

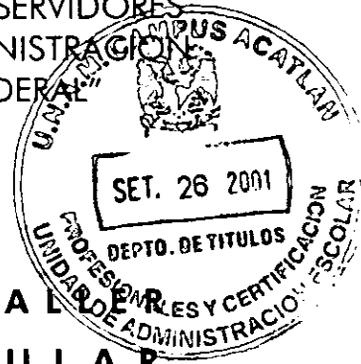
394

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"DESTITUCION E INHABILITACION COMO
SANCIONES DISCIPLINARIAS A SERVIDORES
PUBLICOS DE BASE EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL"

79376



**SEMINARIO - TALLER
EXTRACURRICULAR**
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
MONICA VEGA ORDOÑEZ

ASESOR: LIC. SALVADOR JIMENEZ MENDEZ AGUADO.

ACATLAN, EDO. DE MEX., SEPTIEMBRE DE 2001.





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.

El esfuerzo que ha representado la elaboración del presente trabajo, ha sido motivado por el amor, paciencia, comprensión y apoyo, así como, por el mejor ejemplo de superación que he recibido de las personas que me han acompañado a lo largo de mi vida y mi carrera profesional, es por ello, que dedico a esa parte importante de mi existencia la culminación del presente.

La amistad, es una planta que crece con lentitud y tiene que aguardar las sacudidas de la adversidad, antes de merecer su nombre. Para ti, Ara.

Mi eterno agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México.

En especial, a mi Asesor del Trabajo Terminal, Lic. Salvador Jiménez Méndez Aguado, por su paciencia y disponibilidad para la elaboración del presente.

Muy en especial a ti, Madre. De quien he recibido la mejor de las herencias. Gracias.

A mí Padre, sin importar las circunstancias. Gracias.

A mis hermanos, Norma, Jorge, Francisco y Laura. Por hacerme ver mis errores y saber compartir. Por estar conmigo, en todo.

Debemos trabajar con amor, que no es sino poner la semilla con temura y cosechar con regocijo, como si los frutos fueran para el alimento de nuestros seres queridos. ¡Esto es estar en equilibrio con la naturaleza y en armonía con Dios!

A mi querida Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, por esta oportunidad y saberme parte de ella.

A los Lics. Emir Sánchez Zurita, Roberto Rosales Barrientos, María Eugenia Peredo y Dr. Gabino Castrejón García, por compartir su conocimiento y experiencia, por ser guías para el desenvolvimiento y conclusión del presente trabajo.

CAPITULADO

	páginas
Introducción.	6
Capítulo I. Función Pública.	9
1.1. Ejercicio de la función pública.	9
1.1.1. Función Legislativa.	9
1.1.2. Función Judicial.	11
1.1.3. Función Ejecutiva.	12
1.2. La Administración Pública del Distrito Federal.	14
1.2.1. Concepto de Derecho Administrativo.	14
1.2.2. Organización de la Administración Pública del Distrito Federal.	16
1.3. Servidores Públicos.	21
1.3.1. Teoría del Órgano.	22
1.3.2. Incorporación al ejercicio de la Función Pública.	24
1.3.3. Clasificación de los titulares de la función pública.	27
1.3.4. La Actuación del Empleado Público.	30
1.4. Las Relaciones de Trabajo que se Originan en el Desempeño de la Función Pública.	32
1.4.1. La relación de trabajo.	32
1.4.2. La relación de trabajo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	33
Capítulo II. Responsabilidad Administrativa.	35
2.1. Reseña Histórica.	35

2.1.1 En la Colonia.	35
2.1.2. Regulación inicial en México.	40
2.2. Tipos de Responsabilidades.	51
2.2.1. Responsabilidad Penal.	52
2.2.2. Responsabilidad Civil.	55
2.2.3. Responsabilidad Constitucional.	59
2.2.4. Responsabilidad Administrativa.	61
2.3. Obligaciones Administrativas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	63
2.4. Sanciones Administrativas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	70
2.4.1. Infracciones.	70
2.4.2. Sanciones Disciplinarias.	72
Capítulo III. Procedimiento Administrativo Disciplinario.	76
3.1. Procedimiento Administrativo Disciplinario.	76
3.2.1. Concepto.	77
3.2. Etapas del Proceso Disciplinario.	78
3.3. Medios de Impugnación previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	95
3.3.1. Concepto de Medios de Impugnación.	95
3.3.2. Recurso de Revocación.	96
3.3.3. Juicio de Nulidad.	98
Capítulo IV. La Administración Pública del Distrito Federal y su Facultad Sancionadora.	102
4.1. Poder Sancionador	102

4.1.1. Autoridades que cuentan con la Potestad Sancionadora en la Administración Pública del Distrito Federal.	106
4.1.2. Imposición de Sanciones Administrativas a Servidores Públicos de Base en la Administración Pública del Distrito Federal.	109
4.2. Extinción de la Facultad Sancionadora de la Administración Pública del Distrito Federal para la Imposición de Sanciones Disciplinarias.	111
4.3. La Imposición y Ejecución de Sanciones a Servidores Públicos de Base en la Administración Pública del Distrito Federal.	113
4.4. Medios de Impugnación de los Trabajadores de base al Servicio del Estado.	122
4.5. Jerarquía de Leyes.	123
Conclusiones.	125
Bibliografía.	128
Legislación.	130

Introducción.

El tema a estudio en el presente trabajo deriva en atención a las facultades con las que cuenta la Contraloría General del Distrito Federal dependencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, en su actuar como órgano de control de la gestión pública, específicamente sobre la conducta de los servidores públicos en el ámbito del Distrito Federal, quienes en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones incumplen con las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ejerciendo su potestad sancionadora, conforme lo disponen los artículos 47, 49, 53, 56, 60, 64, 75 y 91 párrafo segundo de la citada Ley Federal, determinando la existencia de responsabilidad administrativa a cargo de servidores públicos de base e impone como sanciones administrativas las relativas a la destitución e inhabilitación, además de ordenar la aplicación de la sanción impuesta al Superior Jerárquico, independientemente de la relación jurídica de trabajo que los vincula, con lo cual omite observar lo dispuesto por los artículos 56 fracción II y 75 párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en correlación con el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al desprenderse de dichos preceptos que la autoridad facultada para cesar los efectos del nombramiento de un trabajador de base en el ámbito del Distrito Federal, sin responsabilidad para los Titulares de la dependencia, corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Con lo anterior, se advierte la violación al artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos, en razón de que son aplicadas sanciones administrativas como las relativas a la destitución e

inhabilitación impidiéndose al trabajador de base dedicarse a la labor que mejor le acomode sin que para ello medie una determinación judicial;

A través del presente estudio, lo que se pretende es analizar las relación jurídica que se origina cuando una persona ingresa a laborar en la Administración Pública del Distrito Federal y obtiene un nombramiento o designación, que le otorgan a la vez el carácter de servidor público y trabajador de base, por lo que, a fin de no desmeritar la Potestad Disciplinaria de la Administración Pública se requiere de un medio que permita aplicar la sanción administrativa sin perjudicar los derechos laborales o someter la decisión administrativa a un Tribunal Laboral.

Por lo que se considera importante la reforma al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a fin de que se establezca como causal del cese de los efectos del nombramiento del trabajador de base, la correspondiente a la resolución administrativa emitida por el incumplimiento a las obligaciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En consecuencia, para demostrar la situación que se plantea, la presente investigación en el primero de sus capítulos nos conduce a conocer a la Administración Pública del Distrito Federal, sus formas de organización y a través de quien se desarrolla el ejercicio de la función pública en el ámbito del Distrito Federal, el carácter que adquieren los que intervienen en el desenvolvimiento de la misma, así como las obligaciones que adquieren en su calidad de servidores públicos y la relación jurídica que se origina al prestar sus servicios al Estado.

Por lo que hace al segundo capítulo se da inicio con el estudio de las responsabilidades administrativas en nuestro sistema de Derecho, haciendo hincapié en la responsabilidad administrativa como aquella en la que incurren los servidores públicos en general, estudiando las sanciones a que se hacen acreedores por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como ley secundaria del Título Cuarto Constitucional, específicamente de los artículos 108, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además el Proceso Disciplinario previsto para la imposición de las sanciones administrativas a estudio, y los medios de impugnación establecidos en la citada Ley Federal, tal y como se advierte del capítulo tercero; por último, el estudio del capítulo cuarto, refiere al poder sancionador, con la finalidad de conocer que autoridades son las competentes para aplicar las sanciones administrativas relativas a la destitución e inhabilitación de los servidores públicos de base, en estricta correlación con las causales previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para cesar la relación jurídica de trabajo sin perjuicio del Titular de la Dependencia, así como la jerarquía de las leyes para determinar la preponderancia en la aplicación de las mismas.

CAPÍTULO PRIMERO

FUNCIÓN PÚBLICA

1.1. Ejercicio de la Función Pública.

La función se identifica con la manera en que se manifiesta el ejercicio del poder del Estado, a través de las formas legislativa, ejecutiva o judicial y en términos generales el fin último del Estado es el bien común.

Las funciones del estado, han sido designadas de acuerdo con la Teoría de la División de Poderes, como función legislativa, función ejecutiva y función judicial, *este criterio deriva del principio tradicional de que cada Poder corresponde una función y a cada función, una clase específica de actos, siguiendo la Teoría de la separación de Poderes.*¹

Por lo que resulta importante señalar que la distribución de funciones no es absoluta, en tanto que no existe una separación total y excluyente ya que si bien cada uno de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial tienen de manera preponderante asignada una determinada función, también lo es que se han conferido a los mismos otras funciones de manera limitada, diferentes a las que les corresponde esencialmente.

1.1.1. Función Legislativa.

Desde el punto de vista material, la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general,

¹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Decimoquinta Edición, Porrúa, México 2000, pág. 797.

imperativas y coercitivas, es decir, de normas jurídicas cuya expresión más clara es la ley. Su generalidad se manifiesta en el hecho de que su aplicación debe incluir a todas las personas sin distinción alguna, mientras se encuentre vigente; su imperatividad en la necesidad de sometimiento de las personas que se encuentren dentro del supuesto que ella prevé, personas físicas o colectivas, gobernantes y gobernados; y la coercibilidad en la posibilidad de su aplicación aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.

De esta manera, encontramos que el estudio de la función desde el punto de vista material debe prescindir de la consideración de su creador; sólo se debe de tomar en cuenta la naturaleza propia del acto en que se manifiesta, excluyendo al órgano que realiza la actividad; así cuando el Poder Legislativo emite una ley; cuando el Ejecutivo la reglamenta, estamos frente a expresiones de la función legislativa desde el punto de vista material, ya que esos actos se concretan en normas generales, imperativas y coercibles, independientemente de la naturaleza del órgano que los produjo.

A diferencia de este enfoque, la función legislativa desde el punto de vista formal sólo toma en cuenta el órgano que realiza la actividad, independientemente de la materia o contenido del acto. Por ello, todo acto que emane del poder legislativo desde el punto de vista formal, aún cuando materialmente revista el carácter jurisdiccional o administrativo, será un acto legislativo.

El enfoque orgánico de la función legislativa dio lugar al principio de la *autoridad formal de la ley*, el cual establece que sólo el Poder Legislativo puede crear leyes, derogarlas o modificarlas, a través de un procedimiento que se conoce como *proceso legislativo*. Así lo establece el inciso f) del artículo 72 constitucional, el cual dispone que: *en la interpretación, reforma o derogación de*

las leyes o decretos se observaran los mismos trámites establecidos para su formación.

De acuerdo con lo anterior, para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal y material, debe ser de carácter general, imperativo y coercitivo y, además debe ser producido por el Poder Legislativo, mediante el proceso legislativo.

1.1.2. Función Judicial.

Desde el punto de vista formal, la función judicial sólo es realizada por los órganos judiciales que a nivel federal establece la Constitución, en su artículo 94 y que en su parte conducente dice lo siguiente : *Se deposita el ejercicio del Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en los Juzgados de Distrito.*

Por lo que, se entiende a la función judicial, aquella que refiere al órgano que la realiza y la función jurisdiccional en atención a la naturaleza misma de la función o acto que se realiza.

La función jurisdiccional tiene como origen la incertidumbre o el conflicto de intereses que el Estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes, quienes no pueden hacerse justicia por su propia mano. Esta función sólo puede ser realizada por él, a través de la declaración que se manifiesta en un acto concreto, generalmente la sentencia, teniendo como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa.

Identificada así la función jurisdiccional desde el punto de vista material, es decir, en razón de la naturaleza intrínseca del acto en que se manifiesta, podemos

localizarla en diversas manifestaciones de los poderes del Estado. El ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales cuando a través de sus tribunales administrativos, resuelve las controversias que le son planteadas, y el legislativo al juzgar sobre la responsabilidad política de los servidores públicos.

1.1.3. Función Ejecutiva.

La función que realiza el Poder Ejecutivo, desde el punto de vista formal u orgánico, es considerado como la actividad que realizan los órganos de la Administración Pública, sin embargo materialmente se define como función administrativa a la actividad practica que el Estado desarrolla para cuidar de inmediato los intereses públicos de manera directa e inmediata por actos concretos, dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley, por lo que resulta necesario identificar ciertas notas que la distinguen como son las siguientes:

- a) La *concreción* de la función administrativa se contrapone con la legislativa, ya que en ésta los actos que produce son de carácter general y abstracto; es decir, la creación de actos regla. En cambio aquella función se caracteriza porque el acto administrativo es concreto ya que atiende a casos particulares y determinados a través de actos jurídicos o de operaciones materiales.
- b) La *inmediatez* en la función administrativa al igual que la jurisdiccional, la ejecución inmediata es de las leyes y de manera mediata, el de la Constitución. También la inmediatez de la función administrativa se manifiesta desde otro punto de vista, tomando en cuenta la prontitud, con lo cual se satisfacen las necesidades públicas, puesto que a través

de ellas se procura la pronta e inmediata consecución de los fines estatales.

- c) La *continuidad* consiste en que se realiza de una manera permanente o ininterrumpida.
- d) La *espontaneidad* ya en la función administrativa se actúa sin necesidad de que se lo pida la parte interesada, puesto que lo hace por iniciativa espontánea de los órganos administrativos, dado que la administración presupone la existencia de normas a las cuales se va a dar plena eficacia mediante su ejecución, a fin de satisfacer el interés público, por lo que la función administrativa es la que realiza el Estado de una manera concreta, inmediata, continua y espontánea, para satisfacer de manera directa las necesidades públicas.

Así también, dentro de la función ejecutiva se incluye a la función gubernativa la cual *se traduce en una actividad de orden superior, encaminada a la dirección suprema y general del Estado, que tiene por objeto determinar los fines de la acción estatal, en su conjunto y señalar las directrices a las que deberán ajustarse las otras funciones, con el propósito de que actúen de manera coordinada.*²

La función gubernativa, no es asignada a un Órgano Estatal específico, tanto el Órgano Legislativo como Ejecutivo la pueden llevar a cabo; empero, indiscutiblemente que es el Órgano Ejecutivo en donde adquiere su mayor relevancia, los actos producto del ejercicio de esta función doctrinalmente se dividen en actos de gobierno que reproducen una directiva de carácter superior,

² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Cuarta Edición, Porrúa, México 2000, pág.36.

siempre dentro del funcionamiento normal del Estado, y el acto institucional tiene más trascendencia, ya que vincula a la propia organización y subsistencia del Estado; por ejemplo como actos de gobierno tenemos el indulto, la expulsión de extranjeros, la celebración de tratados internacionales que puedan incidir en la esfera jurídica de los gobernados; y de actos institucionales la declaración de guerra, el mantenimiento y ruptura de relaciones diplomáticas, por citar algunos.

