatales, los Poderes Ejecutivos Estatales y los Poderes Judiciales Estatales; siendo estos conocidos comúnmente, como Congresos o Legislaturas Locales, Gobernadores y Tribunales Superiores de Justicia.

A continuación, iremos exponiendo las atribuciones de interpretación que existen respecto a cada uno de estos poderes, tanto en el ámbito federal, como en el ámbito local del Distrito Federal.

3.1. Poder Legislativo

El artículo 50 de la Constitución Política establece que el Poder Legislativo será bicameral, integrado este por la Cámara de Diputados y también por la Cámara de Senadores. En el ámbito local del Distrito Federal, la misma Constitución prevé en su artículo 122 la existencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La función Legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los Órganos que, de acuerdo con el régimen

Constitucional, forman el Poder Legislativo. De esta manera, en México, la función Legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal compuesta por la Cámara de Diputados y la de Senadores y que consiste obviamente, en emitir las leyes.

Los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen el procedimiento legislativo para la creación de leyes. En ese tenor, compete la iniciativa de proponer dichas leyes, al Presidente, a los Legisladores (Diputados y Senadores), así como a las Legislaturas Estatales; sin embargo, una vez hecha la iniciativa, unas de las etapas procesales importantes, es la discusión de dicha propuesta, dicha confrontación, o deliberación, es argumentativa y en ella, los Legisladores exponen argumentos a favor o en contra, en lo general y en lo particular, respecto a la ley o a la norma, a la que se propone crear, modificar o suprimir.

Estas discusiones, se les llama debates y se encuentran publicadas en el llamado “Diario de Debates”; de tal forma, que la exposición de motivos de la persona física o institucional que propone la ley, el dictamen emitido por el grupo de diputados que aprueba la ley y la somete al pleno de la Cámara para su discusión, así como los debates que genera la discusión de la ley, en su aprobación o rechazo, constituye todas estas etapas, fuentes que nos permitan desde luego identificar, los “motivos del legislador”, o bien, conocer y atender, “cual fue su voluntad”. Inclusive conocer este tipo de fuente, serviría para interpretar los alcances de la norma jurídica, atendiendo al método exegético.

El artículo 73 de la Constitución Política establece el ámbito de competencia, de lo que puede regular el Poder Legislativo; lo no previsto en dicho precepto, conforme a lo establecido en el artículo 124, se entiende reservado a los Estados (por conducto de sus respectivas Legislaturas); mientras que en el caso particular, el artículo 122 apartado “C”, Base Primera se señalan las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, particularmente en el artículo 109 se establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados - excluyendo de ésta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal – cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán sus respectivas leyes de responsabilidades de los servidores públicos. Estableciendo para ello las pautas normativas que deberán seguir dichas leyes. Que a manera de enunciados normativos, son las siguientes:

Primero.- El Juicio Político por los actos u omisiones que incurran los servidores públicos que con su conducta infractora, afecten los *“intereses fundamentales”* o de su *“buen despacho.”*

Segundo.- Los delitos que cometan los servidores públicos serán sancionados en los términos de la legislación penal.

Tercero.- Los servidores públicos se encuentran obligados a observar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; sino cumplen con esos principios, serán responsables a las sanciones administrativas.

Cuarto.- Los procedimientos administrativos en contra de servidores públicos, son autónomos de otros procedimientos.

Quinto.- Ningún servidor público puede ser sancionado dos veces por la misma conducta.

Sexto.- El enriquecimiento ilícito sería sancionado penalmente.

Séptimo.- Las sanciones penales por el enriquecimiento ilícito, serán el decomiso y la privación de dichos bienes.

En ese tenor, compete al Congreso de la Unión, es decir, a la Cámara de Diputados y a la de Senadores, regular la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

Cabe señalar por otra parte, que la estructura política del Gobierno del Distrito Federal, se encuentra regulada en el artículo 122 de la Constitución Política. Concretamente, en el apartado “C”, base primera, fracción V, se señalan cuales son las atribuciones que tiene el Órgano Legislativo del Distrito Federal para legislar. De lo que se desprende que en ninguno de las hipótesis ahí previstas, se advierte que el citado Poder Legislativo, tenga facultad alguna para crear en el ámbito local, su propia ley.

Es decir, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal si puede crear su propia Ley Orgánica, dictar disposiciones para organizar su hacienda pública, legislar en materia electoral, administración pública, civil, penal, derechos humanos, protección civil, justicia cívica, seguridad privada, prevención y readaptación social, salud, asistencia social, planeación de desarrollo, desarrollo urbano, medio ambiente, transporte urbano, limpia, turismo, mercados, rastro, abasto, cementerios, fomento económico, protección al empleo, espectáculos, fomento cultural y deportivo, Organización de los Tribunales, entre otros; puede inclusive legislar en materia de procedimientos administrativos, pero no específicamente dicho precepto, le faculta a regular procedimientos administrativos en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, toda vez que como se dijo en párrafos anteriores, dicha facultad la tiene el Congreso de la Unión conforme a lo previsto en el artículo 109 de la citada Carta Magna.

Siguiendo la misma tesitura, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es la Ley Suprema dentro del ámbito local del Distrito Federal; dicha disposición, es equivalente a como si se tratara de la propia Constitución Política del Distrito Federal. Pues finalmente no hay que perder de vista que el Distrito Federal, es la entidad donde se asientan los poderes federales, (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y que en dicho territorio, coexisten, los dos poderes; el Federal que es para todo el país, y el Local, que atiende los asuntos regionales del Distrito Federal, como si fuera equiparables, a una Entidad Federativa.

En ese tenor, el artículo 42 del Estatuto Gobierno, establece treinta fracciones, en el que se especifica y se adicionan otras facultades de la Asamblea Legislativa, desprendiéndose también de su lectura, que no existen facultades para regular la materia de nuestro estudio.

3.1.1. Proceso legislativo. Iniciativa y discusión de leyes.

Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la “autoridad formal de la ley”, que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos que determinaron la formación de la resolución primitiva .

Este principio se encuentra consignado en forma expresa en la fracción f) del artículo 72 de la Constitución, así redactada: *“En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación.”*

Es importante señalar, que el Congreso de la Unión, no solamente tiene facultades para crear sus propias leyes, sino que también, como de su lectura se advierte, puede crear “leyes interpretativas”.

3.2. Poder Ejecutivo

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión a un solo individuo, que se denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Así lo establece expresamente el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, la Constitución en su artículo 89, le otorga facultades al Presidente de la República, la principal, o bien, una de las funciones más importantes, es la señalada en la fracción I, denominada también, como “facultad reglamentaria”, misma que consiste en: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Por otra parte en el ámbito local del Distrito Federal, en el artículo 122 cuarto párrafo se establece también que: “El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta”.

En ese mismo tenor, el artículo 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece: “El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona...”. De igual manera, en el artículo 67 fracción II

del Estatuto de Gobierno, se le otorga al Jefe de Gobierno, su facultad reglamentaria, al prescribirse en el citado precepto normativo:

Artículo 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

I...

II.- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.

...

...

La función del Poder Ejecutivo en el sistema jurídico mexicano, se le entiende también como función administrativa, esta última se podría definir como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo. Este poder le compete en todo caso, “aplicar” o “ejecutar” la ley que dicta el poder legislativo, es decir, observarla y hacerla cumplir.

Cabe señalar sin duda alguna, que una de las facultades más importantes que tiene el Poder Ejecutivo, son las denominadas “facultades administrativas.

Al respecto, Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta: “La órbita competencial del presidente se compone primordialmente de facultades administrativas, en cuyo ejercicio este alto funcionario realiza actos administrativos de muy variada índole. El conjunto de estos actos integra la función administrativa, la cual en su implicación dinámica equivale a la administración pública del Estado. En ocasiones anteriores hablamos indiferentemente de la “función ejecutiva” y “función administrativa”, empleando ambas locuciones como sinónimas para distinguirlas de la “función legislativa” y de la “función jurisdiccional” ... la función administrativa siempre debe desplegarse mediante la aplicación o ejecución, estricta o discrecional, de las normas jurídicas abstractas, impersonales y generales que componen dicho régimen. Sin embargo, esta

aplicación o ejecución también se realiza necesariamente como medios para producir actos jurisdiccionales, o sean, los que dirimen o resuelven cualquier cuestión contenciosa. Por ende, en rigor lógico-jurídico, la ejecución, en su aceptación de aplicación normativa, se traduce en un medio para emitir actos administrativos y actos jurisdiccionales, es decir, para desempeñar las funciones públicas respectivas, por lo que estrictamente no debiera identificarse la administrativa con la ejecutiva.¹¹

Burgoa Orihuela aclara en su cita, que la función administrativa consiste básicamente en la “concreción, particularidad y personalidad frente a los actos legislativos o leyes”.¹²

Resulta obvio que para que el Presidente (o en el ámbito local, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal), ejecute en forma personalísima, concreta y particular, las leyes dictadas por el poder legislativo, se requiere del apoyo o de la colaboración, de una estructura administrativa, a la que llamaremos administración pública.

Luego entonces, el artículo 90 de la Constitución Política, establece que la *“Administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expidan el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”*. Similar disposición encontramos en la Base Tercera del Artículo 122 del mismo ordenamiento, al señalarse respecto a la administración pública local (del Distrito Federal), en el que se establece, que ésta *“Determinará los lineamientos*

¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. 11ª Ed. Editorial Porrúa. Pág. 790-791.

¹² IDEM.

generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados”.

Bajo ese lineamiento, de los artículos 86 al 103, del Estatuto de Gobierno, se establecen generalidades respecto al funcionamiento de la administración pública local, que auxiliara al Titular del Ejecutivo, Jefe de Gobierno, al cumplimiento de las leyes.

De igual forma, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, precisa, quienes integran la Administración Pública del Distrito Federal, concretamente, el sector centralizado, que es la que se describe en el artículo 15 de la citada ley.

3.2.1. Contraloría General del Distrito Federal.

La Contraloría General del Distrito Federal es por lo tanto la dependencia del sector centralizado de la administración pública del Distrito Federal, que tiene bajo su cargo, la vigilancia y observancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal le otorga a esta Dependencia, entre otras atribuciones la siguiente:

Artículo 34.- ...

...
...
...

“**XXVI.** Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;”

Cabe señalar que conforme a lo establecido en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la Contraloría General del Distrito Federal, cuenta con las siguientes Unidades Administrativas:

- Dirección General de Legalidad
- Dirección General de Asuntos Jurídicos y Responsabilidades:
- Dirección General de Contralorías Internas en Dependencias y Órganos Desconcentrados.

A la Dirección General de Legalidad le compete básicamente, conocer de los asuntos relacionados en materia de adquisiciones, disciplina presupuestaria, recursos de inconformidad tratándose de actos u omisiones cometidos por servidores públicos, en los procedimientos de licitación pública nacional, invitación restringida o adjudicación directa de los contratos administrativos que celebren o pretendan celebrar las Dependencias, Organismos Desconcentrados, Descentralizados y demás entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, con proveedores de bienes y servicios, en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública; así como emitir opiniones jurídicas, formular y revisar proyectos legislativos, reglamentarios, acuerdos y demás circulares que se pretendan someter al Jefe de Gobierno.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos y Responsabilidades, es la Unidad Administrativa que cuenta con las facultades para conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios sobre actos u omisiones cometidos por servidores públicos que no cuenten en su respectiva Dependencia, Órgano Desconcentrado o Entidad en la que se encuentren adscrito, con alguna Contraloría Interna que pueda conocer directamente de la infracción administrativa; oh bien, que su falta haya sido atraída por la propia Contraloría General a través de esta Dirección General; lleva también las atribuciones de poner en funcionamiento y actualizar el Registro de los

Servidores Públicos, así como también, representar a la Contraloría General, en juicios ventilados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Juzgados de Distrito y cualquier otra autoridad jurisdiccional.

Las atribuciones con las que cuenta esta Dirección General, se encuentran descritas en el artículo 105, siendo la fracción I, la de mayor trascendencia para nuestra investigación y que a la letra refiere:

“Artículo 105. ...

I. Conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos adscritos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que tenga conocimiento por cualquier medio, para determinar e imponer, en su caso, las sanciones que correspondan en los términos de la ley de la materia.”

Fracción en la que se encuentran las atribuciones para que la autoridad, en caso de que algún servidor público incurra en alguna falta a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia por algún acto u omisión pueda iniciar el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario.

Las Direcciones Generales de Contralorías Internas en Dependencias y Órganos Desconcentrados; son las Unidades Administrativas de la Contraloría General del Distrito Federal, que tiene las facultades para llevar a cabo auditorías ordinarias y extraordinarias, a las Dependencias, Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal; evaluar y vigilar el trabajo desempeñado por las Contralorías Internas. Tal como se desprende de la lectura de los artículos 106 y 107 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Contraloría General del Distrito Federal también cuenta con la Dirección General de Contraloría Ciudadana, instancia que promueve la

participación ciudadana, para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de la administración pública.

Finalmente, las Contralorías Internas en las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, cuyas atribuciones se encuentran descritas en el artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Cabe señalar que como se desprende de las disposiciones normativas antes citadas, la interpretación que lleva a cabo el Poder Ejecutivo del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es genérica, traduciéndose la misma, con la emisión de normas reglamentarias que ayudan a precisar las atribuciones de la Dependencia Administrativa – Contraloría General del Distrito Federal – con el objeto de cumplir con sus fines legales.

A mayor abundancia, citamos también el Acuerdo publicado el 9 de abril del 2007, mediante el cual se especifica, en qué consisten las llamadas funciones del “sistema de control” que tiene la Dependencia, para crear, promover y preservar la cultura del “control interno” y así lograr la “transparencia de la gestión”, a fin de generar confianza en ejercicio de recursos públicos con honestidad y apego a la ley.

En ese tenor, tenemos que el Control Interno, requiere de por lo menos dos personajes. El primero de ellos son los Titulares de las Unidades Administrativas y Órganos de Gobiernos, que son objeto de control y cuya función principal sería, establecer y preservar los sistemas de control que les requiere el Órgano de Control Interno, para lograr sus objetivos y metas; y el Órgano de Control Interno propiamente, también llamado Contraloría Interna,

que tiene la tarea de asesorar a los responsables de las operaciones de las Unidades de Gobierno para lograr y mantener un control interno eficiente.

El Control Interno está diseñado para proporcionar una seguridad razonable en el logro de los objetivos dentro de las siguientes categorías:

- Eficiencia y Eficacia de las Operaciones.
- Confiabilidad de los Informes Financieros y Operativos.
- Cumplimiento de las disposiciones Legales.
- Protección de los bienes gubernamentales.

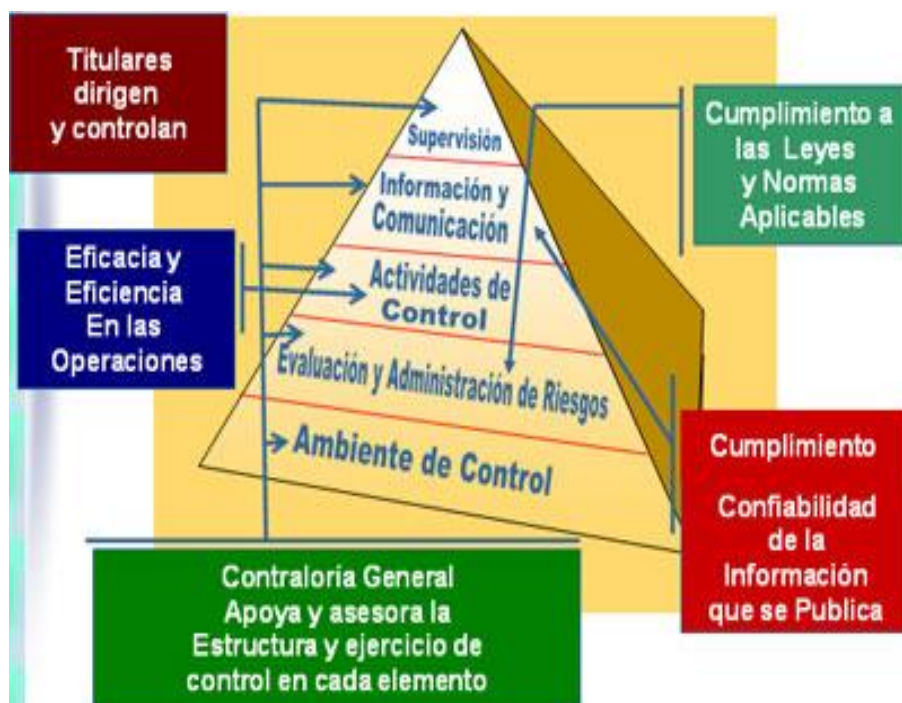
Para el logro de objetivos las Unidades de Gobierno deben considerar que el Control Interno:

- Es un medio utilizado para un fin, no un fin en si mismo.
- Que lo llevan a cabo servidores públicos de las áreas sustantivas.
- Facilita la consecución de objetivos sustantivos.

El Control Interno es valorado como efectivo si cuenta con los mecanismos para evaluar que:

- Los Objetivos se cumplan.
- Los estados financieros y presupuestales se preparen confiablemente.
- Las disposiciones legales se cumplan.
- Los bienes gubernamentales estén protegidos.
- Se minimicen riesgos de operación.
- Se de prioridad a la acción preventiva antes que la correctiva.
- Se de certidumbre jurídica al ejercicio de las atribuciones.
- Se estandaricen y simplifiquen procesos.
- Se definan responsabilidades.

De tal forma, que la Contraloría General especifica su función contralora, mediante el siguiente esquema ilustrativo:



No debe perderse de vista que la Contraloría General es la Dependencia de la Administración Pública que se dedica a servir de “control” de todas y cada una de las demás Dependencias, Organismos Descentralizados, Desconcentrados y Entidades que componen la Administración Pública y que ayudan al Titular del Poder Ejecutivo (Local), al cumplimiento de sus funciones Constitucionales y legales; asimismo, a su vez, las Contralorías Internas, cada una de éstas fungirán como Órgano de Control Interno en forma inmediata y próxima, a la respectiva Dependencia, Entidad, Órgano Desconcentrado y/o Descentralizado, en la que se encuentre insertado.

Cabe señalar que el control sirve para lograr que las organizaciones, se vuelvan más eficientes y tengan mejor desempeño. Al respecto, atendiendo a la doctrina de la Teoría de la Administración, Stephen P. Robbins y Mary Coulter, definen esta actividad como “supervisar las actividades para garantizar que se realicen según lo planeado y corregir cualquier desviación significativa”.¹³

“Los gerentes no pueden saber en realidad si sus unidades tienen un desempeño adecuado sino hasta que evalúan qué actividades se han llevado a cabo y comparan el desempeño real con la norma deseada”. Un sistema de control eficaz asegura que las actividades se completen de tal manera que conduzcan el logro de los objetivos de la organización. El criterio que determina la eficacia de un sistema de control es qué tanto facilita al logro de los objetivos. Cuanto más ayude a los gerentes a lograr los objetivos de su organización, mejor será el sistema de control”.¹⁴

Uno de los tipos de control empleados en la Administración Pública, es la burocrática, pues en ella se destaca la autoridad organizacional se basa en mecanismos administrativos y jerárquicos, como normas, reglamentaciones, procedimientos, políticas, estandarización de las actividades, descripciones de

¹³ Robbins Stephen P. y Mary Coulter. Administración. 8° Ed. Editorial Pearson. Pág. 458.

¹⁴ IDEM.

empleos bien definidos y presupuestos, para asegurar que los empleados exhiban comportamientos apropiados y cumplen con las normas de desempeño.

El control es importante porque logra facilitar en forma eficiente el logro de los objetivos. Sirve para conocer si los objetivos organizacionales se están cumpliendo, y si no, las razones por las que no se están logrando. El valor de la función de control radica en su relación con la planeación, el empoderamiento de los empleados de mandos medios.

El proceso de control consiste en tres etapas: la medición del rendimiento real, la comparación de éste con una norma y la toma de medidas administrativas para corregir desviaciones o normas inadecuadas.

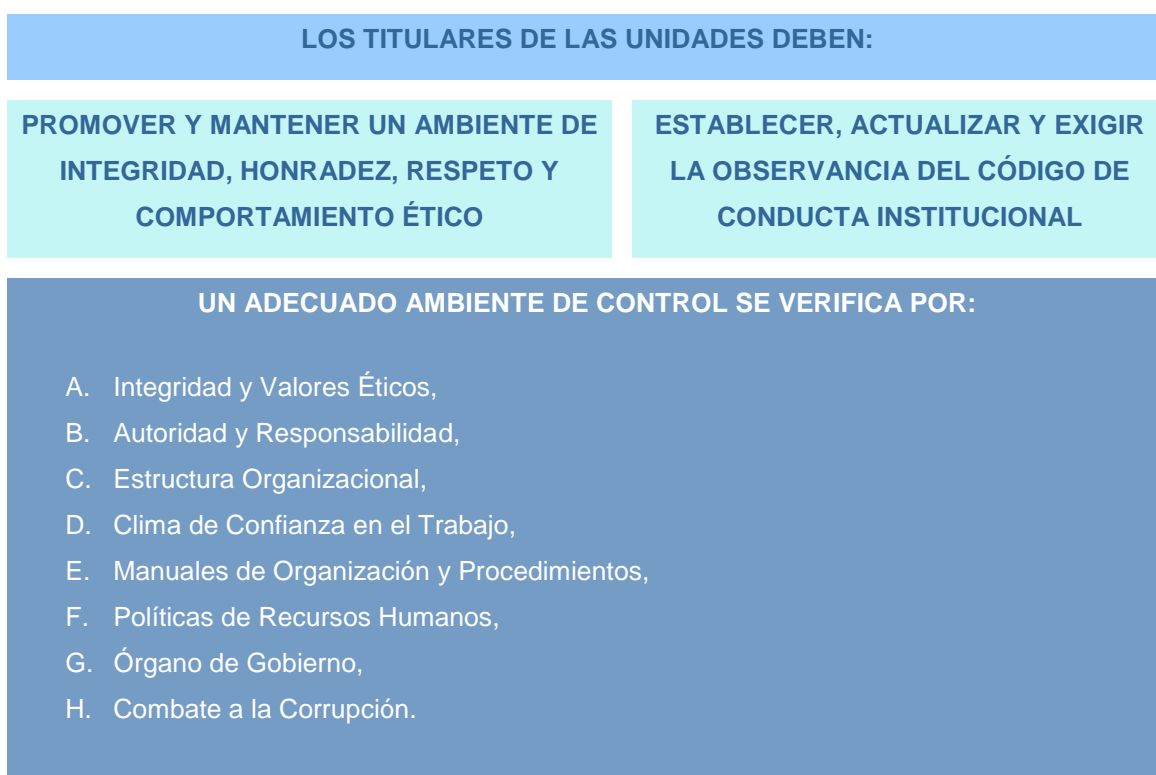
La medición se obtiene a través de la observación personal, los informes estadísticos, los informes orales y los informes escritos, la medición puede expresarse de forma tangible, inclusive cuantificable; cabe señalar que existe una etapa del control que es la comparación, en el que contrasta el desempeño real y el estándar, a fin de poder determinar el margen de variación; una vez obtenido el resultado de la comparación, la siguiente fase son las medidas administrativas, en las cuales, los gerentes, pueden elegir tres cursos de acción posible: “no hacer nada”, “corregir el desempeño real” o “revisar los estándares”.