1.2. La Administración Pública del Distrito Federal.

1.2.1. Concepto de Derecho Administrativo.

Antes de iniciar con lo correspondiente a la Administración Pública del Distrito Federal, es importante conocer previamente el concepto de derecho administrativo, y sobre el tema el Doctor Miguel Acosta Romero, lo define en un sentido amplio *como el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.*³

De igual forma, en sentido restringido nos dice que *corresponde al Derecho Administrativo el conjunto de normas de derecho público que regula el Poder Ejecutivo, Administración Pública y su actividad.*⁴

Gabino Fraga, lo define como *la rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.*⁵

³ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. pág. 12.

⁴ Idem. pág. 13

⁵ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México 2000. 40ª Edición, pág. 134.

En conclusión, lo podemos definir como la rama del derecho que estudia la actividad que realizan los órganos que componen a la Administración Pública.

Ahora bien, la Administración Pública, definida por Eduardo García Maynes, como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.⁶

Para Miguel Acosta Romero, la Administración Pública, es la parte de los órganos del Estado, que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes legislativo y judicial; su acción es continua y permanente; siempre persigue el interés público; adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.⁷

A la Administración Pública, se le identifica como la actividad del Estado para satisfacer las necesidades colectivas, a través de los órganos dependientes del Poder Ejecutivo.

La Administración Pública se advierte desde dos puntos de vista, uno funcional entendido como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector y orgánico, como el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste.

⁶ Santi Romano, *Corsio di diritto amministrativo. Principi generali*, 2ª ed, Padova 1932, pág.1, citado por García Maynes, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa, México 2001, 52ª Edición, pág. 139.

⁷ Acosta Romero, Miguel. *Ob. Cit.* pág. 263.

Al respecto, la organización administrativa concebida como la forma o modo en que se estructuran las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia para lograr unidad de acción, dirección y ejecución en la actividad de la propia administración encaminada a la consecución de los fines del Estado.

1.2.2. Organización de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 122, dispone que define la naturaleza jurídica del Distrito Federal, por el artículo 44 de la misma, su gobierno estará a cargo de los poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local en términos del mismo.

Así mismo, en dicho precepto se indican como sus autoridades locales a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el Tribunal Superior de Justicia; el segundo de éstos tiene a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad, así mismo, al Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura y demás Órganos conforme al Estatuto de Gobierno le corresponde la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Dentro del artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se considera al Distrito Federal, entidad federativa con patrimonio propio y sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, resulta claro que la Administración Pública a cargo del Ejecutivo en el Distrito Federal, realiza las actividades concernientes para el cumplimiento de las necesidades colectivas.

Sobre el particular, es importante establecer como se organiza la Administración Pública del Distrito Federal, por lo que, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se indica que la misma tendrá por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo y designar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, los Órganos Centrales, Desconcentrados y Paraestatales conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno.

En su artículo 2º la citada Ley Orgánica, se establecen las formas en que deberá organizarse la Administración Pública del Distrito Federal, correspondiendo a la central, desconcentrada y paraestatal.

La centralización, esta forma de organización administrativa se da cuando las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Titular del Poder Ejecutivo, en el presente caso, en el ámbito del Distrito Federal, será a partir del Jefe de Gobierno, con el objeto de unificar sus decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

Por lo que, *la centralización administrativa en el Distrito Federal se integra con la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería y de Servicios Legales*, de acuerdo con los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ahora bien, la desconcentración, implica una distribución de facultades entre los Órganos Superiores y los Órganos Inferiores, conceptualmente, consiste en la forma de organización administrativa en la cual, se otorgan al Órgano desconcentrado, por medio de la Ley o Reglamento, determinadas facultades de

decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, pueden tener un manejo autónomo de su presupuesto sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el Órgano Superior.

La organización desconcentrada cuenta con las siguientes características:

- Esta dentro de un Órgano Central pero funciona con alguna libertad técnica y/o administrativa.
- El titular del Órgano Desconcentrado depende directamente del titular del Órgano Central.
- Las unidades del Órgano Desconcentrado no tienen relación jerárquica, respecto de las unidades del Órgano Central.
- Las facultades del Órgano Desconcentrado, originariamente pertenecen al Órgano Central.
- No cuenta con patrimonio propio.
- No tiene personalidad jurídica.

Al respecto, el mencionado artículo 2º párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, dispone que *en las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.*

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos

en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

La descentralización administrativa, la podemos considerar como la forma que adopta la Administración Pública, por ley o decreto del Ejecutivo, para desarrollar las actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social, o bien, para la obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

De dichos órganos se advierten las características siguientes:

- Régimen jurídico propio.
- Personalidad propia.
- Denominación.
- Patrimonio propio.
- Estructura administrativa interna.
- Objeto.
- Finalidad.

Así mismo, dentro del precepto a estudio, encontramos que la Administración Pública Paraestatal, se compone de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y los fideicomisos públicos.

A este respecto, la empresa pública es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de las necesidades colectivas, siendo sus características que el Estado aporte los elementos del capital, organización y regula los elementos de trabajo; que la empresa se

encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas sin que ello implique obtener un lucro; que la empresa este vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma, siendo su régimen de derecho público y privado.

Además, por fideicomiso público, se entiende el contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmiten la titularidad de los bienes del dominio público, previo decreto de desincorporación o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios que afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público.

Dentro del artículo 15 de la citada Ley Orgánica, se dispone que *el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:*

- I. *Secretaría de Gobierno;*
- II. *Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;*
- III. *Secretaría de Desarrollo Económico;*
- IV. *Secretaría del Medio Ambiente;*
- V. *Secretaría de Obras y Servicios;*
- VI. *Secretaría de Desarrollo Social;*
- VII. *Secretaría de Salud;*
- VIII. *Secretaría de Finanzas;*
- IX. *Secretaría de Transportes y Vialidad;*
- X. *Secretaría de Seguridad Pública;*
- XI. *Secretaría de Turismo;*

- XII. *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;*
- XIII. *Oficialía Mayor;*
- XIV. *Contraloría General del Distrito Federal;*
- XV. *Consejería Jurídica y de Servicios Legales.*

1.3. Servidores Públicos.

Del análisis al texto del artículo 108 Constitucional se desprende que con el carácter de servidor público, con el cual se identifica a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de Órgano en el que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. Así tenemos que, en los términos del mismo precepto *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 y del Distrito Federal.*

Por lo tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier naturaleza.

De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino que, también, a cualquier persona a la que el estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos

individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.”⁸

1.3.1. Teoría del Órgano.

El poder del Estado, en cualesquiera de las manifestaciones legislativa, ejecutiva y judicial, que prevé el artículo 49 de nuestra Carta Fundamental, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los Órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad Estatal. Estos Órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la Función Pública.

Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del Poder Público, se necesita de la participación de una persona física que exteme la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como expresión del Órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio Órgano el que actúe a través del individuo.

La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de personas que son, en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en funcionarios y empleados.⁹

La Teoría del Órgano planteada por Otto Von Gierke en 1893, parte de la idea de que los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del

⁸ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 3º y 4º Cursos. Segunda Edición. Editorial Oxford University Press-Harla México, S.A. de C.V. pág. 291.

⁹ Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1966, pág. 464

Estado, se incrustan en la organización estatal como una parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el Derecho impone al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia; por lo tanto, además del elemento objetivo representado por la competencia, requiere de un elemento subjetivo que manifieste la voluntad.¹⁰

Por lo que, atendiendo al mandato legal, determinadas acciones y/o facultades son atribuidas al sujeto quien se encarga de llevarlas a cabo y se conciben como propias, sin embargo la manifestación de éstas son el resultado de la voluntad estatal bajo la debida regulación normativa que al respecto se debe adecuar, imputándose dicho actuar al Órgano.

Al respecto, el Órgano se considera constituido por el conjunto de facultades y de personas que las ejercen de forma tal, que la voluntad que manifiestan no es de una persona física, sino del Poder Público.

Lo anterior, pone de manifiesto la importancia de dos elementos, como partes esenciales de una unidad: la competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo, sólo constituirían una estructura inanimada e inexpressiva, y por lo tanto intrascendente, y por otra parte, la sola actuación de la persona física, sin atribuciones legales o reglamentarias sería la expresión de un individuo más de la población no la actuación del poder del Estado.

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. Cit. págs. 57-59.

En concepto de Serra Rojas, *por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado realizadas como actividades de Gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio y si tal ejercicio en definitiva lo realizara el Estado, a través de personas físicas y el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.*¹¹

1.3.2. Incorporación al Ejercicio de la Función Pública.

La calidad de elemento subjetivo del Órgano Público, coloca en una situación especial respecto del Estado, crea la llamada relación de servicios, ésta puede generarse a partir del otorgamiento del cargo mediante un nombramiento, contrato, designación o elección, según sea el caso, y de la asunción de funciones, como un acto de voluntad que implica la aceptación.

En razón del otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al Órgano Público, como parte esencial de él y sujeto a su actuación, como parte del Órgano, será la expresión del poder público, independientemente del grado de participación en su ejercicio.

Al respecto, el Doctor Luis Humberto Delgadillo señala que al realizar un interesante estudio de los derechos públicos subjetivos parte de las diferentes situaciones jurídicas del individuo frente al Estado identifica un estado de sujeción por el sólo hecho de pertenecer al Ente Público, al que denomina *status pasivo o status subjectionis*; en segundo término, un estado de libertad individual, *estatus negativo o status libertatis*, que comprende la esfera de derechos que como

¹¹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Porrúa, México 1999, pág. 534.

individuo le corresponden y que el Estado debe reconocer y respetar; en tercer término un estado ciudadano, al que denomina *status positivo civitatis*, en razón del cual los particulares actúan por cuenta del Estado.

De estas cuatro situaciones resalta el *estado activo de ciudadano*, el cual produce en la persona una condición especial que lo diferencia de los demás individuos, al ser investido con facultades especiales para que su actuación sea imputables al propio Estado.¹²

Es importante señalar que sólo participan en el ejercicio de la Función Pública, quienes se encuentran investidos de autoridad y que al ejercer el poder Estatal pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados. Con una concepción más amplia, nuestra Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos determina ese estado especial de sujeción a todo individuo que se incorpora al servicio del Estado, independientemente del título de incorporación, el órgano al que ingrese y del tipo de actividad que realice, por tratarse en todo caso, de una actividad que se lleva a cabo en razón del interés público.

La designación se manifiesta como un acto de voluntad a través del cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto que se le ha designado.

Este acto se puede dar por distintos medios y procedimientos, que van desde la elección, mediante la cual la voluntad general los acoge para el cargo, hasta el nombramiento que un órgano superior emite a favor de la persona, pasando por el contrato de prestación de servicios, el contrato administrativo, por mencionar algunos.

¹² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. Cit. Pág.

Para que se revista la calidad de trabajador al servicio del Estado, es importante que se alcancen ciertos requisitos que advertirán éste carácter, mismos que se mencionan como sigue:

Incorporación. Entendemos por incorporación el acto por el cual, la persona física es asimilada al Órgano Público. Mediante este acto el sujeto se confunde con el propio Órgano, pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, como consecuencia de la figura jurídica de la imputación.

Regulación de la relación. El principio básico parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, lo que excluye de aquellas relaciones que desde su origen se plantean con el carácter de eventuales o para una obra o servicios limitados en el tiempo.

Retribución. El desempeño de la Función Pública, o la participación en su ejercicio, está identificada con el servicio público como un medio de vida de determinado tipo de personas que hacen de su actividad laboral un medio para subsistir, cuando menos preferentemente, por lo que, se incluyen en el presupuesto de egresos.

Sometimiento al Derecho Administrativo. La regulación de la actividad del elemento subjetivo implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano, por lo que, independientemente de su regulación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente su actividad es materia de Derecho Administrativo.

Sin embargo, se ha manifestado que ni la profesionalidad ni la permanencia en el cargo sirven para determinar la calidad del empleado público, ya que tanto el personal político como el obrero hacen de su actividad su ocupación profesional, que realizan de manera permanente, por lo que será necesario acudir, en cada caso en particular, a lo que expresamente establezca cada una de las leyes que los regulan.

1.3.3. Clasificación de los Titulares de la Función Pública.

Como anteriormente se ha estudiado, la función pública es la expresión del Estado, por lo que resulta importante establecer quien o quienes se encargan de realizar tan encarecida actividad para obtener por parte de éste la consecución de sus fines.

Al respecto nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108, dispone que *se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral quienes serán responsables por los actos u omisiones en el desempeño de sus respectivas funciones*, en el texto del mismo precepto, se hace una distinción sobre el género de servidores públicos, señalando como especies a los funcionarios y empleados.

Así tenemos, que para el Doctor Miguel Acosta Romero, en su tratado sobre Derecho Burocrático Mexicano, expone que *resulta importante hacer una distinción entre los conceptos de funcionario público, servidor público y cargo público de la siguiente forma:*

Funcionario público. Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la Administración Pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.

Empleado público. Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.

Servidor Público. Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo, o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, ingresa al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa, Administración Pública Centralizada o indirecta, Administración Pública paraestatal.

Cargo Público. Es el lugar instituido en la Organización Pública, con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio y ejercido por un titular en la forma establecida en la ley.¹³

Se distinguen a los Titulares de la Función Pública de la siguiente forma:

1.- *El titular es siempre una persona física. El Órgano es algo ideal, incorpóreo, y lo es, porque es parte de una persona moral ficticia, como es el Estado.*

2.- *El titular, lo es sólo en razón de que desempeña actividades físicas, intelectuales o ambas, que actualizan las funciones del Estado. El órgano es siempre el conducto por el cual el Estado ejerce su capacidad –competencia, ya que se trata de una parte permanente del Estado.*

¹³ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México 1995, págs. 105-106.

3.- *El titular es transitorio, ya que como ser humano, su vida misma es temporal, ya que porque esté al servicio del Estado por tiempo determinado. El Órgano es permanente, ya que forma parte inseparable del Estado, es una parte integrante del mismo.*

4.- *El titular funcionario en el desempeño del cargo, salvo casos excepcionales, percibe una remuneración por su trabajo. El órgano no puede percibir remuneración alguna, pues no es una persona, ni desempeña un trabajo autónomo...la función es del Estado y la ejerce a través de su Órgano, es lógico y elemental que la función no sea propiedad del titular que presta sus servicios al Estado.*¹⁴

Como toda persona jurídica colectiva, resulta indispensable la participación del individuo o persona física. Para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le corresponden. Conforme el Estado va evolucionando, sus atribuciones crecen lógicamente, el desarrollo de una serie de servicios públicos y administrativos demanda una estructura más compleja, así como un número mayor de funcionarios, empleados y trabajadores.”¹⁵

De manera muy general pueden clasificarse a los trabajadores al servicio del Estado, en altos funcionarios, funcionarios y empleados como se manifiesta en la siguiente forma:

- *Empleado, es quien presta sus servicios para algún Órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en*

¹⁴ Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa, México 1993, pág. 554

¹⁵ Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II, Porrúa, México 1999, pág.407.

actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación Estatal alguna.

- *Los funcionarios, disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores desde de jefe de departamento hasta subsecretario, y;*
- *El alto funcionario, tradicionalmente es así identificado aquel que se desempeña en el ámbito Federal, un cargo de elección popular como por ejemplo Presidente de la República, Diputado o Senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o Secretario de Estado.*
- *Conforme a la Constitución Federal, ahí quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del Órgano Legislativo.¹⁶*

Por lo tanto, entendemos como género a los servidores públicos, pues son todos aquello que desempeñan una actividad dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, sin embargo, hay que tomar en consideración las actividades que cada uno de ellos lleva a cabo y el cargo que representan.