Las acciones correctivas, pueden ser variadas, pueden ser “premiar” o “castigar” a los empleados, o bien, modificar los estándares, que consiste en cambiar las metas.¹⁵

¹⁵ IBIDEM. Pág. 459-464

Aplicado este conocimiento, al funcionamiento de los Órganos de Control Interno, en las distintas organizaciones de la administración pública, tenemos los siguientes cuadros ilustrativos:

1. AMBIENTE DE CONTROL



El ambiente de control implica, una serie de valores éticos y normativos, que deben presuponer la existencia de una autoridad (relación supra-infra o superior jerárquico-subordinado), así como una organización, de carácter vertical y horizontal; por otra parte la entidad administrativa objeto de control debe ser una organización social donde se promuevan en sus servidores públicos, valores éticos como la lealtad, la eficiencia, la imparcialidad y la honradez, mismos que señalan en el Título Cuarto de la Constitución Política y en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, pero también a estos, podemos sumar otros, como el de la eficacia, el respeto, el profesionalismo, la solidaridad, el patriotismo o la caridad humana, entre otros;

sin duda alguna, un valor importante que debe tener la organización pública, lo es el combate de la corrupción.

La corrupción es un fenómeno social de las organizaciones públicas, se dice que es característico a los regímenes políticos no evolucionados, que cuanto mayor sea el grado de desarrollo o de modernización de una sociedad política, tanto menor habrá de ser el grado de corrupción. Lo cierto es, que las personas físicas que ocupan “cargos públicos”, deben observar las reglas y “deberes institucionales”, que apartarse del sistema normativo, (el ordenamiento jurídico), implica un acto de deslealtad y hasta de traición.¹⁶

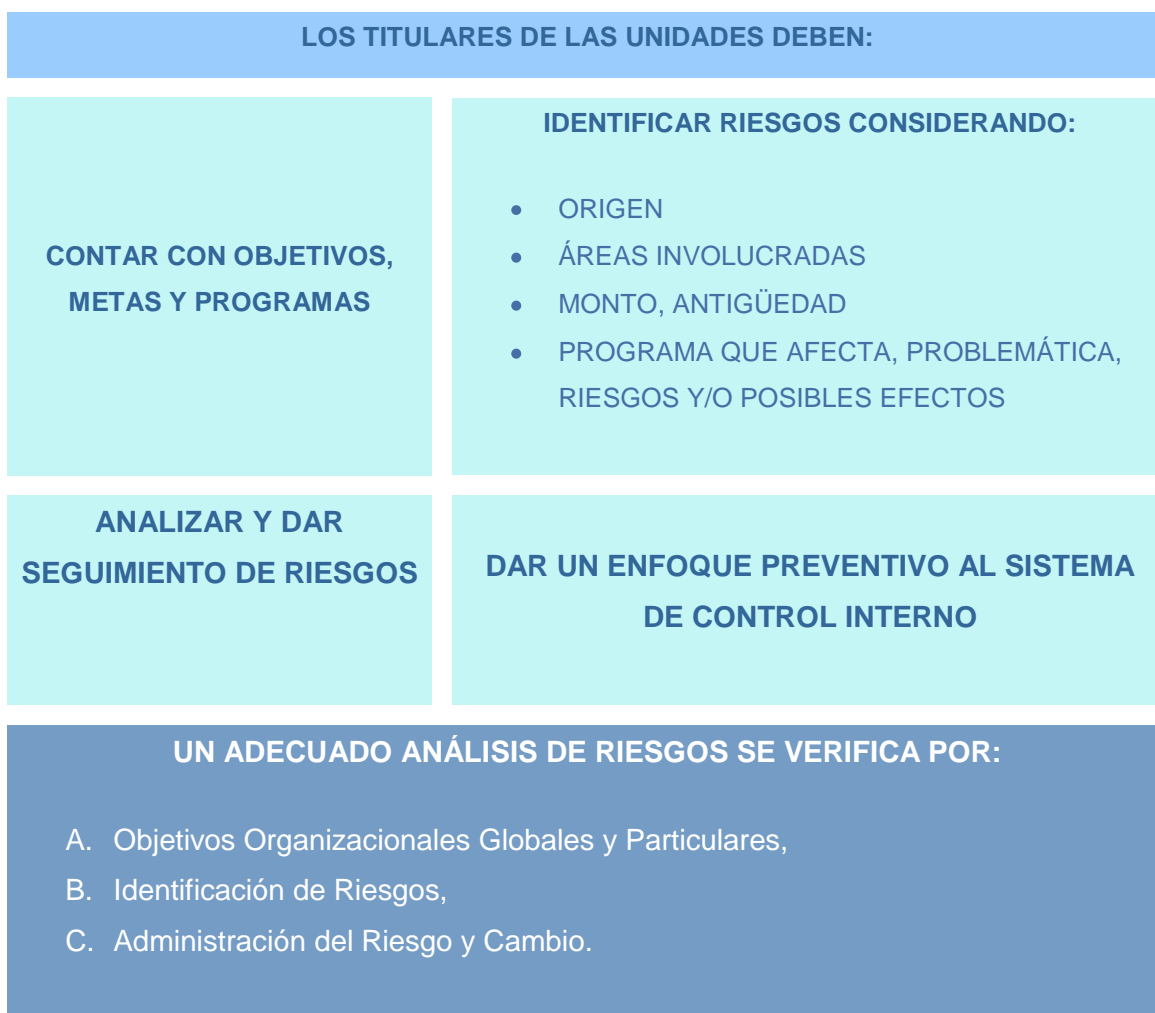
El acto o actividad corrupta requiere, a más del decisor, la intervención de una o más personas decisoras o no. Jurídicamente puede ser un delito o una falta administrativa, en el que una de las partes intenta influenciar el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo. Cabe señalar que la corrupción es siempre una fuente adicional de ingresos o beneficios para quienes participan en ella; no siempre pueden ser gratificaciones económicas, a veces pueden ser desde el otorgamiento de honores, premios u otro tipo de favores no obtenibles a través del cumplimiento de un deber posicional.

Se habla de por lo menos dos tipos fundamentales de corrupción: el soborno y la extorsión. Se soborna a un decisor cuando se le otorga un beneficio extraposicional para que viole su obligación y se es extorsionado cuando se otorga a un decisor un beneficio extraposicional para que cumpla su obligación. Así por ejemplo una obligación puede ser satisfecha rápidamente, con entusiasmo y eficacia o cumplida con desgano, rutinaria y lentamente hasta un punto tal, que la actitud del decisor puede ser interpretada como una tendencia a no cumplir su obligación. En este último caso, el ofrecimiento de

¹⁶ Zapatero Virgilio (compilador). Garzón Valdez, Ernesto. La Corrupción. Distribuciones Fontamara. México 2007. Pág. 16.

dinero u otro tipo de beneficios para asegurar un más rápido cumplimiento de la obligación ni suele ser considerado como soborno sino más bien, como señal de una velada extorsión.¹⁷

2. EVALUACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS



Siguiendo este esquema, las dependencias, Órganos Desconcentrados, Descentralizados y Entidades Públicas, deben establecer sus propios objetivos, metas y programas, a fin de proceder a comparar sus metas con sus estándares y así estar en posibilidad de detectar riesgos. Esta función, la realizan propiamente, las unidades administrativas de auditoría y evaluación gubernamental de las Contralorías Internas.

¹⁷ IBIDEM. Pág. 17.

Asimismo las actividades de control pueden ser los siguientes:

3. ACTIVIDADES DE CONTROL

LOS TITULARES DE LAS UNIDADES SON RESPONSABLES DE:

ESTABLECER PROCEDIMIENTOS PARA QUE LOS SERVIDORES EJECUTEN LAS FUNCIONES ASIGNADAS Y SE ADMINISTREN LOS RIESGOS

APOYAR ACTIVIDADES DE CONTROL EN MATERIA DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN

UN ADECUADO CONTROL DEBE CONSIDERAR:

- A. Separación de tareas y responsabilidades,
- B. Coordinación entre áreas,
- C. Documentación,
- D. Niveles definidos de autorización,
- E. Registro oportuno y adecuado de las operaciones y hechos,
- F. Acceso restringido a los recursos,
- G. Rotación de los servidores,
- H. Control del sistema de información,
- I. Indicadores de desempeño,
- J. Atención a entes fiscalizadores,
- K. Funciones de contraloría interna.

Ahora bien, respecto a la información y comunicación para lograr un mejor control y desempeño en la organización social, se sugiere:

4. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

LOS TITULARES DE LAS UNIDADES DEBEN:

<p>ESTABLECER MEDIDAS QUE PERMITAN QUE LA INFORMACIÓN QUE GENEREN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • SEA ADECUADA PARA LA TOMA DE DECISIONES, • SE LOGREN LOS OBJETIVOS, METAS Y PROGRAMAS. 	<p>IDENTIFICAR, CAPTURAR, PROCESAR Y COMUNICAR LA INFORMACIÓN DENTRO DEL TIEMPO INDICADO</p>	<p>MANTENER MEDIOS DE COMUNICACIÓN CON LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La integración de Estados Financieros y Presupuestales. • Preparar la Atención de Auditorías. • Conocer hechos que impliquen omisiones o imprecisiones.
---	---	---