1.3.4. La Actuación del Empleado Público.

Una vez identificada la función pública, es conveniente precisar que la persona física forma parte del Órgano, no obstante de que al identificársele como

¹⁶ Martínez Morales, Rafael I. Ob. Cit. pág. 293.

un elemento existencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al Ente Público, como persona física también expresa su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal, adquiriendo una situación especial frente al Estado, diferente de la situación general que tienen los demás individuos.

En consecuencia, la actuación del empleado público en ejercicio de las facultades conferidas al Órgano sólo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de los derechos y obligaciones que como persona física tenga, y que como servidor público pueda oponer al Ente Público, en ejercicio de sus derechos y obligaciones.

Se plantea que el individuo frente al Estado tiene diferentes *status*, entre los que se identifica el *estado general de sujeción*, que tiene por el sólo hecho de formar parte de la población, y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados, así como el *estado especial de servidor público* que deriva de su vinculación como parte de los órganos que desempeñan la delicada función del ejercicio del poder, la cual lo liga a un vínculo particular.¹⁷

La obligación de prestar servicios, sea cual fuere su origen, crea un poder jurídico especial que se ejercerá en nombre del Estado o del cuerpo de Administración propia sobre el obligado, para mantener y dirigir a éste en el cumplimiento exacto de sus deberes.

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ob. Cit. Pág.

1.4. Las Relaciones de Trabajo que se originan en el desempeño de la Función Pública.

1.4.1. La Relación de Trabajo.

La relación de trabajo consiste en la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario, cualquiera que sea el acto que le de origen; ya que se inicia con la sola prestación del servicio subordinado y dependiente, no es el contrato de trabajo lo que hace a una persona obtener el carácter de trabajador, sino es la prestación de servicios lo que determina la relación laboral.

Podemos decir que la naturaleza jurídica de la relación laboral es la de un acto-condición, en virtud de que en el preciso momento en que el trabajador inicia la prestación de servicios, se forma automáticamente la relación de trabajo, y a la que se aplicará forzosamente, un estatuto jurídico imperativo.

Para Mario de la Cueva la relación de trabajo consiste en *una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por lo principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los Convenios Internacionales, de los Contratos Colectivos, Contratos-Ley y de sus normas supletorias.*¹⁸

¹⁸ De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Decimoquinta Edición, Porrúa, México 1998, pág. 776.

1.3.1 La Relación de Trabajo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La relación de trabajo en general puede tener su origen tanto en el contrato, como en la ley, disposición, reglamento o acuerdo oficial o nombramiento. Por tanto, la relación de trabajo no siempre tendrá como base la existencia únicamente del contrato de trabajo. el Estado no puede considerarse como patrón, debido a que no persigue fines de lucro.

La relación entre el Estado y sus servidores públicos no puede tener como fundamento un contrato de trabajo, porque, no regula actividades concernientes al capital y del trabajo como factores de la producción, dado que las funciones encomendadas al Estado no persiguen un fin económico.

Para ser trabajador del Estado no se requerirá un contrato, sino que a la persona interesada se le expida nombramiento, que es el medio a través del cual se ha de investir de funciones específicas, y que éste sea aceptado y protestado.

Así tenemos, que en los artículos 2º y 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se establece respectivamente lo siguiente:

Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de la dependencias e instituciones citadas a los trabajadores de base a su servicio...

Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Por lo que hace a la naturaleza jurídica de la relación laboral de los trabajadores al servicio del Estado, es la misma que la de los trabajadores privados, pero los efectos son diferentes ya que deben adaptarse a la modalidad del empleo público, así la naturaleza es la de un acto-condición, porque el acto administrativo del nombramiento condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto.¹⁹

¹⁹ Miguel Acosta, Romero. Ob. Cit. págs. 190-192.

CAPITULO SEGUNDO

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

2.1. Reseña Histórica.

A lo largo de los años, la situación particular que se ha venido presentando, con los trabajadores del Estado se ha sujetado a una regulación especial en México desde la época colonial, en razón de su participación en el ejercicio de la Función Pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del propio Estado.

En este sentido, este primer capítulo tiene como propósito realizar un recuento histórico sobre la evolución de la legislación relativa a la responsabilidad de funcionarios públicos.

2.1.1. En La Colonia

El primer antecedente que se tiene sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos es en la época colonial, con el juicio colonial español de residencia y la visita, el primero de ellos perseguía dos objetivos primordiales, el cesar los actos violatorios e investigar las conductas ilegales de los servidores de la Corona, imponiéndoles en caso de ser culpables, penas como el resarcimiento pecuniario, inhabilitación perpetua, destierro o incluso pena de muerte”.¹

Los individuos a los que no se les imputaba ninguna responsabilidad en el juicio de residencia, era para ellos un motivo de honor y satisfacción, de tal manera que el juicio de residencia, no era visto con desagrado por parte de los

¹ Bunster, Álvaro. La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Porrúa; México 1984. págs. 51-52.

servidores públicos, que estaban seguros que sí habían procedido con honestidad, éste juicio significaba un motivo, inclusive de halago.²

El doctor José Barragán, asienta que la residencia tiene su origen en el Derecho Romano y se consagra en las Siete Partidas, como en otros cuerpos legales españoles, además de haber extendido su vigencia en el Nuevo Mundo y arraigándose en lo que hoy es México, donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la independencia.³

Por su parte, el especialista Raúl F. Cárdenas, señala que *ésta institución nació en España en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, quién recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor Francisco Bobadilla, y con éste acto quedó establecido el juicio en cuestión.*⁴

En la Colonia, debemos destacar dos referencias importantes:

- a) La aplicación del juicio de residencia en el territorio conocido en España como indiano, y
- b) La regulación de este juicio a través de diversos ordenamientos legislativos, entre los que destaca la Recopilación de Leyes de Indias, ordenada por la Real Cédula, expedida por Carlos II, el 18 de mayo de 1680.

Es necesario destacar que la primera residencia tuvo como presunto responsable al propio Hernán Cortes, esta residencia fue ordenada por Carlos V, en virtud de los informes que le enviaron los enemigos del conquistador, aprovechando la ausencia de éste en México.

² Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Antecedentes y Leyes Vigentes de México. Porrúa, México 1982. pág. 18.

³ Barragán, José. Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa, México 1984. pág. 30.

⁴ Ibidem. pág. 18.

Joseph Scharman escribió que la residencia que se buscaba seguirle a Cortés no tuvo éxito, pues tres altos comisarios fueron designados, pero ninguno de ellos hizo cosa alguna. El primero, Luis Ponce de León, llegó el 2 de julio de 1526, pero murió el 20 del mismo mes, a causa de cierta epidemia que mató a otras treinta personas que venían en la misma flota. Los enemigos de Cortés propalaron el rumor de que éste había envenenado a Ponce de León, con queso y arsénico. En su testamento, Ponce de León nombró a Marcos Aguilar como sucesor suyo; pero era tuberculoso, y murió el 15 de marzo de 1527, igualmente éste nombró un sucesor, en la persona de Estrada, quien se limitó a perseguir a Cortés hasta que abandonara la ciudad de México, y se retirase a su palacio de Coyoacan.⁵

Curiosamente, de la malograda residencia resultó la decisión del Rey de revocar los poderes de gobierno a Cortés como consecuencia del juicio, y nombrar la primera Audiencia Gubernativa, que demostró los fracasos de los gobiernos colegiados, sirviendo de tesis para el advenimiento de la figura del Virrey.

Debido a que la primera residencia no alcanzó a dilucidar la verdad jurídica, esta figura se fue perfeccionando paulatinamente a través de su reglamentación para tierra americanas, de tal suerte que el Libro 5º, Título 15 de la Recopilación de la Leyes de Indias, trata de las Residencias y Jueces que le han de tomar.

En este contexto, la Ley Primera ordenó que la residencia de los Virreyes debía sustanciarse en un término de seis meses, con el fin de dar certidumbre de su resultado a los Ministros y Vasallos de la Indias.

La Ley Tercera establecía el practicarles residencia antes de que salgan de sus ciudades con motivo del traslado de sus funciones a los Presidentes, Oidores. Alcaldes del Crimen y Fiscales de una Audiencia a otra.

⁵ Scharman, Joseph. México, Tierra de Volcanes. Porrúa, México 1969, pág. 90.

La Ley Cuarta indicaba el deber de seguirse residencia a los Gobernadores que habiéndose designados por tiempo indeterminado fueron removidos del cargo; la residencia debía ventilarse ante la Audiencia del Distrito en que residían.

La Ley Quinta indicaba que en el caso de los cargos perpetuos, la residencia se practicaría cada cinco años.

En la Ley Veintisiete se consignaba que la residencia debía ser objeto de la publicidad a efecto de llevar la noticia a los indios.

La Ley Veintinueve disponía un término de sesenta días para la residencia siempre y cuando no hubiere demandas públicas, pues de existir éstas al término se aplicaba a otros sesenta días más.

La Ley Treinta y Dos imponía a los jueces de residencia el procurar averiguar los buenos y los malos procedimientos de los residenciados.

La ley Treinta y Cuatro, obligaba a los jueces a remitir a los tribunales de cuenta los adeudos y faltantes de la hacienda.

La Ley Treinta y Seis, especificaba que *los Corregidores, de nuestra Real Hacienda y Causa Pública, para cuyo remedio mandamos que todos los Corregidores y Alcaldes Mayores, que fueren alcanzados en alguna cantidad, por haberla retenido en su poder, así de nuestra hacienda, como de Encomenderos, indios o doctrineros, sean condenados a perpetua privación de oficio y desterrados por seis años a la guerra de Chile, siendo en las provincias del Perú o a otro semejante en la de Nueva España, la cual se ejecute sin remisión, sin dispensación alguna, y que habiéndole dado expresión contra sus bienes, y no hallándose se proceda contra sus fiadores y oficiales reales, que hubieron recibido*

*las fianzas y contra los capitulares entre quien se hubiese dado, obligándolos a que prorrateen el alcance.*⁶

Las principales características jurídicas de la residencia, son las siguientes:

1. El carácter universal o ilimitado de la responsabilidad;
2. El carácter de publicidad, que obligaba a difundir el inicio del juicio a través de pregón, con el fin de que se presentaran todas aquellas acusaciones a que halla lugar;
3. El carácter de generalidad, pues la residencia obligaba y eran sus sujetos todas las autoridades sin importar su jerarquía, forma de nombramiento o fuero;
4. El carácter inquisitivo a pedimento de su parte, y
5. El carácter de restitución del o de los derechos violados.⁷

Por lo anterior, se debe concluir que en el Estado Español el funcionario o servidor público propiamente dicho, y el pueblo, conformaron una trilogía de intereses y equilibrio, que hicieron del juicio de residencia una institución popular, que en su época sirvió en lo posible, suprimir los males propios de una administración compleja y variada, que actuaba lejos de los órganos complejos, competentes y originarios.

En lo que se refiere a la visita, cabe destacar lo que señala Raúl Cárdenas, en el sentido de que *ésta era secreta y abarcaba a todos los funcionarios de una región o provincia, y que ninguno de ellos, en particular sabía si se le hacían cargos, de qué, ni porqué, ni aún después de que se le encontrara culpable y se le sentenciaba no por el visitador, quien formulaba el sumario, que debería remitirse cerrado y sellado al Consejo de Indias, sino por éste.*⁸

⁶ Cárdenas, Raúl. Ob. Cit. pág. 20

⁷ Bunster, Álvaro; Ob. Cit pág. 29.

⁸ Cárdenas, Raúl. Op. Cit. pág. 24

Los integrantes del Consejo de Indias, no estaban sujetos al juicio de residencia, pero si lo estaban al procedimiento de visita. A diferencia del juicio de residencia, la visita tiene las siguientes características:

1. Estaba menos reglamentada, por lo cual se podía practicar en cualquier momento;
2. Había dos órganos que participaban en el procedimiento, el primero realizaba la instrucción, visitador; el segundo dictaba la sentencia, Consejo de Indias. Cabe destacar que existían servidores a los se les aplicaba exclusivamente la visita, sin ser objeto de residencia.

2.1.2. Regulación Inicial en México.

La determinación de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado, por lo que, realizaremos una retrospectiva histórica de las normas constitucionales y legales que han regulado las responsabilidades.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingan, del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante *el juicio de residencia* a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.

En el artículo 59 de nuestra Primera Carta Fundamental se dispuso que *los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.*

El artículo 196 establecía que *eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia conocer en la causa para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los Generales de División y Secretarios del Supremo Gobierno; en las de los Secretarios Fiscales del mismo Supremo Tribunal, en las de Intendente General de Hacienda, de sus Ministros, Fiscal y Asesor,*

Por su parte el artículo 224 dispuso que el *Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.*

Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.

Por lo que, podemos afirmar que es a partir de la Constitución de 1824, se instaurará el llamado sistema del juicio de responsabilidad.

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las Responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante

la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal especial.

De igual forma y con procedimiento semejante, las diversas normas que le sucedieron a esta constitución , como las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encauso fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades administrativas de los superiores jerárquicos.

Con base en la constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones solo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del estado.

En efecto, el título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de los altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este título.

El decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como ley Juárez, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la constitución de 1857, es decir, Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y Leyes Federales y al Presidente de la República al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de

delitos, como son, traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las Leyes Federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

La determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o a las Leyes Federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente, reguló la infracción que se denominaba omisión en el desempeño de funciones oficiales, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 Constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió el sistema bicameral, el jurado de sentencia se integró por la cámara de senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declara.

La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por lo delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes para que procediera conforme a derecho y, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

No obstante que la ley Juárez no desarrollo en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes, no oficiales, es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución consignaba que el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado, situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicamaral.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia el 6 de junio de 1886, esta ley, denominada Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, regulaba en su primer artículo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la ley Juárez, ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la

responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la declaración de procedencia, que debía dictar en Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la Declaración de Inmunidad, para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que no ha lugar a proceder, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado.

Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada Declaración de Incompetencia, que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procedérsele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

A partir del 1 de mayo de 1917, entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título IV estableció las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

En el artículo 108 se dispuso que los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo. Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales;

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la Responsabilidad por Delitos y Faltas Oficiales y se concedió la acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de

Declaración de Procedencia por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos en los siguientes términos *los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que comentan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales que esta ley se refiere.*

Señaló como sujetos de la Ley a los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y diputados de legislaturas locales.

También dispuso que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

En esta ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Aunque no definía los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios.

1. El ataque a las instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
3. El ataque a la libertad de sufragio.
4. La usurpación de atribuciones .
5. La violación de las garantías individuales.
6. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

A los gobernadores y diputados de los Estado se les señaló como Responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron:

1. Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido,
2. Inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos y, en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

Con relación a las faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el juicio político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de

acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.

El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la Secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al Juez o al Tribunal, a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del ministerio público federal y del acusado o de su defensor, el juez debía remitir el expediente al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación y del distrito federal y territorios federales para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y Jueces del orden común, el Presidente de la República debería pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara debía resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que habían existido hasta esta fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del título cuarto constitucional, dejando el

aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

Por otra parte, con fecha 4 de enero de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estado, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo segundo transitorio derogó la ley cárdenas.

El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, dejando el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos, como la ley anterior.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante jurado popular denominado jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16 y 21, que serían tales, las infracciones y omisiones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

En los términos del artículo 4° se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurrir los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del buen gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando

se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por una año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

Del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa del ejercicio de una función pública.

Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, como la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal y la ley sobre el servicio de vigilancia de fondos y valores de la federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.

2.2. Tipos De Responsabilidades.

La particular situación que presentan los trabajadores del estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidad a favor de los sujetos lesionados o del estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen,

de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

Al respecto, en nuestra Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto denominado, De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, se integra por los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, en los cuales se regulan los diferentes tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, además establece en forma genérica quienes adquieren tal condición, por lo que, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal siendo aplicable las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza, cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad constitucional, y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al estado, cuando su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *lex aquilia* de que aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo.