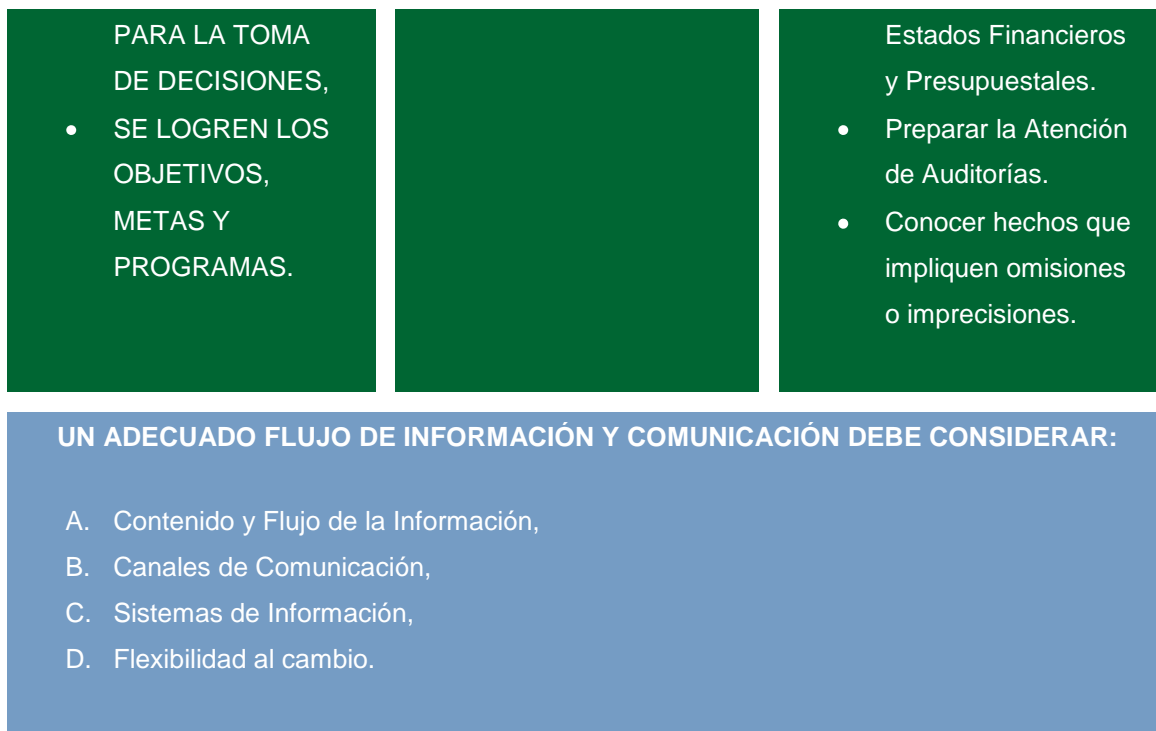
UN ADECUADO FLUJO DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN DEBE CONSIDERAR:

- Contenido y Flujo de la Información,
- Canales de Comunicación,
- Sistemas de Información,
- Flexibilidad al cambio.

5. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

LOS TITULARES DE LAS UNIDADES DEBEN:

<p>ESTABLECER MEDIDAS QUE PERMITAN QUE LA INFORMACIÓN QUE GENEREN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • SEA ADECUADA 	<p>IDENTIFICAR, CAPTURAR, PROCESAR Y COMUNICAR LA INFORMACIÓN DENTRO DEL TIEMPO INDICADO</p>	<p>MANTENER MEDIOS DE COMUNICACIÓN CON LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La integración de
--	---	---



Como puede observarse, la interpretación del Poder Ejecutivo a la materia de responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos, va enfocada y aparejada de la doctrina de la Administración, a fin de que las organizaciones públicas, llámese jurídicamente Dependencias, Órganos Desconcentrados, Descentralizados, Entidades y/o Unidades Administrativas, logren cumplir sus objetivos constitucionales y legales.

3.3. Poder Judicial.

La función judicial, como la legislativa, puede analizarse desde dos puntos de vista: como función formal y como función material.

Desde el punto de vista formal, la función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el poder que, normalmente dentro del régimen

Constitucional, está encargada de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial.

Como función considerada materialmente, algunos autores (Duguit) la denominan función jurisdiccional, por creer que la expresión “judicial” sólo evoca el órgano que realiza, debiendo, por lo tanto, reservarla para cuando se haga alusión a su aspecto formal.

Para definir la función que es objeto de este capítulo, prescindiendo del Órgano encargado de ella y atendiendo sólo a la naturaleza intrínseca del acto en que se concreta y exterioriza, o sea la sentencia, existen muy serias dificultades.¹⁸

Advertimos, desde luego, que el concepto de la jurisdicción no sólo pertenece a la ciencia procesal, sino también a la Teoría del Estado y al Derecho Constitucional. En nuestra definición presuponemos que la jurisdicción es una función soberana del estado y con ello estamos empleando aquí dos conceptos que manejados fundamentalmente por la Teoría del Estado, o sea, el concepto de estado, por una parte, y el concepto de soberanía, por otra.

Así pues, la jurisdicción es una función soberana del estado, que se desarrolla a través de todos esos actos de autoridad encaminados a solucionar un litigio mediante la aplicación de la ley general al caso concreto controvertido. La culminación de la función jurisdiccional es la sentencia, y la opinión dominante en la doctrina sostiene el carácter jurisdiccional de esta última. Dictar sentencia es el acto de aplicación de la ley general al caso concreto controvertido y, tan es jurisdicción esa aplicación como todos los actos estatales previos a la misma y que conducen a ella. Recuérdese, además, el origen

¹⁸ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 4° Ed. Editorial Porrúa. México 1968.

etimológico de la palabra jurisdicción que significa “decir el derecho” y éste se dice fundamentalmente en la sentencia.

Los Órganos jurisdiccionales involucrados en la materia de responsabilidades administrativas disciplinarias de los servidores públicos, en el ámbito local del Distrito Federal, son dos: El Poder Judicial de la Federación, a través de los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como también, las Salas Ordinarias y Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, este último Tribunal no es parte formal del Poder Judicial ni Federal ni del Distrito Federal, siendo por lo tanto, un órgano autónomo.

3.3.1. Proceso jurisprudencial. Tesis y Jurisprudencias.

Ahora bien, una vez que hemos podido precisar cuál es la norma procesal, debemos determinar si ésta tiene como forma de creación la ley o un acto legislativo o si por el contrario, también es posible que otras fuentes formales creen normas procesales. La cuestión es determinar si aparte de la ley, las otras fuentes mencionadas, como la costumbre, la jurisprudencia, el reglamento o la circular, pueden ser fuentes formales creadoras de normas procesales. La tendencia que se va generalizando cada vez más es la de que la norma jurídica procesal, sea de carácter legal, es decir, sea una norma legislada, y pensamos que ése debe ser el criterio predominante, o dicho de otra forma, las normas procesales deben provenir fundamentalmente de los actos legislativos. Sin embargo, esto ni es siempre así ni tampoco lo ha sido. Porque, en muchos países, las normas procesales son básicamente de origen consuetudinario, es decir, la norma procesal surge de la propia costumbre y, por otro lado, existen países, como los Estados Unidos de América en donde, en virtud de una delegación parlamentaria “... ha sido la Suprema Corte de Justicia quien ha elaborado estas leyes (procesales).”

En nuestra opinión, la única fuente de creación de norma procesales debe ser la ley, y pretendemos fundamentar esta opinión en la circunstancia de que se trata de normas de derecho público, o sea, que se refieren a la actuación de Órganos de autoridad, a la actuación de los Tribunales. Las demás fuentes formales tienen una menor jerarquía y, en cuanto a la jurisprudencia, o bien a la creación judicial de normas procesales, vemos en ella el peligro de que sean los propios órganos judiciales de los que estén creando las normas de su propia actuación, lo que no deja de ser riesgoso. En todo caso, la jurisprudencia, la costumbre, el propio reglamento o la circular, serán más bien fuentes de creación de normas de interpretación y aplicación respecto de otras normas procesales preexistentes, éstas si de carácter legislativo. En otros términos, lo que tratamos de enfatizar es que las normas procesales fundamentales deben ser de carácter legislativo y, en todo caso, podrá admitirse la existencia de un cierto margen de normas procesales que encuentren su origen en la jurisprudencia, o en las otras fuentes formales de creación jurídica, pero sólo como, repetimos, normas complementarias de interpretación o adecuación de aquellas otras de carácter legislativo, y que deben ser las que dan la estructura fundamental al proceso. Finalmente debe observarse que en todo caso, ni la jurisprudencia ni la costumbre y mucho menos el reglamento o la circular, pueden ir contra el texto de la ley. Respecto de la costumbre, nuestra legislación expresamente establece que “contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario”.

Por otra parte la palabra jurisprudencia, conlleva varias acepciones, se entiende esta como “Ciencia del derecho”, otras como sinónimo de derecho, pero el criterio formalista es identificar jurisprudencia, como una fuente formal del derecho, concretamente, como la emisión de la norma jurídica que dicta el órgano jurisdiccional para resolver una controversia jurídica.

En ese tenor, la jurisprudencia que establece el Poder Judicial de la Federación en los términos y condiciones previstos por los artículos 94, párrafo séptimo de la Constitución Política, y los preceptos 192 a 197 b de la Ley de Amparo y, el 103 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reconocen como materia de ella la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, con apego a la cual se aplica el derecho en las sentencias de los jueces.

Conforme al derecho positivo mexicano, la jurisprudencia, no es ley en sentido estricto, no crea un tipo nuevo, lo que hace es interpretar uno ya existente y como toda labor de interpretación, está solamente determinada al contenido material de una norma, diciendo cuál fue desde un principio la voluntad de la ley, nada se agrega a la norma interpretada simplemente se fija el contenido que tuvo desde un principio. Lo que en términos estrictamente jurídicos diríamos, que la jurisprudencia no es ley, simplemente, es la interpretación de la ley.

Otra forma de crear jurisprudencia es mediante contradicción. En este segundo supuesto, se encuentra previsto en la parte final del mismo artículo 192 de la Ley de Amparo cuando determina: “También constituyen Jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de las Salas y de los Tribunales Colegiados.” Para estos efectos, se considera que existe contradicción de tesis cuando se presenta una oposición de criterios en torno a un mismo problema jurídico, de forma tal que interpretando y fundándose los Tribunales en similares disposiciones, uno afirma lo que el otro niega.

Las contradicciones de criterios jurisprudenciales pueden ser entre las mismas Salas de la Suprema Corte, o bien, dentro de los propios Tribunales

Colegiados de Circuito, sea donde ocurra la contradicción, la misma debe ser denunciada, a efecto de que la Suprema Corte, determine cuál es la tesis o el criterio jurídico que debe predominar.

Así las cosas, observamos que existen dos formas para generar jurisprudencia. El primero de estos sistemas es el de acumulación de cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, es decir, sólo se requiere de cinco resoluciones en igual sentido y continuas para formar jurisprudencia obligatoria. Y en cambio, el segundo consiste en la resolución que se dicta en la contradicción de tesis denunciada ante la Suprema Corte de Justicia ya sea el Pleno de Tribunal o las Salas que lo integren, constituirá jurisprudencia obligatoria, esto es, se otorgará en una sola ejecutoria mayor validez que a cinco necesarias para formar jurisprudencia.

No obstante lo anterior, existe un desconocimiento entre la jurisprudencia y las tesis aisladas, así como en qué casos, las mismas pueden ser citadas y tener fuerza obligatoria.

La Tesis aislada no es jurisprudencia, porque no es obligatoria, ya sea porque no se han dado las cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, ni por la contradicción de tesis; sin embargo, los mismos abren la posibilidad de que un criterio interpretativo no obligatorio pueda darse a conocer mediante la publicación de tesis aisladas, las cuales, no obstante que carecen de la fuerza obligatoria de la Jurisprudencia, son en cambio, útiles para normar el criterio de los jueces y fortalecer el fundamento de sus sentencias, pues gracias a estas tesis es posible adecuar las normas jurídicas a las variadas situaciones concretas que se encuentran regidas por ellas; precisando que la fundamentación y motivación de los actos a cargo de la autoridad, no les prohibido citar tesis aisladas que aún no constituyen Jurisprudencia.