2.2.1 Responsabilidad Penal.

Conforme la fracción II del artículo 109 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, en los artículos 212 al 214,

se establece 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que *se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o en el subsecuente.*

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido del servicio público.
2. Abuso de autoridad.
3. Coalición de servidores públicos.
4. Uso indebido de atribuciones y facultades.
5. Concusión.
6. Intimidación.
7. Ejercicio abusivo de funciones.
8. Tráfico de influencia.
9. Cohecho.
10. Cohecho a servidores públicos extranjeros.
11. Peculado.
12. Enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas privativas de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional, anteriormente denominada fuero, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 Constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la cámara de diputados; autorización previa de la cámara de diputados; autorización denominada declaración de procedencia.

Los sujetos que gozan de esta protección Constitucional de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura de la Federación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

También gozan de esta protección los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de la Judicatura Locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la Legislatura Local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelvan lo procedente.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma funciones de jurado de acusación para iniciar un procedimiento semejante al Juicio Político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su Responsabilidad Penal.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el juicio político en su etapa ante la cámara de diputados, ya

que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político.

2.2.2. Responsabilidad Civil.

Dentro del Título Cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, únicamente se alude a ella en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional, en el no dice *que las demandas del orden civil, que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.*

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27 que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga esta constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.⁹

En sentido estricto esta responsabilidad debería ser imputada directamente al estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del estado, no la propia como individuos, por lo que, los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos.

Sin embargo conforme al texto del artículo 1927 del código civil, en vigor a partir del 1º de febrero de 1994, el estado sólo es responsable de manera solidaria, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos

⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. Cit. 27-32.

con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos, de lo que se desprende que en un principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del estado.

Por su parte el texto actual del artículo 1928 de este Código dispone que el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

Por lo tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y este sólo establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar entre particulares, no entre el estado y sus empleados.

Además de la cuestión planteada, es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden cuasar daños y perjuicios al patrimonio del estado, con lo que se produciría una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por las leyes y procedimientos administrativos. La idea de responsabilidad por los daños causados a otros aparece como una constante en el derecho. Se presenta con carácter, enfoques y regulaciones diversas en sus distintas ramas. puede así hablarse de responsabilidades variadas según que la conducta se analice con el criterio de una u otra disciplina jurídica.

Al respecto en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán

acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ella directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la responsabilidad del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Por lo que, se entiende que cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público.

Conforme a lo hasta aquí señalado respecto de este tipo de responsabilidad, se puede derivar que ella se integra con los siguientes elementos:

- a) los sujetos,
- b) la acción u omisión,
- c) el daño, y
- d) el nexo causal.

Si el daño al tercero ha sido causado por el funcionario en el ejercicio de sus atribuciones, el afectado tendrá a su favor un responsable solidario si la actuación fue dolosa, o uno subsidiario, que es el estado, en el caso de que no se haya realizado con ese carácter, ni mucho menos en el pleno ejercicio de la función pública, la responsabilidad en que se incurra es exclusiva de éstos, sin que pueda extenderse a la Administración Pública.-

Respecto del segundo de los elementos, la acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de los que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa. Es más, el Código Civil

sólo hace referencia a la ilicitud de la actuación cuando se trata de hechos dolosos, de tal suerte que en este caso nos encontramos una responsabilidad en general, la cual será calificada como solidaria o subsidiaria, según el caso.

En cuanto al daño, como elemento objetivo, esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación, y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás, de presumirse que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas..

Finalmente el nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En conclusión la responsabilidad de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles.

2.2.3. Responsabilidad Constitucional.

En los términos de la fracción I del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *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 o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.*

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, son enunciados en el artículo 110 de nuestra Constitución, correspondiendo a los siguientes *senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

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

Tratándose de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y los miembros de

los Consejos de las Judicaturas Locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes Federales que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local que corresponda resuelva en definitiva.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, son establecidos en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la siguiente forma:

1. el ataque a las instituciones democráticas
2. el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
3. las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
4. el ataque a la libertad de sufragio;
5. la usurpación de atribuciones;
6. cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones
7. las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
8. las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito Federal.

Las sanciones que pueden ser impuestas se establecen en el 8° de la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser la destitución y la inhabilitación de uno hasta veinte años.

Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se detalla en los capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Federal, y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

2.2.4. Responsabilidad Administrativa.

En los términos de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *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.*

Al respecto, la ley secundaria a la que corresponde regular las responsabilidades administrativas, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente en su Título Tercero, denominado Responsabilidades Administrativas, remitiendo su artículo 46 al artículo 2º de la misma, a fin de determinar los sujetos que incurren en este tipo de responsabilidad, éste último precepto nos remite al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone, *para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

Así mismo, en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se enuncian veinticuatro fracciones en las que se establecen las obligaciones que debe observar todo servidor público en el desempeño de sus funciones, cuyo incumplimiento dará inicio al procedimiento que establece la propia Ley, así como a la imposición de las sanciones que ésta prevé.

El paso fundamental para el desarrollo de este tipo de responsabilidad, se dio con las reformas Constitucionales y Legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al estado, aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

Por otra parte, cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente la Civil, de acuerdo con el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se genera un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en vía administrativa o jurisdiccional.

Por tanto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos, como pueden ser un

procedimiento penal ante el poder judicial; un juicio político ante el poder legislativo; y un procedimiento administrativo ante la autoridad administrativa que así sea competente. Por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

2.3. Obligaciones Administrativas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como anteriormente se manifestó, el cumplimiento del empleo, cargo o comisión para el ejercicio de la función pública, genera en el individuo una serie de obligaciones para con el estado, adicionales a la que tiene como miembro de la población con contenido *prestacional* a que se refiere el nombramiento, contrato o designación, y un contenido disciplinario, relativo a la preservación de los valores que deben prevalecer en el ejercicio del poder del Estado.

Por lo que se concluye que con la aceptación del cargo, se obliga al beneficiario a realizar una serie de actos materiales que son propios del puesto y cuyo desempeño estará sujeto a las normas laborales que lo regulan, además la incorporación a la función pública obliga al particular a ajustar su actuación a los valores que conforman el ejercicio del poder público, por lo que independientemente del contenido de sus obligaciones prestacionales, su actuación debe realizarse apegada a la ética particular.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 109 fracción III y 113, se establecen como premisa mayor para determinar la responsabilidad administrativa la afectación a los principios en los que se basa el desempeño de la función pública, los cuales son *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*, ordenándose en el segundo de los preceptos el que las leyes sobre responsabilidades administrativas determinaran las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus

empleos, cargos y comisiones, a fin de salvaguardar dichos valores de los cuales el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, hace un análisis de la siguiente manera:

a) legalidad.

Además del aspecto jurídico que envuelve este principio, su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales ordenando su apego como garantía individual, pues no se trata de actos que afecten directamente los derechos de los particulares, sino que de la actuación del servidor público se ajuste al mandato legal, independientemente a su efecto en la esfera jurídica del gobernado, ya que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder al interés particular se encamina al interés general.

b) honradez.

Este valor se enfoca primordialmente al manejo de los recursos del estado, dado que el manejo inadecuado de los mismos lesiona la confianza puesta en los servidores públicos, sin embargo va más allá de lo económico, pues se impone como norma general de conducta del servidor público.

c) lealtad.

Este valor exige la entrega a la institución, dependencia u órgano en el que el servidor público desempeñe su función a favor del estado, en donde debe preservar y proteger los intereses públicos, por sobre aquellos que sean particulares, de partidos o sectas.

d) imparcialidad.

Con el presente principio, además de los ya enunciados se debe tomar en cuenta que en el desempeño de la función pública no se puede ni se debe beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que, su actuación debe ser realizada sin preferencias personales.

e) eficiencia.

Por lo que hace a éste principio se entiende la correcta utilización de los recursos del Estado, que son los del pueblo, evitando su desperdicio por su inadecuada aplicación en perjuicio de la población; en consecuencia, todo servidor público deberá utilizar los recursos públicos, humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, consagrándolos al exclusivo fin para el que se proporcionen, pues el desvío de los mismo redundará en perjuicio de la función pública.¹⁰

Una vez establecidos los valores fundamentales en los que se instituye el debido ejercicio de la función pública, es oportuno señalar que se han fijado en veinticuatro fracciones dentro del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las obligaciones de los servidores públicos, las cuales están íntimamente relacionadas con los citados valores con el fin salvaguardarlos y su incumplimiento da lugar al procedimiento y sanciones que la propia ley establece, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Estas obligaciones son las siguientes:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o

¹⁰ Deigad:to Gutiérrez, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP, México 1995, págs. 95-101.

deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la que tenga acceso impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas;
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y 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;

- 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 periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X. Abstenerse de disponer o 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 aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas fomen o hayan formado parte;

- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos 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 precedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o benéfico para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII;

- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
- XIX. Atender con 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 funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
- XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;
- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;
- XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con 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 empleo, cargo o comisión en el servicio público; y

XXIV. Las demás que impongan las leyes y reglamentos.

2.4. Sanciones en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.4.1. Infracción disciplinaria.

Es importante para conocer lo que es una infracción, *delimitar en todo caso, lo que es el ilícito, éste es considerado como el género, y sus especies tanto la infracción como el delito, así se tiene que ilícito consiste en la omisión de actos ordenados y en la ejecución de los actos prohibidos por el ordenamiento jurídico.*¹¹

Para Luis Humberto Delgadillo, *se identifican las infracciones administrativas como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública.*¹²

Por lo tanto, dentro del sistema jurídico el género será una conducta ilícita pero como ésta se encuentra sancionada de diferente forma por el ordenamiento del que se trate, éste género ilícito tiene categorías y a cada una le corresponde una sanción diferente que será de acuerdo a la materia específica que regula el ilícito.

¹¹ Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Decimoquinta Edición. Porrúa. México, 2000. pág. 1094.

¹² Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. Ob. Cit. pág. 110

Esto es, al identificarse las obligaciones público-subjetivas de los gobernados como las conductas que establece la norma a cargo de las personas que realicen el supuesto previsto en ella y a favor del estado, cuando el gobernado no cumple con el mandato legal incurre en un ilícito y se hace acreedor a una sanción prevista en la propia norma.

Por tanto, cuando se infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo se incurrirá en una infracción administrativa o en su caso, en un delito, pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.

*Identificada la infracción disciplinaria en la función pública como el acto u omisión del servidor público que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones que la ley establece para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder, es posible.*¹³

Sin embargo, con un mismo ilícito se puede incurrir en responsabilidad penal, política y administrativa, independientemente de la responsabilidad civil frente a los particulares, determinándose a través de procedimientos distintos.

Por lo anterior, se deben tomar en cuenta como elementos de la infracción disciplinaria a los siguientes:

- a) acto u omisión.

Toda vez que, para que se origine la infracción es preciso que se manifieste una conducta positiva o negativa, acción o abstención, contraria a lo que establece la norma jurídica. Obteniendo como hecho material una violación a la norma, en este caso a las obligaciones enumeradas en el artículo 47 de la Ley Federal de

¹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Ob.cit. pág.115.

Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el pleno ejercicio de la función pública, lo cual trae como consecuencia el procedimiento y sanciones que este ordenamiento establecen, por lo que, sólo es necesario identificar la existencia de la obligación y la conducta violatoria de ella, para así determinar la infracción disciplinaria.

b) los sujetos.

Lo serán los sujetos activos y pasivos, el primero de ellos se identifica como el autor del hecho ilícito, siendo éste un servidor público, quien se encuentra sujeto al debido ejercicio de la función pública; el segundo, es el ente público, ya que si el afectado no tiene este carácter no se está ante una infracción disciplinaria.

Al presente caso es importante enunciar que el único servidor público que no es sujeto responsable de infracciones administrativas lo es el Presidente de la República, por mandato del artículo 108 Constitucional.

c) objeto.

Lo integra la disciplina en ejercicio de la función pública, es decir, el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de organización, al establecerse valores fundamentales previstos en todo ejercicio del poder público, cuya violación conduce a una infracción disciplinaria.

2.4.2. Sanciones Disciplinarias.

Para Eduardo García Maynes, *la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de*

*mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.*¹⁴

Así también, el fin que se persigue con la imposición de las sanciones es:

- a) mantener la observancia de las normas, ,en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.
- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que dispone la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económica equivalente a la obligación incumplida, por lo que, se está ante la reparación del daño o indemnización.
- c) Por último, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, inhabilitación o privación de la libertad.

Por lo expuesto, en materia de responsabilidades administrativas, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado y la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya se produjo.

Por su parte, las sanciones administrativas aplicables por la comisión de infracciones a la disciplina en el servicio público se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica.

Las sanciones disciplinarias, tienen características propias tales como que sólo podrán ser aplicadas a las personas que tienen la investidura de servidor público y responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el

¹⁴ Eduardo García Maynes. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, México 2000, 52ª Edición, pág. 294.

ejercicio de la función pública que debe estar apegada a los valores fundamentales, dejando a las disciplinas correspondientes los aspectos materiales de la prestación del servicio.

En materia de responsabilidades administrativas se cuenta con diversos tipos de sanciones, las cuales están enumeradas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y van de un grado menor a mayor, y consisten en las siguientes:

Apercibimiento y Amonestación pública o público; el apercibimiento es identificado como la prevención especial o advertencia de que será aplicada una sanción en caso de persistir en una conducta indebida.

De acuerdo con Delgadillo Gutiérrez, por lo que corresponde a las fracciones I y II del precepto citado, son consideradas como correcciones disciplinarias, imponiéndose con el propósito de prevenir a quien incumple con sus obligaciones como servidor público para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al buen funcionamiento de la Función Pública.¹⁵

Así también, tenemos que la suspensión como sanción es la separación del cargo en forma temporal, pues no se llevan a cabo las funciones que están a cargo del servidor público ni mucho menos se cubren los salarios por el término que disponga la resolución administrativa, y que puede ser de tres días a tres meses.

Al respecto, cabe mencionar que en el desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario, la autoridad administrativa podrá determinar la suspensión temporal, si a su juicio conviene para llevar a cabo la continuación de las investigaciones, sin que con ello se prejuzgue sobre la responsabilidad que se impute.

¹⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. Cit. pág. 146.

Por lo que hace, a la destitución del puesto, comprendida como la separación del empleo, cargo o comisión en forma definitiva por el incumplimiento a las obligaciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47.

La sanción económica, determinada de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, así como de los daños y perjuicios ocasionados en presente estudio al Erario del Distrito Federal, la cual para su aplicación deberá observarse lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley en cita.

Y por último la inhabilitación, concebida como el impedimento legal por parte de la autoridad administrativa para continuar en el ejercicio de la función pública, por el término que ésta misma establece, y que va de uno hasta veinte años atendiendo al monto del daño o perjuicio ocasionado y la gravedad de la conducta; cabe mencionar que la aplicación de esta sanción en la mayoría de los casos va aparejada con la destitución, pues se determina el incumplimiento a las obligaciones previstas en la ley de la materia cuando el servidor público está en ejercicio de sus funciones.

Por lo que respecta a la última de las citadas, se establece un mínimo y máximo de un año hasta diez años, cuando implique lucro o se cause daños y perjuicios si el monto no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años, si se excede del monto señalado.

CAPITULO TERCERO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.1. Procedimiento Administrativo Disciplinario.

La función pública se realiza a través de las actividades, que en uso de las facultades establecidas en las leyes, despliegan los individuos titulares de un cargo, empleo, o comisión, denominados servidores públicos.