Las tesis jurisprudenciales – obligatorias o no – emanan de una ejecutoria o sentencia que resolvió un caso concreto, sin embargo, la tesis, no

es la sentencia que resolvió dicha controversia, sino que es la redacción formal de aquel criterio para hacerlo en forma general y abstracta

Precisado lo anterior diremos que las tesis de jurisprudencia se encuentran compuestas por tres partes: Rubro, Texto y Precedente.

El *rubro*, es el enunciado gramatical que identifica al criterio interpretativo plasmado en la tesis. Su finalidad es reflejar en forma concisa, congruente y clara la esencia de tal criterio para facilitar su localización al proporcionar una idea clara del mismo. El *texto*, es el cuerpo principal de la tesis y contiene el criterio jurídico interpretativo emanado de la ejecutoria que le dio origen, debe encontrarse redactado claramente, de modo tal que pueda ser comprendido sin recurrir a la resolución de donde dimana. Finalmente el *precedente de la tesis*, se forma con los datos que identifiquen la ejecutoria, señalándose en su orden, el tipo de asunto, el número del expediente, el nombre del promovente del juicio, la fecha de resolución, la votación, el ponente y el secretario. Tratándose de contradicciones de tesis o de conflictos competenciales, no debe señalarse al denunciante, sino a los tribunales o juzgados contendientes.

3.4. Entidades Autónomas.

En el sistema Constitucional Mexicano, existen entidades autónomas que no forman parte de ninguno de los Poderes de la Unión, tanto del ámbito federal como local. Nos referimos a las Comisiones de Derechos Humanos y a los Institutos de Información Pública.

Los organismos denominados Comisiones de Derechos Humanos, encuentran su fundamento Constitucional en el artículo 102 A, son entidades públicas que pueden conocer de los actos u omisiones que cometen las autoridades y que resulten violatorios de los derechos humanos. Los

ombudsman, como también se les denominan, son instituciones que emiten recomendaciones a las autoridades responsables de dicha violación; el sentido de sus resoluciones tienen carácter moral, no jurídico, por lo tanto, no son obligatorias cumplir sus recomendaciones.

En el caso de los Institutos de Información Pública, estos encuentran su fundamento en el artículo 6º. Constitucional. Los entes de la administración pública que no cumplen con sus obligaciones de transparentar la información que estos detentan, son obligados a proporcionar dicha información, mediante resolución emitida por el Instituto de Transparencia, con la debida responsabilidad administrativa que implica el incumplimiento de proporcionar la información requerida.

3.4.1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El artículo 18 fracción IX de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, faculta a la Sala Superior de este Órgano jurisdiccional, poder emitir su propia jurisprudencia.

Por otra parte, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece la forma mediante el cual, el Pleno de este Tribunal, puede emitir su propia jurisprudencia, tal como lo señalan los artículos 75 al 79.

Sin embargo cabe señalar que conforme al ámbito de competencia del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de Gobierno del Distrito Federal, la instancia que conoce de las acciones administrativas que pudieran promover dichos servidores públicos, lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.4.2. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un órgano jurisdiccional, autónomo del Poder Ejecutivo y aunque tampoco forma parte del Poder Judicial (Federal o del Distrito Federal), cuenta con autonomía para emitir sus propios fallos, inclusive, hasta para crear su propia jurisprudencia, tal como se encuentra regulado en los artículos 141 al 145 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que a continuación reproducimos:

Artículo 141.- Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por cuatro Magistrados, constituirán precedente.

Artículo 142.- Para fijar jurisprudencia, la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

Artículo 143.- En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento de la Sala Superior, la cual con un quórum mínimo de cuatro Magistrados, decidirá por mayoría la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

La resolución que pronuncie la Sala Superior del Tribunal, en los casos a que este artículo se refiere, sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

Artículo 144.- La Sala Superior podrá interrumpir o modificar una jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia. Dicha interrupción o modificación deberá publicarse.

Los Magistrados de la Sala Superior podrán proponer la interrupción de una jurisprudencia, cuando existan razones fundadas que lo justifiquen.

Artículo 145.- Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Expuesto lo anterior, pasamos a exponer, el último Capítulo, relacionado con la interpretación del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPÍTULO 4

INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA Y JURISPRUDENCIAL DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

4.4. Interpretación legislativa.

La interpretación legislativa la obtenemos básicamente de la exposición de motivos que presentara el entonces Presidente Constitucional Miguel de la Madrid Hurtado, al Congreso de la Unión; del cual nos permitimos reproducir, los fragmentos más relevantes:

“En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos. El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La **renovación moral** de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

Por ello he sometido al Poder Constituyente la Iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional. Proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos.

Esta Iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las

responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

...

...

Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

...

Las Responsabilidades Administrativas.

La Iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se proponen, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.

Conforme a ellos, hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

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

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

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Al coordinador de sector también se le confieren facultades limitadas para sancionar tratándose de entidades paraestatales.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, la Iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en su conversión paulatina en un verdadero Tribunal de Justicia Administrativa.

El personal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pivote del sistema de responsabilidad administrativa, quedará sujeto, por lo que hace a esta Ley, a la contraloría interna de esa Dependencia.

Por último, es de destacar que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcará al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Las leyes que regulen al Congreso de la Unión y a los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, determinarán los órganos y sistemas sancionadores así como las demás cuestiones relativas dentro del plazo señalado en la presente Iniciativa.

Posteriormente en 1991, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, volvió a proponer reformas a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, reproduciendo a continuación los motivos que precedieron a la reforma:

...

Nuestro objetivo indeclinable es que, sin excepciones, se respeten escrupulosamente tales garantías. Por eso, al inicio de mi administración se estableció en la Secretaría de Gobernación un área para promover la defensa de los derechos humanos y se iniciaron acciones firmes para impedir la impunidad, y evitar así que individuos o grupos pretendieran actuar por encima de la ley. Con la misma orientación fue creada, por Decreto del Ejecutivo Federal a mi cargo, de cinco de junio de mil novecientos noventa, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual ha venido laborando de acuerdo con su instrumento de creación y con el Reglamento Interno que expidió su propio Consejo. Con ello se dieron pasos adicionales para hacer de esta defensa una lucha general de toda la sociedad. Con la participación comunitaria y con una firme voluntad política, sus labores ampliarán la defensa de los derechos de quienes viven en México.

Esta Comisión Nacional, encargada de la defensa de los derechos humanos, recibe quejas sobre posibles violaciones a las garantías individuales por parte de autoridades o funcionarios. Para atender estas quejas solicita un informe y demás datos pertinentes a la autoridad que presuntamente ha violado un derecho o al superior de la misma, realiza las investigaciones que considera pertinentes y emite, en su caso, una recomendación.

Así como opera la Comisión Nacional, operan generalmente los llamados Ombudsman en los cuarenta países del mundo donde existe esta institución.

En consecuencia es necesario que los trabajos de la Comisión cuenten con el apoyo jurídico que permita garantizar eficacia y oportunidad en el ejercicio de sus funciones. La presente Iniciativa persigue ese fin, al proponer la adición del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para incorporar a éste una fracción XX bis, que establezca que en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos tendrán la obligación de proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la información y datos que ésta les solicite para el mejor ejercicio de sus atribuciones.

La reforma que se propone permitirá fortalecer el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que ya comienza a ofrecer resultados positivos para la sociedad mexicana.

Dicha reforma, otorgó atribuciones a la Comisión de Derechos Humanos, con el único fin de que los requerimientos de información que la comisión hiciera a las autoridades administrativas, pudieran ser atendidas, apercibidas que de no hacerlo, incurrirían en responsabilidad administrativa.

4.5. Interpretación administrativa

No debe pasar por desapercibido que la Dirección General de Legalidad de la Contraloría General del Distrito Federal, a través de la Dirección Ejecutiva de Normatividad y Consulta, es la instancia responsable de emitir las opiniones respecto a la interpretación, para efectos administrativos, de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.

De esta manera la Contraloría General pone a su disposición en su página [web, http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/cg_Compilacion_de_Opiniones_en_Linea](http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/cg_Compilacion_de_Opiniones_en_Linea) sus opiniones jurídicas, para consulta, con la finalidad que los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, conozcan los criterios que deben adoptar en la interpretación y aplicación de los ordenamientos jurídicos, relativos a dichas leyes.

La localización de las opiniones, se encuentran clasificadas en genéricas y específicas. Las primeras se refieren a aquellos casos que versan sobre la interpretación de un precepto legal que puede aplicarse de manera genérica por todas las Dependencias, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, y las segundas se refieren a casos particulares, cuya interpretación y aplicación es procedente sólo en casos específicos.

Las opiniones de esta instancia se encuentran clasificadas en cinco rubros:

- Adquisiciones

- Obra Publica
- Afirmativa Ficta
- Actas Entrega Recepción
- Transparencia
- Austeridad
- Régimen Patrimonial y Servicio publico

No obstante dichas opiniones no tienen carácter de normas jurídicas, pues su observancia es meramente una “recomendación”, o “sugerencia”, sin que implique de ninguna forma, responsabilidad alguna su incumplimiento.

4.6. Interpretación jurisprudencial.

Finalmente la interpretación jurisprudencial realizada a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente al artículo 47 del citado ordenamiento legal, constituye sin duda alguna, una de las principales fuentes para entender el régimen disciplinario y sancionador.

En ese tenor, en un estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica, consideró lo siguiente:

“La mayor parte de las sentencias en las que se declara la nulidad de la resolución, a través de la cual se sanciona a un servidor público, señalan que el fundamento que se utiliza para sancionarlo no puede constar solamente de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sino que tienen que relacionarse, necesariamente, con una obligación específica a cargo del servidor público sancionado, establecida en otra ley. Ello en virtud de que el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que todo servidor público tendrá las obligaciones establecidas en sus fracciones, para salvaguardar a legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Sin embargo, las obligaciones desarrolladas en las fracciones se refieren no a actos concretos sino a formas a desempeñar el servicio, por ejemplo: actuar con la máxima

diligencia, usar los recursos para los fines que se han propuesto, formular y ejecutar los planes y programas de trabajo, abstenerse de cualquier acto que implique abuso o ejercicio indebido del empleo, observar buena conducta, dar un trato respetuoso a los inferiores, etcétera.

Ahora bien, tales supuestos suponen la referencia obligada a otro ordenamiento jurídico en el que se prevea el servicio encomendado alguna prohibición específica de este servicio, toda vez que en sí mismas estas fracciones no establecen ningún acto u obligación en particular sino más bien califican la forma en que éste debe ser realizado. Sin embargo, usualmente las autoridades no relacionan estas fracciones con otros conceptos legales o las relacionan con manuales administrativos. Cuando no se relacionan las fracciones con otros preceptos se deja en estado de indefensión al servidor público sancionado, pues éste desconoce qué obligación concreta incumplió.

La consecuencia de no relacionar estas fracciones con un precepto jurídico publicado es que la resolución se encuentre indebidamente fundada y motivada y por tanto violente el principio de legalidad.

En aquellos casos en los que se relaciona la fracción con algún precepto de un manual administrativo es de hacerse notar que las obligaciones a cargo de los servidores públicos devienen de ordenamientos jurídicos como lo son las leyes y reglamentos y no de manuales que no se encuentren publicados en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Por lo tanto, la consecuencia de no relacionar estas fracciones con un precepto jurídico publicado es que la resolución se encuentre indebidamente fundada y motivada, dejando igualmente en estado de indefensión al servidor público sancionado al desconocer qué obligación concreta a la que se encontraba sujeto por ley incumplió.