Como parte de la función pública asignada a la Administración, nos encontramos con aquella que tiene que ver con la vigilancia y control de las conductas de los servidores en el desempeño de sus cargos, es decir, el ejercicio de una facultad para prevenir, corregir o sancionar el incumplimiento a sus principios que integran la función pública. Esta función al igual que otras diversas que realiza la Administración, son del orden público e interés general.

La doctrina, la jurisprudencia y la legislación coinciden en cuatro tipos de responsabilidad, en las cuales puede incurrir un servidor público en el desempeño de sus funciones, estas son: Responsabilidad Penal, Civil, Política y Administrativa.

Atendiendo a la naturaleza del cargo, empleo o comisión y en mérito del poder u Órgano Público al que pertenezca, es posible que la imputabilidad del servidor público encuadre en los cuatro tipos de responsabilidad o en una u otra.

Para poder determinar la responsabilidad en que haya incurrido un sujeto, se requiere un procedimiento acorde con la materia de que se trate.

Es por ello que dentro del presente apartado se establecerá exclusivamente el procedimiento correspondiente respecto de la responsabilidad administrativa conocido como Procedimiento Administrativo Disciplinario, tal y como lo denomina el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.1.1. Concepto.

Para autores como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el Procedimiento Administrativo Disciplinario, es parte de lo que define como Derecho Disciplinario, según se aprecia en el siguiente pasaje: *una rama del Derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública, establecidas conforme a valores públicos; los órganos disciplinarios, las sanciones, y procedimientos para su aplicación e impugnación.*¹

Otra de las definiciones aportadas la encontramos en la siguiente cita del nombrado autor tomada de Francisco Bueno Arus que dice al respecto lo siguiente: *el procedimiento sancionador es el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa.*²

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto se dispone el procedimiento para la aplicación de sanciones Administrativas, sin establecer directrices que permitan perfilar elementos conceptuales propios de esta figura, deja su reglamentación a la ley secundaria.

El Procedimiento Administrativo Disciplinario, constituye una especie dentro del género del Procedimiento Administrativo, y cuya finalidad se circunscribe a la creación del Acto Administrativo en materia disciplinaria; acto que al igual que

¹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP. 1990. pág. 162.

² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. Cit. pág. 139.

cualquier otro es de naturaleza jurídica Administrativa, unilateral, ejecutivo y produce efectos jurídicos concretos e individualizados.

3.2. Etapas Del Procedimiento Disciplinario.

En el Capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a las Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas, el Procedimiento Administrativo Disciplinario se integra con las siguientes etapas:

A) Investigación. *Esta etapa se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y se lleva a cabo tanto por Órganos de Control Interno de las Dependencias dentro de su ámbito de competencia, así como por las Unidades Administrativas de la Contraloría General del Distrito Federal, tal y como se advierte de los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 34 fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.*³

En los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establecen las quejas y denuncias como medio para dar inicio a ésta etapa, por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que, *cualquier interesado puede presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos.* La expresión *cualquier* gramáticamente corresponde a un pronombre indefinido, que para efecto de la ley tiene una connotación amplia y no restringida; en el mismo sentido se encuentra el vocablo *quejoso* citado en el artículo 50 del mismo

³ Irineo, Luis Ramón. Guía Teórica Práctica para el Desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Contraloría General del Distrito Federal. México, 1999.pág. 41

ordenamiento jurídico. Por lo que hace al adjetivo interesado que acompaña al pronombre cualquier, se refiere al sujeto que tenga un interés jurídico, es lógico y coherente aseverar que toda persona física o moral, con la calidad de interesado, puede hacer uso del derecho a formular quejas o denuncias. Este interés jurídico tiene una correlativa esfera de protección y que en el campo del Derecho Administrativo tiene su propia dimensión.

Este interés jurídico esta delimitado por la situación jurídica en que se encuentre el gobernado, por lo que, se clasifica en los siguientes tipos de interés:

1. Interés legítimo. Se deriva de la norma que garantiza el interés general y de la consecuencia de la observancia de la misma, reflejándose al particular una ventaja en relación con la situación de otros particulares, a los cuales no les produce ninguna afectación directa. Este interés particular que se beneficia por formar anónimamente parte del contenido del interés general, no se da producto de la existencia de una relación jurídica entre él y la Administración, como ocurre con los derechos subjetivos sino que nace en mérito del efecto reflejo del cumplimiento del interés general previsto en la norma.

Es oportuno citar la tesis de jurisprudencia del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito cuyo rubro y texto es el siguiente:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCION DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERES JURIDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER. Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos

ESTRATEGIA DE INVESTIGACION
DISEÑO DE INVESTIGACION

para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades sí se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 Constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada. Novena Época, Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Agosto de 1995, Tesis: I.4o.A.31 A.

2. Interés simple. Se origina en el interés que tiene todo administrado en que la ley sea cumplida y en el derecho de hacer denuncias ante la

administración sobre aquello que estima ilegítimo, sin que el gobernado tenga interés personal y directo o en su caso sufra algún daño específico.

Tomando en consideración, los fines y características del Procedimiento Administrativo Disciplinario, esta facultad discrecional de la autoridad para determinar si inicia o no el dicho procedimiento con motivo de una queja o denuncia del administrado, obedece a las siguientes razones:

- a) La autoridad incoactora del procedimiento, cuenta con facultades para realizar investigaciones y en general para recabar elementos que le permitan establecer la presunción de responsabilidades; circunstancias que no tiene a su alcance el administrado.
- b) El quejoso o denunciante no es parte interesada no está legitimado para actuar en el procedimiento; corresponde a la autoridad incoactora representar el interés público, la que en base a los actos denunciados, la corroboración y sustento de los mismos, oficiosamente determina si hay elementos para iniciar un Procedimientos Disciplinario. El conflicto de intereses se establece entre la Administración Pública y el Servidor Público, de ahí que no exista la legitimación procedimental en la persona que ha hecho la queja o la denuncia.

El artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé otra modalidad bajo la que puede hacer del conocimiento a la Contraloría General, Contraloría Interna, conductas susceptibles de generar responsabilidad administrativa, como refiere en la siguiente forma:

Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio,

sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Previéndose como obligación que los servidores públicos denuncien a las Contralorías Internas de la Dependencia o Entidad en la que desempeñen su empleo, cargo o comisión, los hechos que a su juicio sean causa de Responsabilidad Administrativa cometidos por los empleados bajo su cargo; la inobservancia de esta disposición contenida en el artículo 57 de la citada Ley Federal, se considera así mismo como una infracción disciplinaria.

Así también, la fracción XX del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos habla de la denuncia por escrito ante su superior jerárquico o ante la Contraloría de los actos u omisiones de cualquier servidor público, que puedan constituir Responsabilidad Administrativa.

Como se aprecia en ambos textos legales, se establece una obligación a cargo de todo funcionario público de denunciar las infracciones Administrativas, convirtiéndose en un imperativo hipotético del servidor público, formando parte del régimen de obligaciones a que está sujeto. De modo tal que su incumplimiento o inobservancia puede traducirse en complicidad o encubrimiento de algún acto irregular, de ahí que sea importante que los servidores públicos tengan presente el mecanismo que establecen los artículos 47 fracción XX y 57 de la citada Ley Federal y oportunamente hagan uso de él, ya que de no ser así incurren en responsabilidad.

Como inicialmente se comentó si bien ésta etapa se inicia con la queja o denuncia, con ello se da el impulso necesario a la Administración Pública para que lleve a cabo el conjunto de actividades de investigación, recopilación de información y demás elementos que permiten a la autoridad incoactora determinar la existencia o inexistencia de irregularidades Administrativas; en el caso de que

se determine que existen elementos suficientes para presumir actos u omisiones contrarios a los principios que rigen la Administración Pública, procederá a instruir el Procedimiento Disciplinario.

En opinión de Carlos A. Morales Paulin, *la instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario, consiste en la determinación que asume la autoridad disciplinaria, una vez que ha agotado las diligencias de investigación y recopilación de información, y en el cual valora la solidez de los elementos que están a su alcance, procediendo a resolver la incoacción o no del procedimiento.*⁴

Esta concepción es la apropiada, particularmente si se considera que cuando la autoridad determina incoar el procedimiento, lo hace sobre la base de la existencia previa de elementos objetivos que le permiten establecer la realización de un acto u omisión que afecta los intereses de la Administración Pública, y a su vez la convicción suficiente para presumir la autoría de tales actos a determinados sujetos, de esta forma cuando la autoridad cita al presunto responsable a la Audiencia que prevé el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo hace imputándole directa y firmemente la realización de actos concretos y específicos, y no de manera alguna el conocimiento de las pretensiones o los hechos y actos que le imputa un tercero que se siente afectado en sus intereses y derechos; no es la misma autoridad, en representación y salvaguarda de los intereses públicos, la que al mismo tiempo lo señala como presunto responsable y le inicia el Procedimiento a efecto de que aquel tenga la oportunidad de desvirtuar la conducta imputada.

En este sentido, la instrucción se compone fundamentalmente de las actividades indagatorias a cargo de la propia autoridad, y de las cuales deriva por sí misma, sin la intervención de terceros, la convicción o no de la existencia de alguna responsabilidad.

⁴ Morales Paulin Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa, México 1995, págs. 431-432.

Si las infracciones revisten el carácter de graves la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debe conocer los hechos y comunicarlos a ésta, independiente de que imponga las sanciones que correspondan. Si las infracciones no son de su competencia en razón del monto económico del asunto, trasladará el expediente a la mencionada Secretaría para que imponga la sanción.

Si por el contrario, la investigación la realiza dicha Secretaría ésta informará a la Contraloría General o Contraloría Interna de la Dependencia competente para que continúe la investigación e instruya el Procedimiento respecto de las infracciones de la competencia de ésta, pero continuará el procedimiento para sancionar las infracciones que sólo son competencia de la globalizadora, como el caso de responsabilidades mayores.

Durante esta etapa, la autoridad investigadora podrá suspender temporalmente en las funciones del presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llegue a entorpecer el procedimiento.

B) *Instrucción.* *Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se inicia la etapa de instrucción del Procedimiento Disciplinario, en los términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.⁵*

Con el propósito de ordenar y concatenar en un sentido lógico y coherente, se divide el procedimiento en tres partes: auto de radicación e inicio; audiencia y resolución. Este esquema obedece a la necesidad metodológica que facilite el estudio y comprensión del mencionado precepto.

⁵ Ibidem, pág. 54

- a) **Auto de radicación e inicio.** *El auto de radicación se deriva de la citación al presunto responsable a la audiencia señalada en el artículo 64 de la ley referida. Mediante este instrumento se le hace saber al servidor público en forma correcta, detallada y con toda claridad de las irregularidades que se le imputan, así como el encuadramiento de la conducta en las hipótesis previstas en el artículo 47 de la precitada ley, incluyendo la normatividad infringida de los manuales de organización, circulares, decretos, etc. Si las imputaciones se hacen en forma genérica e imprecisa, se corre el riesgo de dejar al servidor público en estado de indefensión.*

También la notificación deberá contener la referencia expresa del día, hora y lugar en la que celebrará la audiencia incluyendo la alusión al derecho que tiene de defensa, a ofrecer pruebas, alegar lo que convenga a sus intereses y a comparecer personalmente o por conducto de un defensor debidamente acreditado.⁶

Con el fin de que el servidor público cuente con el tiempo suficiente para preparar su defensa, el párrafo tercero de la fracción primera del artículo 64 de la ley, prevé que *entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles.* Se hace una interpretación favorable al servidor público, atendiendo al principio *in dubio proactione* y tomando en cuenta que la misma no produce ninguna afectación al interés público, además, se interpreta que por fecha de citación debe considerarse el día que se le notifica al servidor público, ya que si se entiende al sentido literal de la expresión fecha de citación, es decir el día aquel en que se despache el oficio correspondiente, seguramente, y por cuestiones totalmente ajenas al servidor, se le estará afectando adversamente en el tiempo, las posibilidades de preparar debidamente su defensa.

⁶ *Ibidem.* pág. 54

El artículo 64 en su fracción I de la Ley Responsabilidades, prevé la asistencia a la audiencia de un representante de la dependencia en la cual presta o haya prestado el cargo o empleo el servidor público presunto responsable.

De esta disposición, relacionándola con lo establecido en los artículos 66 y 67 de la precitada ley, resulta evidente que la autoridad incoactora está obligada, a hacer del conocimiento a la dependencia de la celebración de la audiencia de ley correspondiente y ponerle a la vista las actuaciones que obren e integren el expediente. El objeto de la participación de la dependencia no se menciona en la ley, sin embargo, es lógico concluir que ésta sólo se circunscribe a la defensa de los intereses de la dependencia o a proporcionar elementos que permitan a la autoridad incoactora llegar a la verdad histórica acontecida, ya que de lo contrario equivaldría a permitir que el representante de la dependencia, haga las veces de defensor del servidor señalado responsable, intervención que desde luego la ley no permite ni autoriza.

- b) **Audiencia.** Desde el punto de vista gramatical, la expresión audiencia, en una de sus acepciones clásicas hace referencia al acto por el cual los jueces oyen a las partes en litigio. El origen del vocablo audiencia esta en el verbo latino *audire* que significa oír. El Diccionario Jurídico Mexicano aduce que: *consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa.*⁷

Al respecto, Rafael de Pina señala lo siguiente: *En sentido procesal audiencia es el complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado en la dependencia, juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes, o*

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa, Décima Edición, México 1997, Tomo A-CH, pág. 264.

*por el Ministerio Público, en su caso. Pueden ser las audiencias de pruebas, de alegatos, de ambas cosas o a la vez, y de discusión y emisión de la resolución.*⁸

En relación con el Procedimiento Administrativo Disciplinario, la ley de la materia, sólo se ocupa en su artículo 64 de regular tangencialmente a la figura de la Audiencia no obstante que el desahogo por parte de la autoridad, constituye la parte más trascendente, tanto por lo que hace al interés jurídico del presunto infractor, como por parte de quien representa el interés público.

En forma deficiente el artículo 64, contrario al criterio de una depurada técnica legislativa, contiene y regula una complejidad de figuras e hipótesis normativas sin embargo podemos considerar, dadas las características particulares que acompañan al Procedimiento Disciplinario, que la finalidad que se pretende con el desahogo de la Audiencia no es otro que la apropiada satisfacción de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional, que dicho sea de paso ésta se integra a su vez por cuatro garantías: a) un juicio previo al acto privativo; b) con el cumplimiento de las formalidades procesales esenciales y c) conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho.

José Becerra Bautista, señala que *no todas las personas pueden comparecer por sí mismas a defender sus respectivos derechos e intereses o en su caso, quines pudiendo hacerlo requieren de otras personas para que actúen en su representación durante el procedimiento. A estos representantes en teoría se les llama partes formales, debido a que no obstante, de que actúan en un juicio, los efectos de la sentencia no les alcanza. El autor en consulta afirma que la representación puede ser de dos clases la legal o voluntaria. la primera es la que deriva de la ley y en su caso se encuentran los menores de edad, los incapacitados, las sociedades y las corporaciones entre otros; la segunda es la que le confiere al interesado a otra persona a quien libremente elige.*⁹

⁸ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa, Vigésimo segunda Edición, México 1996, pág. 114.

No obstante la diversidad de acepciones en que se desdobra la representación voluntaria, existe una absoluta uniformidad y coincidencia en todas las materias del derecho en el sentido de que aquella sólo se da por conducto de una persona física, y nunca a través de una persona moral. A propósito de esta afirmación, vale traer a colación la participación que frecuentemente se da en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, por parte de las diversas Secciones Sindicales de los Trabajadores al Servicio de la Administración Pública del Distrito Federal; participación que va desde asumir la defensa directa del presunto responsable, hasta la de promover todo tipo de gestiones a efecto de que su agremiado no se vea afectado en sus intereses.

En materia laboral se autoriza expresamente el patrocinio del Sindicato a sus miembros, cuando estos son parte en juicio laboral y así lo han autorizado, en cambio en materia de Responsabilidades Administrativas la legislación es completamente omisa, de ahí entonces que la figura de defensor tenga una connotación jurídica atribuible a las personas físicas que designe como tal el presunto responsable. La representación de defensor puede recaer eventualmente en algún miembro del Comité Ejecutivo del Sindicato, sin que esto signifique que se le reconozca la personería al sindicato, en todo caso la calidad y carácter de defensor tendrá para efectos del procedimiento, la de constituirse en la persona física que le proporciona la orientación y asesoría jurídica al presunto responsable, y por cuyo conducto puede ofrecer pruebas y presentar alegatos, en defensa de los intereses de su defendido.

- a) La acreditación de defensor se puede dar mediante la exhibición del testimonio notarial en el cual se asiente el mandato correspondiente; o mediante carta poder firmada por dos testigos, o de manera verbal al momento de comparecer ante la autoridad incoactora.

⁹ Becerra Bautista, José. La Teoría General del Proceso aplicada al Proceso Civil del Distrito Federal. Porrúa México 1993, pág. 20.

Fases de la audiencia. Son aquellas en las que se desahoga la audiencia, también llamada presuntamente Audiencia de Ley:

- i. Contestación, ofrecimiento de pruebas y admisión en su caso;
- ii. Desahogo de pruebas, y
- iii. Presentación de alegatos.

Por lo que hace a la contestación, ofrecimiento de pruebas y admisión en su caso. De la redacción contenida en la fracción I del precitado artículo 64, se infiere que habrá una Audiencia para que el presunto responsable, tenga la oportunidad de contestar todas y cada una de las responsabilidades que se le han imputado, afirmando o negando la existencia de los actos o hechos señalados en el citatorio de Audiencia, expresando los que ignore cuando no sean propios y en su caso agregando las explicaciones que estime convenientes; la confesión vertida sobre los actos o hechos en la aceptación de las responsabilidades imputadas, en todo caso habrá que estar atentos a los elementos en los que se base para desvirtuar las infracciones señaladas.

La fracción a estudio establece el derecho del presunto responsable a ofrecer pruebas, y en su fracción II contiene una aislada expresión en el sentido de que *una vez desahogadas las pruebas* la cual es implícitamente indicativa de que se deben desahogar las pruebas, esto junto con las garantías que prevén el derecho de ofrecer las pruebas que se estimen pertinentes, permite inferir que las etapas del procedimiento probatorio se pueden establecer secuencialmente de la siguiente manera: ofrecimiento de pruebas, admisión y/o desechamiento de pruebas, preparación de las pruebas, desahogo de pruebas.

El desahogo de las pruebas constituye la última parte del procedimiento probatorio y consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas; actividades que en función del tipo de prueba por desahogarse, podrán ser sencillas o complejas.

Presentación de alegatos. Continuando con el análisis de las implicaciones que se derivan de la figura que genéricamente se regula en el artículo 64, nos ocuparemos del Derecho que tiene el presunto responsable de presentar alegatos o tal y como dice la parte conducente de la fracción I... *y alegar en la misma lo que a su derecho convenga.*

En el Diccionario Jurídico Mexicano se entiende por alegatos *la expresión oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de las sentencias de fondo en las diversas instancias del proceso.*

En conclusión y no obstante que la ley de la materia no regula el momento dentro del procedimiento en el que el presunto responsable puede ejercer este Derecho, es lógico y funcional que los alegatos se presenten una vez desahogadas las pruebas.

C) Decisión. (resolución). *Concluido el periodo para la presentación de alegatos, la Autoridad procederá a analizar todas y cada una de las constancias y actuaciones que obren en el expediente, relacionándolos con la o las imputaciones que se hubiesen señalado en el citatorio de audiencia; de tal ejercicio y tomando en consideración las diferentes hipótesis previstas en la fracción III del artículo 64 de la ley de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad puede llegar a las siguientes conclusiones:*¹⁰

- a. Que no cuenta con elementos suficientes para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad imputada. Esta disposición guarda un estado en el que el asunto es tan incierto que ni lo aportado y alegado por el presunto responsable resulta lo

¹⁰ Irineo, Luis Ramón. Ob. Cit. pág. 64

suficientemente sólido para absolverlo, como tampoco lo son aquellos elementos que sirvieron de soporte para imputar como presuntamente irregular una conducta determinada.

En esta circunstancia y a efecto de no violentar el principio de seguridad y certeza jurídica, la autoridad deberá ordenar la práctica de investigaciones o diligencias complementarias que permitan despejar cualquier incertidumbre y esclarecer aquellos puntos oscuros, vagos o imprecisos; pero invariablemente estará obligada a hacer oportuno conocimiento al presunto responsable del resultado de las investigaciones y conclusiones, debiendo citarlo a audiencia a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga.

La hipótesis resulta algo insólita, si recordamos que la autoridad disciplinaria es a quien corresponde reunir los elementos probatorios y basándose en estos, imputa una presunta irregularidad, incoando el Procedimiento Administrativo Disciplinario. Esto es, que no depende ni directa o indirectamente de agente alguno para realizar su función y sin embargo de acuerdo con la fracción III del precepto en comento, puede suspender la audiencia o en su caso ordenar la celebración de otras diversas, con motivo de lo aquí analizado.

- b. Que se adviertan elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable.

El desarrollo del procedimiento en ocasiones puede resultar ilustrativo, con relación a otros actos y omisiones no considerados al inicio del procedimiento, ya que por la contestación que dé el servidor público, ya por los pronunciamientos que en su caso hubiese hecho el representante de la dependencia a la cual esta adscrito el presunto responsable. En tal situación es conveniente que la autoridad abra e

inicie otra causa disciplinaria, ya que estamos hablando de un acto u omisión diverso de aquel que motivó el procedimiento, por tal razón, resulta apropiado y funcional dar tratamiento por separado, desvinculándose la suerte de uno con relación al otro.

De surtirse esta hipótesis, la autoridad habrá de tomar el cuerdo correspondiente en el cual señale las medidas que estime apropiadas, o en su caso puede incorporar las medidas aludidas, en el cuerpo de la resolución que vaya a emitir con motivo del procedimiento de origen.

c. Que se adviertan elementos que impliquen responsabilidad administrativa a cargo de otras personas. El acto que resultó lesivo a los intereses de la administración, puede tener por fuente generadora la conducta de un servidor, o derivarse de la participación de varias personas. En este sentido, es factible que en el desarrollo del procedimiento incoado a un determinado servidor, se arrojen elementos que involucran la participación de otros servidores; de ahí entonces que si aún no se ha dictado la resolución, la autoridad puede disponer la practica de investigaciones y diligencias que le resulten necesarias para corroborar y fortalecer los elementos constitutivos de responsabilidad a otros servidores y en tal circunstancia resulta conveniente sujetar a las otras personas, a la misma causa que tiene motivado el procedimiento.

Esta medida permite ampliar el radio de sujetos presuntamente responsables y consecuentemente trae aparejada una equitativa distribución de las conductas realizadas, con las sanciones que en lo individual se allegasen a imponer.

La autoridad tiene la obligación de analizar acuciosamente las actuaciones y constancias que obren en el expediente y si fuese el caso de que advierta elementos que involucren a otros servidores, está constreñida a no emitir resolución, debiéndose reservar para cuando se haya desahogado los procedimientos incoados a los otros servidores, esto fundamentalmente atendiendo a la naturaleza plurisubjetiva de la irregularidad, a través de la cual se produjo la afectación a la administración. De no ser así es posible que la sanción que se imponga se concentre en un solo infractor y con lo cual se estaría emitiendo un acto injusto y desproporcionado.

- d. Cuando la autoridad no enfrenta algunas de las hipótesis que se han desarrollado en los puntos anteriores, es porque estima que cuenta con elementos suficientes para resolver el fondo del asunto radicado, procediendo a exteriorizar su voluntad mediante la resolución Administrativa Disciplinaria. El sentido de la Resolución puede ser: condenatoria o absolutoria.

Los efectos jurídicos de la resolución absolutoria varían de aquellas en la cual se imponen sanciones; la primera es inamovible e incombustible, la segunda trae aparejado el derecho del servidor público responsable de impugnar la resolución emitida, en consecuencia ésta es válida pero carece de eficacia. Ya que si bien puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque se sujeta a término o condición y durante los lapsos que estos se cumplan, el Acto Administrativo no tiene eficacia, pues entraña la realización del contenido del acto. Para que el acto sea eficaz, se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación.

El plazo previsto en la fracción III del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es de treinta días hábiles, que son señalados a la Autoridad para la emisión de la resolución, hay que anotar que si bien es cierto, resulta conveniente ajustarse a su cumplimiento, su inobservancia no deriva efectos jurídicos a favor o en perjuicio del servidor público, es decir, no se trata de un término o plazo desde el punto de vista procesal, simplemente es una previsión que el legislador plasmó a efecto de que la autoridad tuviese un parámetro prudente para resolver, por lo que, estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento, y en todo caso sólo servirán para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, misma que si no es justificada incumplirán con la obligación prevista en la fracción I del artículo 47 de la ley de la materia.

- D) Ejecución.** La última etapa del procedimiento sancionador se inicia con la notificación de la resolución, ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce con la participación de conocimiento al interesado a través de la notificación, tal y como lo establece la parte conducente del artículo 64 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando dice que *y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.*

Así también, en términos del artículo 75 de la ley, las resoluciones sancionadoras que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo Acto Administrativo, por su ejecutividad que la caracteriza.

Finalmente, resulta conveniente señalar que a la sanción económica se le da la característica de crédito fiscal, correspondiendo en el ámbito del Distrito Federal, a la Secretaría de Finanzas llevar a cabo los actos tendientes para los efectos de su cobro.

Otro de los aspectos de la ejecución es el relativo al registro de las sanciones impuestas que, según el artículo 68 de la ley, corresponde a la Contraloría General del Distrito Federal, llevarlo a cabo en el respectivo ámbito de su competencia, el cual se realiza a través de su Dirección de Normatividad y Situación Patrimonial, conforme al artículo 109 fracción XIV del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Aunque, la sanción debe ser ejecutada de inmediato, en su calidad de Acto Administrativo puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, en los términos del artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.3. Medios de Impugnación previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.3.1. Concepto de Medios de Impugnación.

Dentro del sistema de responsabilidades, se cuenta con medios de impugnación en contra de la imposición de sanciones disciplinarias, entendidos como las formas que la ley establece o da a las partes para que puedan atacar las Resoluciones del Órgano Jurisdiccional o Administrativo cuando estén viciadas, sean ilegales o causen un daño en la esfera jurídica del gobernado no debiendo causarlo.

En el supuesto de que no se contara con ellos, dentro de nuestro sistema jurídico disponemos con un régimen judicial de control de los actos de autoridad,

tal como lo establece el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en consecuencia, dichos medios permiten a los afectados en su esfera jurídica a causa de este tipo de resoluciones, de defenderse ante la autoridad Administrativa o Judicial.

Bajo este rubro se comprende a los medios de impugnación como *el conjunto de medios que el derecho positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la administración y para exigir la indemnización por la lesión que aquella ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión.*¹¹

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se prevén dos medios de impugnación consistiendo específicamente en el Recurso de Revocación y en el Juicio de Nulidad, de los cuales hablaremos en el siguiente punto a tratar.

3.3.2. Recurso de Revocación.

Así tenemos, que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece como medio de defensa para aquellos servidores públicos sancionados disciplinariamente el recurso de revocación, además de indicar que a elección de los mencionados servidores públicos la presentación del juicio de nulidad, tal y como lo señala la Ley de referencia, al disponer lo siguiente:

Artículo 71.- Las resoluciones por las que se interpongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

¹¹ Entrena Cuesta, pág. 299, Tomo I/1. Citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Ob. Cit. Porrúa, México 1996, pág. 179.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

II.- la autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

III.- desahogadas las pruebas si las hubiere la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Artículo 72.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

- I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de estas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y*
- II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguiente requisitos:*
 - a) Que se admita el recurso;*
 - b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños y perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y*

- c) *Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.*

Artículo 93.- El servidor público afectado por actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección interponer el recurso de revocación, previsto en esta ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta ley.

Es importante tomar en consideración que sí se opta por el recurso de revocación se produce lo que conocemos como *litis cerrada*, lo que quiere decir que no se podrán hacer valer nuevos o diferentes argumentos de los que fueron inicialmente planteados como agravios, es por ello que se deben hacer todos los planteamientos de defensa que procedan.

3.3.3. El Juicio de Nulidad.

Por otra parte, el juicio de nulidad previsto en el artículo 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será procedente al intentarse en forma directa en contra de la Resolución Administrativa, por la que se impuso la sanción, ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Cuando el afectado no desee acudir al Recurso de Revocación ante la propia autoridad emisora del acto, y en el caso que presente el recurso de revocación deberá el promovente esperar que se emita la resolución al mismo por parte de la autoridad administrativa, para que en el supuesto de que dentro de esta se haya confirmado la sanción, proceda el Juicio de Nulidad ante el Tribunal

de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el caso contrario se sobreseería el juicio de nulidad, por improcedente atendiendo a que se está ventilando el recurso de revocación.

De acuerdo con el texto del artículo 50 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son señalados los requisitos que debe reunir la demanda de nulidad, siendo procedente su presentación ante el Tribunal Contencioso Administrativo conforme lo dispone el artículo 23 del mismo ordenamiento, entre otros, por Actos Administrativos que las Autoridades de las Administración Pública el Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de personas físicas o morales. Así mismo, deberá ser presentada dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación del acto que se pretende impugnar, ofreciendo las pruebas que se estimen pertinentes en el mismo acto de su presentación.

El inconveniente de demandar la nulidad de la resolución ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es el término que otorga para ello la Ley de dicho Tribunal, dado que es de quince días, situación que puede ocasionar que la Autoridad Administrativa ejecute la resolución que se pretende impugnar, sin que haya alguna posibilidad legal de que la ejecutora detenga su proceso de ejecución.

Por cuanto hace al cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al declararse la nulidad de las mismas, se estableció dentro del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la restitución en el goce de los derechos de que hubiese sido privado el servidor público por la ejecución de las sanciones, a cargo de las dependencias o entidades en la que el mencionado servidor haya prestado sus servicios, como lo refiere el precepto en mención que a la letra dice:

Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

No obstante, que el precepto citado haga referencia a aquellas sanciones que emita el Tribunal Fiscal de la Federación, en el ámbito territorial del Distrito Federal, serán aquellas que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como se advierte de lo establecido por los siguientes artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

Artículo 91.-...

Las facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular.

Artículo 93.- El servidor público afectado por actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección interponer el recurso de revocación, previsto en esta ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta ley.

Sin embargo dichos aspectos, no han sido totalmente salvados en el caso en particular, ya que al carecer el Tribunal de ejecutividad no es posible realizar

alguna acción en contra del incumplimiento de las resoluciones que declaren la restitución en el goce de los derechos conforme a lo dispuesto en el artículo 70 de la citada ley, no obstante, de la existencia del recurso de queja ya que esta sólo atiende al deficiente cumplimiento o en exceso, así como en contra de la indebida repetición del acto.

CAPITULO CUARTO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU FACULTAD SANCIONADORA.

4.1 Poder Sancionador.

Es importante recordar que el ejercicio de la función pública, necesariamente se realiza por individuos y responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad y que se realice con apego a los valores fundamentales que la Constitución previene, por lo tanto, se establece un poder disciplinario capaz de atender y sancionar las desviaciones o incumplimiento al mandato de conducta establecido en la ley, independiente de los objetivos materiales de la prestación laboral.