Si bien es cierto que el servidor público debe regir todo su actuar por el principio de legalidad, también lo es que las normas que lo obligan deben a su vez cumplir con un mínimo de formalidades a fin de que el funcionario tenga seguridad en su actuar como autoridad. De ahí que el tribunal ha limitado la determinación de responsabilidades a aquellas obligaciones que se encuentren en normas publicadas.

De acuerdo con lo expuesto resulta claro que no se da cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que no existen responsables bien definidos o por

lo menos las autoridades sancionadoras no los definen en su resoluciones. La no delimitación de responsables genera a su vez el incumplimiento al principio de eficiencia anteriormente definido y genera a su vez el incumplimiento de los demás principios. En este sentido, toda vez que el principio de eficiencia constituye el medio para lograr los otros cuatro principios podemos decir que esta causal de nulidad de las resoluciones que sancionan a servidores públicos es síntoma de un grave problema.¹⁹

Los principios del sistema de responsabilidades

Santiago Nieto Castillo, en su comentario a la reforma del título cuarto señala que los principios consagrados en la Constitución son elementos esenciales del estado de derecho, pues son orientadores de la aplicación de las normas (Nieto: 2003, 895). Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que estos principios buscan que el actuar de los servidores públicos sea probo e integro desde el punto de vista jurídico, material y ético (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octava época, segunda sala, tesis 2ª /J.19/93, tomo LXXII, diciembre de 1993, p. 19. Ver anexo II). En este sentido, tanto las autoridades administrativas, como el tribunal contencioso correspondiente deberían orientar su interpretación del sistema de responsabilidades con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Previo a ello resulta importante determinar qué debe entenderse por cada uno de estos principios.

Legalidad: actuación de la autoridad apegada a las normas del sistema

La existencia del estado de derecho implica que todo actuar de la autoridad encuentra fundamento en alguna norma del propio ordenamiento. López Ayllón ha señalado que el principio de legalidad debe de entenderse como el hecho de que los funcionarios sólo pueden actuar dentro del marco de competencia que les otorga la ley. Dicho de otra manera, que a diferencia de los particulares, un servidor público, sólo puede hacer aquello

¹⁹ CIDE. Pág. 7

que la ley expresamente le permite; no más, no menos. Esta formulación estricta del principio de legalidad (o regla de facultamiento tasado) tiene una aplicación indiscutible en las funciones de autoridad, es decir, en aquellos actos en que el Estado actúa con *imperium* respecto de los particulares, imponiéndoles obligaciones o restringiendo derechos específicos.

Sin embargo, la actividad del Estado contemporáneo es mucho más amplia que el mero ejercicio de actos de autoridad. Es por ello que el principio estricto de legalidad se ha matizado respecto, por ejemplo, de las funciones de gestión y de las actividades de prestación de servicio o de mercado. En estas últimas, el desarrollo de las relaciones jurídicas que tiene el Estado requiere de marcos en los que opere la lógica de la eficiencia. El propio mandamiento legislativo a las declaraciones de objetivos genéricos, que no son mandamientos de ejecución. Ello obliga a matizar el principio de legalidad para introducir variables que atienden a otras lógicas de acción que no implican un control estricto de legalidad, aunque sí controles de otra naturaleza que atienden los principios constitucionales; en este caso en particular, tanto a la eficiencia como la honradez.

Eficiencia: procesos y procedimientos claros y expeditos, con responsables plenamente identificados que aseguran al Estado la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad de sus funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones a menores costos

A través de esta definición se pretende que la eficiencia se constituya como el medio para lograr los otros cuatro principios. Por estas razones la eficiencia debe entenderse como el mejor camino para lograr que el desempeño de los servidores públicos cumpla con los principios de legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad al menor costo, es decir, con el menor retraso, complejidad, confusión y dilución de responsabilidades.

La eficiencia ha sido definida tanto en el debate legislativo, en la jurisprudencia como en la doctrina como un medio a través del cual se logran determinados fines. El elemento común en todas y cada una de las definiciones es el del análisis costo-beneficio, entendiendo como el logro del mayor beneficio al menor costo. Parece entonces necesaria la definición de

los costos y beneficios que deben tomarse en cuenta en el análisis de la eficiencia en las compras gubernamentales.

La determinación de un criterio de eficiencia que logre ser una herramienta útil para la toma de decisiones ha sido una preocupación constante de muchos economistas. Entre los criterios más utilizados encontramos los de Pareto y Kaldor-Hicks (Miceli: 2004,5-6), sin embargo estos criterios derivan en la imposibilidad de cuantificar los beneficios y los costos que deben tomarse en cuenta al momento de ponderarlos. Es por esta razón que optamos por el uso del criterio de eficiencia Kaldor- Hicks-Zerbe (Zerbe: 2001, 4-6).

El criterio de eficiencia Kaldor- Hicks-Zerbe, adaptado a las responsabilidades de los servidores públicos, supone las siguientes condiciones:

1. El propósito del criterio es brindar información al tomador de decisiones y no establecer lo que debe hacerse. Se recalca que el criterio es una herramienta para la toma de decisión y no el objetivo o fin de la decisión.
2. La información que se utilizará es la información que se encuentre al alcance del decisor y que sea susceptible de tomarse en cuenta en el análisis costo-beneficio. La utilidad no se toma en cuenta en atención a que la misma no es objetivamente susceptible de medirse.
3. En cuanto a los costos a considerar se encuentran los costos de transacción (Zerbe, 4-6) y los costos de cambio de reglas.
4. En cuanto a los beneficios, estos se componen únicamente por los establecidos en el sistema normativo, a saber en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

De acuerdo con el criterio de eficiencia por que optamos, los beneficios a los que necesariamente nos deberemos referir son los establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, es decir, el logro de la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos del Estado.

En relación a los costos, del análisis del debate legislativo y de la exposición de motivos de este artículo se encuentra como elemento común el de tratar de delimitar responsabilidades de los servidores públicos con el objeto de prevenir la corrupción. De esta forma podemos identificar claramente como costo el que en un proceso o procedimiento no establezca de forma clara la responsabilidad del servidor público que lo ejerce.

Por otra parte, existe consenso en que el retraso o entorpecimiento de los procedimientos constituye una variable importante. De ahí que debemos entender a la eficiencia como diligencia y agilidad en los procedimientos.

A través de la definición dada se concluye que la eficiencia constituye el medio para lograr los otros cuatro principios. Por estas razones la eficiencia debe entenderse como el mejor camino para lograr que el ejercicio de las funciones de los servidores públicos del Estado cumpla con los principios de legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad, al menos costo, es decir con el menor retraso, complejidad, confusión y dilución de responsabilidades.

Honradez: actuación responsable e imparcial, con apego a las reglas, tanto de los funcionarios como de los particulares

En la exposición de motivos del paquete de reformas constitucionales de 1982, cuyo propósito principal fue abatir la corrupción, destaca, respecto del manejo de recursos, la necesidad de establecer bases solidas para combatir “la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficiencia [para que] no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público” (Debate legislativo, 537).

Las reformas al título cuarto han señalado como uno de los objetivos principales “que nadie maneje recursos públicos quede inmune a las obligaciones de aplicarlos como es debido” (Debate legislativo, 538). Para ello, se sentaran las bases fundamentales para fortalecer y renovar la fiscalización administrativa, de acuerdo con las normas de un buen servicio público, así como los principios para identificar y sancionar su

incumplimiento. Asimismo, el debate legislativo señaló la importancia de incorporar la responsabilidad administrativa por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño los funcionarios públicos.

En la reforma del 13 de noviembre de 2007 se adicionaron tres párrafos al artículo 134. En ella se incorporó el principio de imparcialidad ligado a la honradez, pues se refiere al manejo de los recursos públicos, sin influir en la equidad de la competencia entre partidos políticos. Sin embargo, a pesar de la importancia que el debate constitucional ha dado a este principio no se ve reflejado en una reglamentación específica.

Lealtad: fidelidad hacia el Estado

OROZCO Henríquez en su comentario al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recalca que la lealtad debe ser siempre entendida a las instituciones y no a las personas o partidos políticos (Orozco: 1994, 505-509). En este sentido habría que precisar que en el servidor público se debe a la Constitución y al sistema normativo que de ella deriva. De ahí que incluso a los altos funcionarios de los tres niveles y tres poderes se les requiera rendir protesta en la que en su carácter de servicio público se comprometen a cumplir y hacer cumplir las leyes.

Imparcialidad: principio de todo procedimiento administrativo que implica el deber de abstención de la persona

El principio de imparcialidad busca que el actuar del servidor público sea siempre en beneficio del Estado y no de su persona o de algún particular. La jurisprudencia también precisa el concepto de imparcialidad para calificar las limitaciones que marca la ley a la participación en los procesos en compras gubernamentales o de cualquier acto administrativo de personas que tengan una relación personal, familiar o de negocios con las autoridades que los emiten o que se encuentran de alguna manera involucradas en el proceso con los participantes. Al establecer dichos límites se busca que todo aquél que licite, por ejemplo, se encuentre en igualdad

de circunstancias para evitar “discriminaciones o exclusivismo”; lo mismo sucede respecto de permisos u otros trámites que debe realizar el particular frente a la autoridad. También se refiere al establecimiento de normas que no sean modificadas de manera cuestionable una vez iniciado el procedimiento administrativo correspondiente (García: 1991, 195-196). En términos generales la imparcialidad se encuentra ligada con la honradez, y comprende la correcta actuación, tanto de las autoridades como de los particulares. Busca el respeto de las reglas y el fomento del correcto actuar no dando lugar a favoritismos.

Así estos cinco principios constituyen la guía del actuar del servidor público y por tanto el parámetro para la determinación de posibles responsabilidades. Sin embargo, los principios requieren de las autoridades una constante argumentación que los adecue a las circunstancias cambiantes de la sociedad y de la administración pública. Desgraciadamente tales deliberaciones son muy poco frecuentes en el sistema jurídico mexicano como se muestra en los párrafos subsecuentes las decisiones de los procedimientos administrativos suelen quedar limitadas a formalidades estrictas sin tocar el fondo de la problemática

Así estos cinco principios constituyen la guía del actuar del servidor público y por tanto el parámetro para la determinación de posibles responsabilidades. Sin embargo, los principios requieren de las autoridades una constante argumentación que los adecue a las circunstancias cambiantes de la sociedad y de la administración pública.

Hecho lo anterior, exponemos a continuación el numeral 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el cual tipifica las faltas administrativas, o bien, que determina las obligaciones de los servidores públicos, intercalado con algunas de las tesis jurisprudenciales emitidas al citado precepto normativo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
IX, Enero de 1999
Página: 872
Tesis: I.4o.A.220 A
Tesis Aislada
Materia(s): Administrativa

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTÍCULO 47, DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL.

Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado: "Sujetos y obligaciones del servidor público", de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse; es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 5274/96. Miguel Ángel Uribe Alvarado. 12 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez

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

Novena Época
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 XXVII, Marzo de 2008
 Página: 1815
 Tesis: I.7o.A.558 A
 Tesis Aislada
 Materia(s): Administrativa

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA CONFIGURACIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO ESTÁ SUPEDITADA A QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO IRREGULAR SE NOTIFIQUE A TERCEROS.