De esta forma podemos diferenciar plenamente un régimen estrictamente laboral, de carácter prestacional y de contenido material, frente a un régimen disciplinario, de responsabilidades administrativas, con un contenido axiológico de la función, que tiende a la preservación de valores sustanciales por la participación en el delicado ejercicio de la función carácter público, por lo que, subsisten dos regímenes de naturaleza, contenido y fines diferentes, con procedimientos y autoridades autónomas.¹

Para cumplirse dicha facultad es primordial que se observe el principio de legalidad establecido en el artículo 16 Constitucional a fin de no quebrantar las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las penas, sanciones o medidas coercitivas que sean impuestas por la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas, expedidas

¹ Luis Humberto Delgado Gutiérrez. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa, México 1996, pág. 148.

por autoridad competente y que sean congruentes con la gravedad de la violación legal, para evitar el despotismo, arbitrariedad, desproporción, abuso, injusticia manifiesta.

La potestad sancionadora de la administración, es una de las facultades propias del poder estatal que la misma administración posee para el cumplimiento integral de la función administrativa, consistiendo estas en la reglamentaria, imperativa, sancionadora, ejecutivo y jurisdiccional, correctiva y disciplinaria de la Administración, siendo esta última su complemento de la potestad imperativa dado que sin ella sería insuficiente para asegurar el cumplimiento de órdenes y mandatos, siendo indispensable la coerción, que se traduce en sanciones correctivas y disciplinarias, en esencia la potestad sancionadora radica en la competencia de las autoridades para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas.²

Si los particulares no cumplen espontáneamente las obligaciones que les han sido impuestas por la ley, la Administración Pública tiene facultades de realizar sus pretensiones o funciones mediante el uso de los medios coercitivos, y para ese efecto no debe recurrir al auxilio de los Tribunales Judiciales, pues puede alcanzar sus fines por medio de la actividad directa e inmediata de sus propias dependencias u organismos, no perdiendo de vista que la ejecutoriedad de los Actos Administrativos significa que deben cumplirse espontáneamente o por medio de la fuerza de que dispone el Estado.

Dada la extinción de facultades del Estado, en aras de proteger y encausar los intereses generales de la población, se justifica la facultad sancionadora para reprimir las violaciones a las normas jurídicas que protegen dichos intereses

² Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial T.E.A., Buenos Aires, 1950, págs. 233 y 238. Citado por Sánchez Gómez, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1998, pág. 321

imponiendo las sanciones administrativas que en cada caso procedan bajo el principio de legalidad.

La potestad sancionadora de la Administración Pública, la policía administrativa es un régimen administrativo constituido por el conjunto de normas y principios provistos de medios coactivos y eficaces, para obligar a los particulares a que se subordinen a los intereses generales del Estado y a los propios agentes de la Administración para que mantengan el orden de legalidad imperante en un país.³

No obstante de ello, resulta primordial tomar en consideración que el ejercicio de la función pública se realiza a través de individuos que responden a intereses superiores de carácter público, originándose con ello que tal desempeño vaya encaminado al interés colectivo y se realice con estricto apego a los valores fundamentales previstos en el artículo 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que, es evidente que las operaciones y/o actividades que realiza no son únicamente aquellas por las que se nombró servidor público, sino también para que su actuación se ajuste a los lineamientos fijados a favor de la colectividad, ajustando su conducta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, capaz y suficiente para sancionar las desviaciones al mandato de la propia ley que impone en un catálogo de conducta.

Una vez que se toma conocimiento de lo que es el poder sancionador como aquella facultad de la Autoridad Administrativa para sancionar las conductas violatorias de las normas Administrativas y que dentro del presente estudio resulta primordial hacer notar que dentro de este tipo de poder encontramos los que es la Facultad Disciplinaria entendida como la Potestad atribuida al Superior Jerárquico

³ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Porrúa, México 1999, pág. 613.

para sancionar las conductas de los servidores públicos que afectan el debido ejercicio de la Función Pública.

Esta facultad tiene su origen en el Título Cuarto Constitucional, específicamente en su artículo 109 fracción III, en el que se establece *como facultad del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias a expedir leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo éste carácter incurran en responsabilidad:*

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

En conclusión, por lo que se refiere a servidores públicos, entendemos que la Potestad Sancionadora es la facultad de la Autoridad competente para sancionar la conducta que viola los principios en los que se rige el buen desempeño de la Administración Pública, y que consecuentemente incumplen con las obligaciones comprendidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Administración Pública, tiene a su cargo el funcionamiento de los servicios públicos y de los servicios administrativos, para mantener la unidad, el orden y la regularidad de los mismos, dispone del poder disciplinario. Este poder implica un régimen de sanciones que tutelan la organización y orden interno de la administración y sus propios actos jurídicos.

El poder disciplinario se aplica a todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública, es en el cuadro interno de la misma en el que opera, su finalidad es sancionar las infracciones que se comentan por acciones u omisiones

en el desempeño de sus funciones o deberes o impidan la mejor organización de un servicio público.

4.1.1. Autoridades que cuentan con la Potestad Sancionadora en la Administración Pública del Distrito Federal.

Como ha quedado establecido en el primero de los capítulos, al señalarse la estructura de la Administración Pública del Distrito Federal, es oportuno recordar que en el desempeño de la misma el Jefe de Gobierno como Titular del Poder Ejecutivo, se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, comprendidas éstas en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de las dependencias que en su momento ya han sido enumeradas, sin embargo para el estudio del presente capítulo, ampliaremos nuestro estudio en lo concerniente a la Contraloría General del Distrito Federal.

Dicha dependencia, es integrante de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal y cuenta con las atribuciones que específicamente le son conferidas en el artículo 34 de la citada Ley Orgánica, en la que se desprende que a la Contraloría General del Distrito Federal, corresponde el despacho de la materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, y de manera concreta las que le son atribuidas en la siguiente fracción:

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 las quejas y denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorias 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 prestándoles para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

Así también, dentro del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, adscribe y asigna atribuciones a las Unidades Administrativas y a los Órganos Político Administrativos y demás Órganos desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central y Desconcentrada atendiendo a los principios estratégicos que rigen a la Administración Pública del Distrito Federal, especificándose en su artículo 7º dispone lo siguiente:

Para el despacho de los asuntos que competan a la Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas de apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político Administrativos y los órganos Desconcentrados siguientes:

...fracción XIV. A la Contraloría General

1. Dirección General de Auditoría;

2. Dirección General de Legalidad y Responsabilidades ;

2.1. Dirección de Responsabilidades y Sanciones;

2.2. Dirección de Cuenta Pública;

2.3. Dirección de Auditoría de Legalidad y Recursos de Inconformidad;

2.4. Dirección de Atención Ciudadana;

2.5. Dirección de Juicios Contenciosos y de Amparos; y

2.6. Dirección de Normatividad y Situación Patrimonial.

3. Dirección General de Evaluación y Diagnóstico;

4. Dirección General de Comisarios; y

5. Dirección Ejecutiva de Coordinación de Contralorías Internas.

Así tenemos que, en el propio Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en sus artículos 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111 y 112, cita las atribuciones que les son conferidas a cada una de las unidades administrativas que integran la Contraloría General del Distrito Federal, sin embargo, para el presente estudio únicamente haremos alusión a las relativas a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, que se enumeran en el artículo 103 del propio Reglamento, y que en su fracción XVIII, se expone que cuenta con la siguiente facultad:

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

Además en el artículo 104 del mismo Reglamento, se establecen como facultades de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, la correspondiente *a conocer e investigar actos u omisiones de servidores públicos que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión de los que tenga conocimiento con motivo de quejas o denuncias de particulares o de servidores públicos, así como desahogar y resolver los procedimientos disciplinarios que de ellos se deriven, y determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*

Con lo hasta aquí manifestado, tenemos debidamente establecido dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, como de su Reglamento Interior, cuales son las Autoridades que disponen con la facultad

sancionadora respecto de la materia de responsabilidades de los servidores públicos y en estricta correlación con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es oportuno precisar que en el párrafo segundo del artículo 91, se confieren facultades y obligaciones a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por lo tanto, de la exposición anterior concluimos que la Contraloría General del Distrito Federal, es una autoridad competente para hacer uso de la facultad sancionadora que posee respecto de los servidores públicos, bajo las circunstancias que así se han expresado.

4.1.2. Imposición de Sanciones Administrativas a Servidores Públicos de Base de la Administración Pública del Distrito Federal.

A manera de retrospectiva, debemos recordar que las sanciones administrativas a las que se hace merecedor el servidor público que incumple con sus obligaciones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que se regulan por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consisten de menor a mayor grado, como son el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, por uno y hasta veinte años, dependiendo de la gravedad de la conducta y el monto del lucro o daños y perjuicios causados.

Al respecto, sólo ahondaremos en las concernientes a la destitución e inhabilitación, pues motivan el presente estudio, como se ha mencionado anteriormente la primera de ellas es la separación del cargo que viene desempeñando el servidor público dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, dejando con ello sin efectos el nombramiento otorgado a su favor para desempeñar determinado empleo, y la segunda, es entendida como la prohibición

legal que se hace al servidor público para desempeñar algún empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública del Distrito Federal.

La imposición de las sanciones referidas se sujetan a ciertas reglas que ordena el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por lo que hace, a aquellas sanciones a las que alude el presente trabajo se advierte que en sus fracciones I a la V, refieren que el apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses y la destitución de los servidores públicos de confianza, serán aplicables por el Superior Jerárquico.

Dentro de las mencionadas fracciones se hace la diferenciación respecto de la destitución del empleo, cargo o comisión, que deberá *demandarse por el Superior Jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes de la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas; y en el caso de inhabilitación para desempeñar empleo, cargos o comisiones en el servicio público será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.*

De igual manera, dentro del artículo 75 de la misma ley, *señala que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará acabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán sus efectos al notificarse la resolución y se considerará de orden público.*

Tratándose de los servidores públicos de base la suspensión y destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Como resultado de lo anterior, podemos advertir que la autoridad Administrativa a la que corresponde la facultad de imponer sanciones sobre las conductas de los servidores públicos que infringen los principios en los que se

erige el desempeño de la Función Pública, al incumplir sus obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo es la Contraloría General, a través de su Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, la cual auxiliada de la Unidad Administrativa denominada Dirección de Responsabilidades y Sanciones, lleva a cabo la función disciplinaria.

4.2. Extinción de la Facultad Sancionadora de la Administración Pública del Distrito Federal para la Imposición Sanciones Disciplinarias.

Esta facultad de sancionar las conductas de los servidores públicos, prescribe al transcurrir el término que ha sido fijado en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en que se establecen diferentes términos, en razón del monto a que ascienda el beneficio o daño causado por el infractor, siendo el primero de éstos, *un año cuando el beneficio obtenido o daño causado por el infractor no exceda de 10 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y en tres años en los casos que estén fuera de dicha situación.*

No se debe olvidar que en muchos casos el incumplimiento de las obligaciones que impone el ejercicio de la función pública no es conocido de inmediato, sino hasta que se realizan revisiones de control, al término de un periodo, en la glosa del ejercicio presupuestal, en la revisión de la cuenta pública, o como consecuencia de las denuncias que se presentan, y para su investigación se requieren investigaciones previas.

Al respecto, el precepto en cita refiere al momento en que debe iniciar el computo de la prescripción, e indica que será al día siguiente en que se hubiera incurrido en responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, si es de carácter continuo, en consecuencia es oportuno citar las Tesis de

Jurisprudencia que tocantes al tema ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto pertenecen a lo siguiente:

PRESCRIPCION DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE CONSIDERARSE LA GRAVEDAD DEL ACTO IMPUTADO AL SERVIDOR PUBLICO PARA ESTABLECERLA. *El último párrafo del artículo 114 constitucional, dispone: "... 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." Ahora bien, la gravedad a que alude el precepto en cita se refiere a la importancia que reviste el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implicará un beneficio o daño económico, como en el caso en que un representante social exceda el término constitucional para consignar a los presuntos responsables de una conducta delictiva, comportamiento que implica violación a los derechos humanos, y que debe considerarse grave para el efecto de imponer la sanción correspondiente, al servidor público, debiendo entonces contarse el término de tres años previsto, tanto en aquel artículo, como en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que opere la prescripción de la responsabilidad. Novena Época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Junio de 1995, Tesis: I.4o.A.7 A, Página 500.*

PRESCRIPCION PARA SANCIONAR A FUNCIONARIOS, NO CORRE TERMINO PARA LA INSTITUCION, MIENTRAS ESTA NO TENGA CONOCIMIENTO DE LA CONDUCTA SANCIONABLE. *No*

puede darse la prescripción de las facultades de una institución del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones a los funcionarios que prestan sus servicios en ella, mientras no tenga conocimiento de los hechos que se imputen a esas personas, porque la prescripción es una institución que, como en el caso, libera de una responsabilidad a quien incurre en ella, pero que opera cuando por voluntad o por omisión de quien puede ejercer la facultad no lo hace durante el término que la ley concede; consecuentemente, no puede correr el término de esa figura jurídica en forma subrepticia en su perjuicio. Octava Época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Noviembre de 1994, Tesis: I. 4o. A. 769 A, Página 504.

4.3. La Imposición y Ejecución de Sanciones a Servidores Públicos de Base de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ahora bien, tomando como base el análisis realizado a los preceptos anteriormente transcritos, es menester fijar que Autoridad es la competente para dar por concluida la relación jurídico laboral de los trabajadores de base, considerados así por exclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quienes además de tal característica adquieren la condición de servidores públicos.

Así las cosas, los trabajadores de base se consideran con tal peculiaridad, al no ser enumerados dentro del artículo 5º de la citada Ley Federal, en el que solo se citan a los trabajadores de confianza.

Dicha Ley Federal, en su artículo 4º, da la pauta para indicar las dos categorías de trabajadores al servicio del Estado, específicamente en los

trabajadores de base y de confianza, por lo que, atendiendo al tema sugerido trataremos en el presente punto que autoridad es la competente para cesar los efectos del nombramiento de un trabajador de base, con independencia de su situación de servidor público.

La relación jurídica del trabajador con el Estado, como se ha mencionado anteriormente, se crea con el nombramiento expedido a su favor y por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, como indica el artículo 3º de la Ley a estudio.

Una vez establecida esta relación jurídica de trabajo, en el primero de los artículos de la mencionada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos dice que ésta será de observancia general para los Titulares y Trabajadores de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, y excluye a los trabajadores de confianza, Ejército, Armada y Marina Nacionales, a excepción dentro de éstos del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, personal Militarizado y miembros del Servicio Exterior Mexicano, personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten su servicio mediante contrato civil o sean sujetos de pago de honorarios.

Dentro de la propia ley se establecen como obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, las siguientes:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a la leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro el servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las Condiciones Generales de Trabajo;
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;

- V. Asistir puntualmente a sus labores;
- VI. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y
- VII. Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

A lo anterior, se agrega que en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se alude que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, enumerándose dentro del mismo cinco fracciones por las que el Titular de la dependencia no adquiere ninguna responsabilidad en esa situación, lo cual viene a consistir la esencia del presente trabajo y se especifican como sigue:

- I. *Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas que pongan en peligro esos bienes o que cause la suspensión o deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o la vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva;*
- II. *Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;*
- III. *Por muerte del trabajador; Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;*
- IV. *Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:*
 - a) *Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos*

contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos y otros, ya sean fuera o dentro de las horas de servicio.

- b) Cuando faltare más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.*
- c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.*
- d) Por cometer actos inmorales dentro del trabajo.*
- e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.*
- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de personas que allí se encuentren.*
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.*
- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.*
- i) Por falta comprobada del cumplimiento de las Condiciones Generales del Trabajo de la dependencia respectiva.*
- j) Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria.*

En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos del nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento, si

con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelve dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Al respecto, en su artículo 46 Bis, se dispone que cuando el trabajador incurra en alguna de la causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el Jefe Superior de la oficina procederá a levantar Acta Administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión serán asentados los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervinieron y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante Sindical.

Así también, concluye que si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañaran, como instrumentos base de la acción, el Acta Administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

Del análisis a los anteriores preceptos, se advierte que corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cesar los efectos del nombramiento del

trabajador de base, conforme a las causales que el propio artículo 46 de la Ley a estudio establece.

Si bien es cierto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula a los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas, también lo es que, en su artículo 3º indica a los Tribunales de Trabajo como una de las autoridades competentes para aplicar las mismas.

Así también, de las fracciones II y V del artículo 56 y artículo 75 de la Ley de Responsabilidades, se colige, que para la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilitación de los servidores públicos de base, deberá demandarse por el Superior Jerárquico ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, atendiendo a los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en la fracción V del artículo 56 de la Ley de Responsabilidades, dispone que la aplicación de las sanción relativa a la inhabilitación será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente. En consecuencia, corresponde al Titular de la Dependencia en la que labore el servidor público de base, demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación Y Arbitraje la cesación de los efectos del nombramiento de dicho trabajador.

Además para reforzar el presente criterio, en el segundo párrafo del artículo 75 del citado ordenamiento legal, dispone que tratándose de los servidores públicos de base, se sujetarán a lo previsto en la Ley correspondiente, si bien de los anteriores preceptos, es posible interpretar que tanto a la naturaleza de la relación a que alude es la que se origina con la prestación del servicio al Estado y que la ley que corresponde su regulación es la pertinente a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Aunado a ello, tenemos que dentro del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se fijan las obligaciones que deben

ser observadas por los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, puntualizando que su incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes, sin perjuicio de sus derechos laborales.

En atención a lo expuesto, es oportuno destacar la Tesis de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto es el siguiente:

SERVIDORES PUBLICOS. EL SUPERIOR JERARQUICO, ASI COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, NO ESTAN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCION DE DESTITUCION DEL EMPLEO. *De conformidad con lo establecido en el artículo 56, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas", esto es, que el superior jerárquico está facultado, conforme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquéllas que deban ser impuestas por aquél, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente. Octava Época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII, Junio de 1991, Página 430.*

De igual manera, la Contradicción de Tesis formulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es el siguiente: **Trabajadores al Servicio del Estado. el Titular de la Dependencia del Ejecutivo no tiene facultades para cesarlos unilateralmente por las causales que establece la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de la materia, sino que debe demandar el cese ante el Tribunal Federal De Conciliación y Arbitraje.** *Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Tomo: VI, Octubre de 1997, Tesis: 2a./J. 46/97, Página 379.*

Cabe citar la Tesis de Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

INHABILITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS COMO SANCIÓN POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. SU IMPOSICIÓN CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.-

De la interpretación conjunta de los artículos 1º , 3º, 53, 54 y demás relacionados de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en mil novecientos noventa y tres, se desprende que las sanciones derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurrén los servidores públicos, excepción hecha de la destitución de servidores incorporados como servidores de base, se imponen por resolución de las propias autoridades administrativas, ya sea la Secretaría de Estado encargada del sistema global de control o los superiores jerárquicos de los servidores responsables –titulares de las dependencias o coordinaciones de sector-, lo cual conduce a afirmar que la misma regla es aplicable para la inhabilitación, de modo que la expresión empleada por el artículo 56, fracción V de la Ley en cita, de que la inhabilitación “será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente”, debe interpretarse referida a la autoridad administrativa, a quien de acuerdo con la distribución de competencias le esté asignada la atribución de imponerla, de acuerdo con los criterios relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que se previenen en la propia ley. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Abril de 1996, Tesis: p.lix/96, Página 127.

En consecuencia, para la aplicación de las sanciones deberá observarse el procedimiento que corresponda conforme a la naturaleza de la relación, lo cual nos permite inferir que el cese de un trabajador al servicio del Estado con independencia de la condición de servidor público, deberá ser aplicado sin

responsabilidad para el Titular de la dependencia, cuando éste incurra en alguna de las causas que se enumeran en el artículo 46 de la citada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en estricta relación con lo dispuesto en el artículo 124 y con arreglo a lo previsto en el artículo 46 Bis de la misma Ley.

Sin embargo, hasta el momento, la Contraloría General del Distrito Federal, al determinar la Responsabilidad Administrativa a cargo de los servidores públicos, omite tomar en consideración la naturaleza de la relación jurídica entre ésta y sus trabajadores, ordenando al Superior Jerárquico en su carácter de Autoridad encargada del Control y Evaluación de la Gestión Pública, la aplicación de la sanción, omitiendo observar las disposiciones que al respecto rige la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que, a nuestro personal criterio, para solventar esta situación, proponemos la adición como causal del cese del trabajador de base sin responsabilidad para el Titular de la Dependencia o Entidad, dentro de las contenidas en la fracción V, del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la correspondiente a la Resolución Administrativa emitida por la Contraloría General del Distrito Federal, que determine la Destitución o inhabilitación del servidor público de base, ello con el fin de no desmeritar la facultad de control y evaluación de la gestión pública, que le ha sido conferida para el correcto desempeño de la función pública y consecuentemente sin ocasionar perjuicio alguno al servidor público de base, toda vez que, si bien el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá determinar la procedencia del cese del nombramiento de un trabajador de base, éste únicamente puede llevarse a cabo, por incurrir en alguna de las causales que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone en su artículo 46. En consecuencia, con la adición al inciso K) en el que se establezca como causal del cese del mencionado nombramiento la correspondiente a las Resoluciones Administrativas emitidas por la Autoridad competente. Con lo cual, se evitaría en mayor número las demandas por despido injustificado.

4.4. Medios de Impugnación de los Servidores Públicos de Base de la Administración Pública del Distrito Federal.

Al respecto, es oportuno mencionar que si bien, los servidores públicos del Distrito Federal, cuentan con los medios de impugnación que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece, y que han sido analizados anteriormente en el capítulo tercero, los consistentes al recurso de revocación y al juicio de nulidad; es conveniente manifestar que de igual forma la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, prevé en su artículo 127, que la resolución de las controversias que sean sometidas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá a la presentación de la demanda por escrito o verbalmente a través de comparecencia, a la contestación de igual forma, y a una audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, pronunciándose la resolución correspondiente, a excepción de que el Tribunal requiera la práctica de otras diligencias en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo.

Estableciéndose un procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, conforme a las disposiciones en los artículos 127 Bis, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146 y 147 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es importante hacer mención de lo dispuesto en el artículo 146 de la mencionada Ley, en el sentido de que las resoluciones que emita el Tribunal serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego, por las autoridades correspondientes, es decir, que adquieren el carácter de definitivas, frente a las cuales sólo procedería el Juicio de Amparo por actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

4.5. Jerarquía de leyes.

Los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diverso rango, en la primer hipótesis hay entre ellos una relación de coordinación en la segunda, un nexo de supra o subordinación. La existencia de éste último tipo permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela al propio tiempo el fundamento de su validez.

El primero de los eslabones se le denomina norma fundamental, el segundo se integra por los actos finales de ejecución, no susceptibles de provocar ulteriores consecuencias.⁴

La norma suprema no es un acto, pues como su nombre lo indica es un principio límite, es decir, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría.

El orden jerárquico se compone de los siguientes grados:

De carácter general

- Normas constitucionales
- Normas ordinarias. Representan un acto de aplicación de preceptos Constitucionales.
- Normas reglamentarias. Son condicionadas por las ordinarias.
- Normas individualizadas. Situaciones jurídicas concretas.

Una ley individualizada puede estar condicionada por otra del mismo tipo; en rigor toda norma subordinada a otra aplica o reglamenta a ésta en algún sentido.

El orden jerárquico normativo lo regula el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho precepto revela que la jerarquía normativa está integrada en nuestro Derecho de la siguiente forma:

⁴. García Maynes, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, Porrúa 52ª edición, México 2001, pag. 444.

1. La Constitución Federal
2. Las Leyes Federales y Tratados Internacionales.

- Leyes locales ordinarias
- Normas reglamentarias
- Municipales

El precepto fundamental citado se desprende el principio de la Supremacía de la Constitución.

Así mismo, tenemos que la clasificación de las normas desde el punto de vista de su relación con la voluntad de los particulares, son taxativas las que obligan en todo caso a los particulares independientemente de su voluntad y dispositivas las que pueden dejar de aplicarse por voluntad expresa de las partes en una situación jurídica concreta.

En atención a lo anterior, el rango o preponderancia de las Leyes a estudio, consiste en que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, está sobre la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concluimos en esta postura ya que ambas leyes son de carácter Federal, reglamentada la primera por el Título Cuarto de la Constitución Política de la Estado Unidos Mexicanos, y la segunda, el artículo 123 apartado B, de la norma Fundamental.

Sin embargo, las relaciones que se originan de los Trabajadores al Servicio del Estado, como servidores públicos y trabajadores de base, son reguladas cada una de ellas por normas de derecho público y social, respectivamente, en consecuencia la primera de ellas prevalecerá en cuanto a su aplicación dado que siempre estarán por encima las necesidades comunes como lo es el correcto desempeño de la función pública, sobre las necesidades individuales.

Conclusiones.

1. El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en forma genérica quienes son servidores públicos, y toma como premisa mayor el que se desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. En consecuencia, los trabajadores de base que desarrollan sus actividades laborales dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, adquieren el carácter de servidores públicos.
2. Si bien de acuerdo con los artículos 34 fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y 7 fracción XIV y 28 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; 91 segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Contraloría General del Distrito Federal, está facultada para imponer sanciones administrativas como las correspondientes a la destitución e inhabilitación a los servidores públicos que infrinjan los principios rectores de la Administración Pública, también lo es que, la Contraloría General del Distrito Federal, deberá notificar al Jefe Inmediato, al representante designado por la Dependencia y al Superior Jerárquico las resoluciones que emita y por las que determine la imposición de sanciones entre las de destitución e inhabilitación a servidores públicos de base, de acuerdo con lo dispuesto con la fracción segunda del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ahora bien, en lo que respecta a la aplicación de las sanciones, primeramente la destitución se demandará por el Superior Jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes a la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas, y la inhabilitación, será aplicable por la resolución que dicte la autoridad competente, como lo establecen los artículos 56 fracciones II y V y 75 de la Ley Federal. En consecuencia, atendiendo a la naturaleza de la relación jurídica que se crea cuando una persona presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, adquiere la calidad de trabajador de base, correspondiendo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, regular a lo concerniente a este tipo de trabajadores y al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje determinar cuando es procedente la terminación de los efectos del nombramiento con fundamento a los artículos 1º, 2, 3, 6 y 46 de ésta última Ley.
3. De acuerdo con la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento o designación de los trabajadores de base, sólo dejará de surtir sus efectos sin responsabilidad para los titulares de la dependencia, por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siempre y cuando se incurra en alguna de las causales que se describen en sus incisos del a) a la j), lo cual, relacionado

con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala a los Tribunales de Trabajo como autoridades competentes para aplicar la misma, se desprende que es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autoridad competente para aplicar las sanciones de destitución e inhabilitación a impuestas por la Contraloría General a los servidores públicos de base.

4. En correlación con los puntos anteriores, se propone la adición del inciso K) en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el sentido de que se prevea como causal del cese de los efectos del nombramiento o designación de los trabajadores de base la correspondiente a la Resolución Administrativa emitida por el incumplimiento a las obligaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de no someter las determinaciones de la Contraloría General del Distrito Federal a la decisión del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, toda vez que, será éste último Tribunal el que decida sobre la procedencia o no del cese de los efectos del nombramiento, al demandarse la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilitación ya que su imposición son con el fin de evitar que los mismos continúen desviando con su conducta el debido desempeño del ejercicio de la Administración Pública, así como que se sigan lesionado los principios y reglas que presiden la función pública.
5. Para la imposición de sanciones a servidores públicos de base, debe estarse a lo dispuesto a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que, es precisamente dentro de éste ordenamiento jurídico donde se establecen los casos generales en los que se determinan las limitaciones a la garantía individual del trabajo, tal y como lo dispone el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se dispone que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos, siendo vedada el ejercicio de esta libertad por determinación judicial, precepto que está en íntima relación con el artículo 123 apartado B fracción IX de la Norma Fundamental, pues en ésta se establece que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada y en términos que fije la ley, en éste caso la Ley Reglamentaria de dicho precepto lo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
6. Se incumple con lo dispuesto en el artículo 123 apartado B, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se dispone que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. Por lo que, corresponde a la Ley Reglamentaria normar el cese del trabajador de base, es decir, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual, no es observado por la autoridad Administrativa, toda vez que, la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilitación de los servidores públicos de base

se lleva a cabo por la misma autoridad que la impone, omitiendo el Superior Jerárquico demandar la aplicación de dichas sanciones ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al no preverse ningún tipo de procedimiento para ello ni mucho menos como causal para el cese del nombramiento o designación de un trabajador de base sin responsabilidad para los titulares de la dependencia como se advierte del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

7. Dentro del presente estudio se analizaron tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que, los trabajadores al servicio del Estado, al desempeñar su empleo dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, adquieren la calidad de servidores públicos quienes deben observar en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión dentro de la Administración las obligaciones que la primera de las leyes mencionadas les impone, y se regulan los derechos de éstos trabajadores dentro de la segunda; al respecto, advertimos que la preponderancia de jerarquías corresponde a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en atención a que regula normas de derecho público, y, está enfocada a proteger el buen desarrollo del ejercicio de la Administración Pública al señalarse dentro de estas determinadas obligaciones para los servidores públicos con el fin de salvaguardar los principios en los que se rige la función pública, estando siempre el bienestar colectivo sobre el individual, y es en ésta en la que se determina cuando y en que casos se estima son ofendidos los intereses y derechos de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, México 2000, 15ª Edición, Páginas 1127.

Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Porrúa, México 1999, Páginas 778.

Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México 1995, Páginas 503.

Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Porrúa, México 1996, Páginas 537.

Barragán, José. Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa, México 1984.

Becerra Bautista, José. La Teoría General del Proceso aplicada al Proceso Civil del Distrito Federal. Porrúa, 1993.

Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1966.

Bunster, Álvaro. La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Porrúa; México 1984.

Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Antecedentes y Leyes Vigentes de México. Porrúa, México 1982.

Castrejón García, Gabino. Derecho Administrativo Mexicano. Cárdenas Editores, México 2000, Páginas

Cueva De la, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa, México 1998, 15ª Edición, Página 776.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa, México 1998, 2ª Edición, Páginas 210.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1996, Páginas 203.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Primero y Segundo Cursos. Porrúa, México 1999, Páginas 404 y 326.

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa, 1994.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México 2000, 40ª Edición.

García Máynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, México 2001, 52ª Edición, Página 434.

Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. Porrúa, México 1997, 2ª Edición, Páginas 297.

Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa, México 1993, Páginas 1119.

Irineo, Luis Ramón. Guía Teórica Práctica para el Desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario. Contraloría General del D.F., México, 1999, Páginas 72.

Martínez Morales, I. Rafael. Derecho Administrativo. 3er y 4º Cursos Oxford University Press-Harla, México 1999, 2ª Edición, Páginas 376.

Morales Paulin, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa, México 1995.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso. Porrúa. México 1999, Páginas 905.

Sánchez Gómez, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Porrúa, México 1998, Páginas 518.

Scharman, Joseph. México, Tierra de Volcanes. Porrúa, México 1969.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México 2000, 30ª Edición, Páginas 653.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Código Penal Federal.

Ley de Amparo.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

FUENTES INFORMATICAS.

IUS 2000, Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-2000. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.