Las fracciones I y XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevén una serie de obligaciones que todo servidor público debe observar a efecto de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que se traducen en cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique desacato a algún dispositivo legal relacionado con el servicio público, pues dicha inobservancia dará lugar al procedimiento y sanciones que correspondan. Ahora bien, la configuración de la transgresión a las citadas obligaciones, materializada a través de cualquier acto administrativo irregular, no está condicionada a que éste sea dado a conocer a un tercero por medio del acto procesal denominado "notificación", toda vez que para actualizarse la conducta lesiva es suficiente que el servidor público no acate los deberes que su cargo le impone; en ese sentido, resulta intrascendente si se notifica o no a un tercero el acto que contiene la conducta infractora, ya que ello no constituye un elemento de validez para la configuración de la falta sancionable.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión contencioso administrativa 3/2008. Director de Responsabilidades y Sanciones de la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades de la Contraloría General del Distrito Federal. 20 de febrero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: José Arturo González Vite

Novena Época
 Instancia: Pleno
 Fuente: Apéndice 2000
 I, P.R. Revisión Administrativa
 Página: 322
 Tesis: 136
 Tesis Aislada
 Materia(s): Constitucional

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. INTERPRETACIÓN DE LA CAUSA PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-

Conforme a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, señalando este último precepto en su fracción I, entre aquéllas, el no "cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión". De la interpretación literal de este supuesto normativo deriva que la causa de responsabilidad prevista en él contiene dos hipótesis relacionadas, la primera, consistente en el deber de cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado al servidor público, y la segunda, conforme a la cual los servidores públicos deberán abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. De ahí, que la conducta que colma alguna de tales hipótesis encuentra una distinción de origen, pues en el caso de la primera debe estimarse que para valorar el cumplimiento de la máxima diligencia en el servicio encomendado, el órgano de control ha de tomar en cuenta el cúmulo de actividades desarrolladas por el servidor público, durante el lapso en que ha desempeñado el cargo, y en el caso de la función judicial, deberá apreciar los factores que han incidido en su desempeño, como son, la carga de trabajo con que cuente el juzgado o tribunal; la premura con que deban resolverse los asuntos; la complejidad de los mismos, sea por el volumen, por la dificultad del problema jurídico a resolver o por ambas; y, en general, todas aquellas circunstancias que tengan relación con los elementos materiales y humanos con que cuente el juzgador para apoyarse en su actividad. En cambio, respecto de la segunda hipótesis, para su actualización basta una conducta singular, que valorada conforme a los factores antes expuestos, provoque la suspensión o deficiencia del servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión y que, por ende, lleve a concluir que el servidor público no cumple con la máxima diligencia el servicio encomendado.

Revisión administrativa 10/97.-23 de junio de 1998.-Unanimidad de diez votos.-Impedimento: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretario: Rafael Coello Cetina.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, mayo de 1999, página 25, Pleno, tesis P. XXV/99. véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 434.

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

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

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

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

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

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

JURISPRUDENCIA 169

CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES QUE DICTEN SUPERIORES JERÁRQUICOS. EXCLUYE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA DE SERVIDORES PÚBLICOS SUBORDINADOS.- Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, todo servidor público deberá observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones, según la fracción VIII del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Por lo que los servidores públicos no incurrir en responsabilidad administrativa disciplinaria, al realizar algún acto u omisión que pudiera implicar violación al código de conducta de la función pública, cuando comprueben que lo hicieron en acatamiento de las disposiciones dictadas por sus superiores jerárquicos en el ejercicio de sus atribuciones, salvo los casos en que sea evidente la intención de cometer la infracción legal correspondiente. Recurso de Revisión número 567/996.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 1° de agosto de 1996, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 604/996.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 20 de agosto de 1996, por unanimidad de tres votos. Recursos de Revisión acumulados números 1252/996 y 1261/996.- Resueltos en sesión de la Sala Superior de 6 de marzo de 1997, por unanimidad de tres votos.

La Tesis jurisprudencial, fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en Sesión del 29 de agosto de 1997, por unanimidad de siete votos, publicada en la Gaceta del Gobierno No. 71 Sección Tercera, de fecha 8 de octubre de 1997.

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

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

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o

de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
X, Septiembre de 1992
Página: 356
Tesis Aislada
Materia(s): laboral

RESCISION CAUSA. SE ACTUALIZA LA RELATIVA AL SUPUESTO PREVISTO POR LA FRACCION XIII DEL ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS, CON RELACION AL ARTICULO 185 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Se actualiza la causal de rescisión prevista en la fracción XIII del artículo 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dispone que todo servidor público "deberá excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo a aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge, parientes consanguíneos hasta de cuarto grado, por afinidad o civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado", al quedar demostrado que el quejoso recibió documentos relativos a las liquidaciones obrero patronal dirigidas a un tercero, que tiene el carácter de propietario del negocio que le presta servicios a la institución demandada, para la cual trabaja el actor con el carácter de jefe del departamento y cuyo domicilio resulta ser el mismo en el que éste tiene un negocio de pulido de pisos, pues ello pone de manifiesto que el quejoso se ostenta con una dualidad de caracteres.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 154/92. Félix Medina Estrada. 11 de junio de 1992.
Unanimidad de votos. Ponente: José Enrique Moya Chávez. Secretario:
Raúl Méndez Vega.

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

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Julio de 2000

Página: 815

Tesis: I.4o.A.310 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

RETIRO, CONCEPTO DE, A QUE SE REFIERE LA PARTE FINAL DE LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Sostiene el quejoso que el término de un año a que se refiere la parte final de la fracción XV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe iniciar a partir de la fecha en la que fue suspendido del cargo que ocupaba y no como lo sostiene la autoridad administrativa y la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, que ese término se inicia a partir de que renunció en definitiva al trabajo. En concepto de este Tribunal Colegiado de Circuito el argumento del quejoso resulta infundado, ya que para salvaguardar en forma efectiva la posibilidad de que existan intereses en conflicto y considerar que la actuación del exservidor público reúne los principios éticos que deben normar su conducta, evitando que aproveche los conocimientos, las más de las veces confidenciales, que obtuvo durante el desempeño de su cargo, y dar así debido cumplimiento a lo dispuesto por la fracción citada, el cómputo del término de referencia debe iniciarse a partir del día siguiente a aquel en que quedó separado definitivamente del cargo que ocupaba, pues es inexacto que el concepto de "retiro" implique sólo el impedimento para conocer de los asuntos que tenía a su cuidado con motivo de la suspensión de que fue objeto, porque su connotación significa la separación definitiva de cargo o comisión que tenía asignada, por lo que la aplicación que supletoriamente se hizo del artículo 45, así como del título segundo, capítulos III, IV y V de la Ley Federal del Trabajo fue correcta, pues esos dispositivos legales se refieren a las relaciones individuales de trabajo y a diferenciar los conceptos de suspensión temporal, rescisión y terminación

de las relaciones de trabajo.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 714/99. Gerardo Palma Alonso. 11 de agosto de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Silvia A. Martínez Saavedra

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

JURISPRUDENCIA 100

PERCEPCIÓN DE BENEFICIOS ADICIONALES A LAS CONTRAPRESTACIONES OTORGADAS A SERVIDORES PÚBLICOS.

ALCANCE DE LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.- Como parte del código de conducta para la Administración Pública de la Entidad, la fracción XVII del dispositivo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios señala la obligación de todo servidor público de desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado o Municipio le otorga por la realización de su función, sean para él o para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios. Se actualiza la indicada causal de responsabilidad administrativa cuando el servidor público, en razón de su empleo, cargo o comisión, obtiene alguna cantidad de dinero, dádiva o cualquier otro apoyo económico adicional a las remuneraciones que el Gobierno Local le cubre para tal efecto, independientemente de que el beneficio provenga de particulares o de otros servidores públicos, y que se destine para provecho del mismo infractor, para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga vínculos profesionales, laborales o de negocios.

Recurso de Revisión número 67/991.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de abril de 1991, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 430/992.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 28 de enero de 1993, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 50/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 25 de marzo de 1993, por unanimidad de tres votos.

La Tesis jurisprudencial, fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en Sesión del 14 de junio de 1994, por unanimidad de tres votos, publicada en la Gaceta del Gobierno No. 71 Sección Tercera, de fecha 8 de octubre de 1997.

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

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

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

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

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

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

Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN XXII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER COMO OBLIGACIÓN DE TODO SERVIDOR PÚBLICO, ABSTENERSE DE CUALQUIER ACTO U OMISIÓN QUE IMPLIQUE INCUMPLIMIENTO DE CUALQUIER DISPOSICIÓN JURÍDICA RELACIONADA CON EL SERVICIO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.-

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes que las garantías de legalidad y seguridad jurídica, contenidas en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetadas por el legislador, cuando al expedir normas que prevén infracciones administrativas o conductas antijurídicas, especifica sus elementos de manera clara, precisa y exacta a fin de otorgar certidumbre a los gobernados y evitar que las autoridades administrativas actúen arbitrariamente ante la indeterminación de los conceptos. En ese tenor, resulta indudable que la hipótesis contenida en la fracción XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respeta las mencionadas garantías, toda vez que al establecer como obligación de todo servidor público el abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, otorga certeza sobre la conducta que puede constituir un incumplimiento de dicha obligación, pues de manera expresa limita la abstención a actos u omisiones que impliquen incumplimiento de alguna disposición jurídica que tenga relación con el desempeño del empleo, cargo o comisión de dicho funcionario.

Amparo en revisión 63/2002.-Héctor Palomares Medina.-8 de mayo de 2002.-Cinco votos.-Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.-
Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 57, Primera Sala, tesis 1a. XLVI/2002.

Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Apéndice (actualización 2002)
Tomo III, Administrativa, P.R. TCC
Página: 236
Tesis: 65
Tesis Aislada
Materia(s): Administrativa

MANUAL DE OPERACIÓN. NO ES UN ORDENAMIENTO LEGALMENTE APLICABLE PARA SANCIONAR A UN SERVIDOR PÚBLICO, EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-

Las facultades, atribuciones, obligaciones o competencia de cualquier autoridad administrativa, debe estar siempre contenida en un ordenamiento legal de carácter general y de orden público, lo que significa que dichas disposiciones no pueden estar contenidas en los manuales de operación de

cualquier órgano del Estado, es decir, que no pueden ser la base jurídica en la cual se apoye la autoridad administrativa no sólo para fundar su competencia o atribuciones, sino también para sancionar a un servidor público, ya que no se trata de un ordenamiento de carácter público, sino que contiene disposiciones internas cuya eficacia jurídica se circunscribe al mejor desempeño en las actividades propias de los servidores públicos que conforman a la dependencia de que se trate; es decir, que dichos ordenamientos son de aplicación interna, que carecen de fuerza vinculatoria como son los ordenamientos de carácter general, por lo que no pueden ser apoyo a las autoridades del gobierno para fundar su competencia o atribuciones, así como para sancionar a un servidor público, toda vez que los actos u omisiones que se le atribuyen deben estar previstas en un ordenamiento legal de carácter general y público, y no en los citados manuales.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 12113/2001.-Rafael Villanueva García.-31 de enero de 2002.-Unanimidad de votos.-Ponente: Rosalba Becerril Velázquez.-
Secretaría: Carolina Acevedo Ruiz.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, noviembre de 2002, página 1151, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.13o.A.65 A.

Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 121/2003-SS resuelta por la Segunda Sala, de la que derivó la tesis 2a./J. 6/2004, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 230, con el rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS."

Nota: Esta tesis fue superada por contradicción

Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XIX, Febrero de 2004
Página: 230
Tesis: 2a./J. 6/2004
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa

SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE

ELLOS.

El artículo 47, fracción XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que éstos tienen, entre otras obligaciones, la de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, por lo que aun cuando los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público no tienen la calidad de leyes o reglamentos, en virtud de que en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deben contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia a fin de optimizar el funcionamiento de sus unidades administrativas, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar una causa de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en el caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público. Lo anterior es así, ya que la mencionada ley federal establece que las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, son las señaladas en el referido artículo 47.

Contradicción de tesis 121/2003-SS. Entre las sustentadas por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 9 de enero de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Tesis de jurisprudencia 6/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de enero de dos mil cuatro.

Ejecutoria:

1.-	Registro	No.	<u>17979</u>
Asunto:	CONTRADICCIÓN	DE	TESIS 121/2003-SS.
Promovente:	ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.		
Localización:	9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XIX, Marzo de 2004; Pág. 873;		

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Marzo de 2008

Página: 1815

Tesis: I.7o.A.558 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA CONFIGURACIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO ESTÁ SUPEDITADA A QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO IRREGULAR SE NOTIFIQUE A TERCEROS.

Las fracciones I y XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevén una serie de obligaciones que todo servidor público debe observar a efecto de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que se traducen en cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique desacato a algún dispositivo legal relacionado con el servicio público, pues dicha inobservancia dará lugar al procedimiento y sanciones que correspondan. Ahora bien, la configuración de la transgresión a las citadas obligaciones, materializada a través de cualquier acto administrativo irregular, no está condicionada a que éste sea dado a conocer a un tercero por medio del acto procesal denominado "notificación", toda vez que para actualizarse la conducta lesiva es suficiente que el servidor público no acate los deberes que su cargo le impone; en ese sentido, resulta intrascendente si se notifica o no a un tercero el acto que contiene la conducta infractora, ya que ello no constituye un elemento de validez para la configuración de la falta sancionable.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión contencioso administrativa 3/2008. Director de Responsabilidades y Sanciones de la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades de la Contraloría General del Distrito Federal. 20 de febrero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: José Arturo González Vite

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Octubre de 2007

Página: 454

Tesis: 2a. CXXXVII/2007

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN XXIV, Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL PROPIO PRECEPTO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones y las sanciones aplicables, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. En ese tenor, el artículo 8o., fracción XXIV, y último párrafo del propio precepto, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer como obligación de todo servidor público abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, así como el inicio del procedimiento relativo y la imposición de las sanciones correspondientes en caso de no cumplirse lo anterior, no transgrede la garantía de seguridad

jurídica por el hecho de no precisar las conductas constitutivas de infracción o responsabilidad administrativa, pues dicho numeral debe interpretarse en relación con el marco legal aplicable a los servidores públicos de acuerdo a sus funciones y a sus cargos, puestos o comisiones, lo cual implica que sólo podrán ser sancionados por actos u omisiones que deriven en incumplimiento de alguna disposición jurídica relacionada con el servicio público prestado, los que podrán constituir la infracción, limitando así la actuación de la autoridad administrativa a determinar el incumplimiento de la obligación prevista en la señalada fracción XXIV a ese tipo de actos u omisiones.

Amparo en revisión 1392/2006. Emilio José Gil Medina. 8 de septiembre de 2006. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 496/2007. Luis Gerardo Canchola Rocha. 19 de septiembre de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alma Delia Aguilar Chávez Nava.

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La materia de responsabilidades disciplinarias de los servidores públicos, es una disciplina jurídica de reciente aparición para el derecho positivo mexicano; pues si bien existía reglamentado desde la Constitución de 1857, no es sino hasta 1982, cuando surge el derecho administrativo disciplinario de los servidores públicos, en oposición a la visión penal que se tenía del régimen sancionador de los servidores públicos.

SEGUNDA.- Interpretar es tratar de entender, asimilar, concebir; el significado de algún objeto o lo que éste trata de comunicarnos. La interpretación de las normas jurídicas es una de las actividades principales que realizan los profesionistas en derecho.

TERCERA.- La interpretación jurídica se utiliza en la aplicación de la norma y ésta a su vez, no es más que la ejecución del derecho, por conducto de los funcionarios estatales encargados de observar el respeto y cumplimiento de la Constitución, Leyes Federales y Locales. De ahí que toda interpretación jurídica, viene aparejada de la acción de aplicar, pues no podría aplicarse el derecho, sino se interpretara primero.

CUARTA.- La interpretación exegética es un método jurídico que consiste en que el jurista trata de desentrañar el significado de la ley, cuál fue el sentido, “lo que quiso decir el legislador”; los motivos de éste para la emisión de sus leyes. En este sistema de origen francés, el Poder Legislativo cumple con un papel muy importante en la emisión de normas jurídicas, corresponde pues a este poder, ser el intérprete de las normas jurídicas por la sencilla razón de haber sido el creador de las mismas.

QUINTA.- En la interpretación legislativa, tomamos en cuenta las discusiones hechas por los legisladores que parlamentariamente se les llama debates y que se encuentran publicadas en el llamado “Diario de Debates”; de tal forma, que la exposición de motivos de la persona física o institucional que propone la ley, el dictamen emitido por el grupo de diputados que aprueba la ley y la somete al pleno de la Cámara para su discusión, así como los debates que genera la discusión de la ley, en su aprobación o rechazo, constituye todas estas etapas, fuentes que nos permitan desde luego identificar, los “motivos del legislador”, o bien, conocer y atender, “cual fue su voluntad”. Inclusive conocer este tipo de fuente, serviría para interpretar los alcances de la norma jurídica, atendiendo al método exegético.

SEXTA.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se encuentra imposibilitada normativamente de crear su propia Ley de Responsabilidades, toda vez que dicha atribución le compete al Órgano Legislativo Federal. Lo anterior de conformidad a que el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no le otorga expresamente esa atribución.

SÉPTIMA.- La función del Poder Ejecutivo en el sistema jurídico mexicano se le entiende también como función administrativa. A este poder le compete en todo caso “aplicar” o “ejecutar” la ley que dicta el Poder Legislativo; es decir, observarla y hacerla cumplir. En ese tenor, el Poder Ejecutivo en el Distrito Federal, lo es el Jefe de Gobierno y la Contraloría General del Distrito Federal es la Dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal que lo auxilia, encargada de llevar a cabo la ejecución y el cumplimiento del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el ámbito local de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

OCTAVA.- El ambiente de control implica una serie de valores éticos y normativos que deben presuponer la existencia de una autoridad (relación

supra-infra o superior jerárquico-subordinado); así como una organización de carácter vertical y horizontal; por otra parte la entidad administrativa objeto de control debe ser una organización social donde se promuevan en sus servidores públicos valores éticos como la lealtad, la eficiencia, la imparcialidad y la honradez, mismos que se señalan en el Título Cuarto de la Constitución Política y en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, pero también a estos podemos sumar otros, como el de la eficacia, el respeto, el profesionalismo, la solidaridad, el patriotismo o la caridad humana, entre otros; sin duda alguna, un valor importante que debe tener la organización pública, es el combate de la corrupción.

NOVENA.- La corrupción es un fenómeno social de las organizaciones públicas. Las personas físicas que ocupan “cargos públicos” deben observar las reglas y “deberes institucionales”, deben comprender que apartarse del sistema normativo, (el ordenamiento jurídico) implica un acto de deslealtad y hasta de traición. El acto o actividad corrupta requiere a más del decisor, la intervención de una o más personas decisoras o no. Jurídicamente puede ser un delito o una falta administrativa, en el que una de las partes intenta influenciar el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo. Cabe señalar que la corrupción es siempre una fuente adicional de ingresos o beneficios para quienes participan en ella; no siempre pueden ser gratificaciones económicas, a veces pueden ser desde el otorgamiento de honores, premios u otro tipo de favores no obtenibles a través del cumplimiento de un deber posicional.

DÉCIMA.- Los Órganos Jurisdiccionales involucrados en la materia de responsabilidades administrativas disciplinarias de los servidores públicos, en el ámbito Local del Distrito Federal, son dos: El Poder Judicial de la Federación a través de los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como también, las Salas Ordinarias y Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo,

este último Tribunal no es parte formal del Poder Judicial ni Federal ni del Distrito Federal, siendo por lo tanto, un órgano autónomo.

DÉCIMA PRIMERA.- Existen dos formas para generar jurisprudencia. El primero de estos sistemas es el de acumulación de cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario; es decir, sólo se requiere de cinco resoluciones en igual sentido y continuas para formar jurisprudencia obligatoria. El segundo consiste en la resolución que se dicta en la contradicción de tesis denunciada ante la Suprema Corte de Justicia; ya sea el Pleno de Tribunal o las Salas que lo integren, constituirá jurisprudencia obligatoria, esto es, se otorgará en una sola ejecutoria mayor validez que a cinco necesarias para formar jurisprudencia.

DÉCIMA SEGUNDA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es el Órgano Jurisdiccional Autónomo en el Distrito Federal, que también puede emitir su propia jurisprudencia en materia de servidores públicos.

FUENTES CONSULTADAS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General 3ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático de los Trabajadores al Servicio del Estado, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo primer Curso, 14ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- ARROLLO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, México, 2000.
- BOQUERA OLIVER, José María, Derecho Administrativo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 15ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
- CÁRDENAS, Raúl. F, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México, 1982.
- CASTELAZO, José R., El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1987.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, primer Curso, 4º Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Editorial INAP, México, 1992.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4º Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- FIERRO, Ana Elena y Adriana GARCÍA ¿Como Sancionar a un Servidor Público en el Distrito Federal y no morir en el intento? Colección de Trabajo del CIDE. México, 2009.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 41º Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, tomo 1, 2º Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial Harla, México, 1994.
- GUASTINI Riccardo. La Interpretación, objetos, conceptos y teorías. VÁZQUEZ, Rodolfo (Compilador). Interpretación Jurídica y Decisión Judicial. Distribuciones Fontamara, México, 2002.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1993.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. Glosario Jurídico Penal. Iure Editores, México, 2005.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo Primer Curso, 3° Edición, Editorial Harla, México, 1994.

NINO, Carlos Santiago. Introducción al Análisis del Derecho. 2° Ed. Editorial Astrea, Buenos Aires Argentina, 2001.

RAZ Joseph. ¿Porqué Interpretar? VÁZQUEZ Rodolfo (Compilador). Interpretación Jurídica y Decisión Judicial. Edit. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2002.

ROBBINS STEPHEN P. y MARY COULTER, Administración. 8o Ed. Editorial Pearson, México, 2005.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, Metodología de la Ciencia del Derecho, 2° Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 18° Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.

WITKER JORGE, Larios Rogelio, Metodología Jurídica, Mc Graw Hill Interamericana Editores, México, 1997.

GARZON VALDÉS, Ernesto, ZAPATERO, Virgilio (Compilador). La Corrupción. Distribuciones Fontamara, México, 2007.

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.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

