



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“INCLUSIÓN DE LA MULTA COMO SANCIÓN
ADMINISTRATIVA EN EL PROCEDIMIENTO DE
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS”**

T E S I S

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

OSCAR ASCENCIO RETOLAZA



**ASESOR: LIC. JORGE LUIS ESQUIVEL ZUBIRI
Netzahualcóyotl, Estado de México, 2015**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A **DIOS** por otorgarme la vida, salud y el gozo de conocer a todas las personas que llenan mi ser y hacen posible que día a día cumpla con mis objetivos.

A mi padre **MANUEL ASCENCIO GONZALEZ**, por darme siempre su apoyo y ser una figura a seguir en esta vida, pero sobre todo por inculcarme esa intachable honestidad que lo caracteriza, que culminó en mi decisión por dedicarme a esta rama de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A mi madre **MARTHA GUILLERMINA RETOLAZA MALDONADO**, por brindarme siempre su apoyo y amor incondicional, pero en especial por ser quien siempre me impulsa a lograr mis metas.

A mis hermanos **MANUEL** y **ANA MARIA**, por ser mis inseparables compañeros en los cuales siempre encuentro un gesto de apoyo.

A mi pareja **ABIGAIL VILLAVICENCIO CASTAÑEDA**, por todo el apoyo incondicional que siempre recibo de ella, pero sobre todo por siempre creer en mí y tenderme su mano cuando lo necesite.

A mi asesor **MTRO. JORGE LUIS ESQUIVEL ZUBIRI**, por el tiempo otorgado en el desarrollo de este trabajo, su compromiso, consejos y toda la sabiduría que me transmitió.

A mi tío **ENRIQUE** y **ELIZABETH**, por el gran apoyo recibido para continuar con mi carrera al abrirme las puertas de su casa, pero en especial por todos aquellos consejos y apoyos que me han brindado toda la vida.

A mi amigo **MARIO RAYMUNDO INTERINO VILLAZCAN**, por ser la primera persona que me dio la posibilidad de trabajar en algo relacionado con el derecho, pero en especial por ese gran apoyo que en todo momento me brindo aún y cuando no existía ningún compromiso para ello.

A todos mis **COMPAÑEROS DE TRABAJO**, por su apoyo recibido en la elaboración de este trabajo, pero en especial a la **LICENCIADA IVONNE BEATRIZ** y **RAQUEL ELIZABETH**, por el apoyo y las facilidades brindadas para poder culminar con en esta etapa.

A todos mis **AMIGOS**, que me acompañaron durante toda la carrera, por su apoyo en mis estudios y su incondicional amistad.

A mis **MAESTROS**, que me compartieron su conocimiento durante toda mi etapa como estudiante.

“INCLUSIÓN DE LA MULTA COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”

Índice.....	I
Introducción.....	III

CAPITULO 1 MARCO HISTÓRICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1. Época colonial.....	1
1. 2. Época Independiente.....	10
1. 3. Época contemporánea. Constitución de 1917.....	22
1.3.1. Sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 21 de febrero de 1940.....	27
1.3.2. Sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de febrero de 1979.....	29
1.3.3. Sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	31

CAPITULO 2 TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1.- Concepto de responsabilidad.....	33
2.2.- Obligaciones de los servidores públicos.....	34
2.2.1. Legalidad.....	35
2.2.2. Honradez.....	37
2.2.3. Lealtad.....	38
2.2.4. Imparcialidad.....	39
2.2.5. Eficiencia.....	40
2.2.6. Eficacia.....	41
2.2.6. Transparencia.....	41

2.3. Tipos de Responsabilidad.....	43
2.3.1. Responsabilidad Civil.....	44
2.3.2. Responsabilidad Laboral.....	45
2.3.3. Responsabilidad Política.....	47
2.3.4. Responsabilidad Moral.....	50
2.2.5. Responsabilidad Administrativa.....	51

CAPITULO 3
SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, IMPOSICIÓN
Y APLICACIÓN DE LAS MISMAS.

3.1. Sanciones Administrativas.....	60
3.1.1. Medidas cautelares.....	63
3.2.2. Abstención de sanción.....	64
3.2.3. Imposición de sanciones.....	65
3.2. Apercibimiento Público y Privado.....	68
3.3. Amonestación Pública y Privada.....	70
3.4. Suspensión.....	72
3.5. Destitución del Puesto.....	74
3.6. Sanción Económica.....	75
3.7. Inhabilitación Temporal para Desempeñar Empleos, Cargos o Comisiones en el Servicio Público.....	78

CAPITULO 4
IMPLEMENTACIÓN DE MULTAS COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA
POR IRREGULARIDADES COMETIDAS POR SERVIDORES PÚBLICOS
DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1.- Concepto de Multa.....	82
4.2.- Conveniencia de Aplicación de Multas como sanción para irregularidades cometidas por Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal.....	89
4.3.- Propuesta de Inclusión a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Sanción de Multa.....	91
CONCLUSIONES.....	97
FUENTES CONSULTADAS.....	99

INTRODUCCIÓN

Siendo la corrupción un tema recurrente en nuestra sociedad y su combate y la promoción de la cultura de la legalidad, una prioridad del Estado, me pareció relevante elaborar un trabajo de tesis acerca de la legislación relativa a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el Gobierno del Distrito Federal, así como proponer otro tipo de sanciones a las previstas en los ordenamientos legales para inhibir conductas indebidas de los servidores públicos.

Por regla general, se considera que hay una conexión entre la impunidad y la corrupción. Esto es, en la medida en que el Estado resulta ineficaz para sancionar las conductas ajenas al recto proceder de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, éstas se multiplican en detrimento del servicio público y de la hacienda pública y, por ende, de la cantidad y calidad de los servicios que los ciudadanos reciben del gobierno. En tal virtud, abordar el análisis de la legislación respecto de las responsabilidades de los servidores públicos en el Gobierno del Distrito Federal —desde nuestra Carta Magna hasta la ley particular que las rige y los ordenamientos supletorios—, aunado a mi desarrollo como servidor público en el área de quejas y denuncias de una contraloría Interna, resultaron una gran vivencia para proponer la presente investigación cualitativa y con ello, desentrañar si dichas leyes resultaban suficientes y si estas, se encontraban actualizadas, a fin de garantizar que los servidores públicos cumplieran con las obligaciones que la Constitución y las leyes, les impone.

Ahora bien, la presente tesis se encuentra soportada bajo una metodología cualitativa, sustentada esta en fuentes documentales de los doctrinarios del derecho; integrada por cuatro capítulos y las conclusiones, mismos que describo brevemente a continuación:

Capítulo 1, “marco histórico, de la responsabilidad de los servidores públicos”, abarca tres épocas: colonial, independiente y contemporánea,

hasta la Constitución de 1917, así como las sanciones previstas en las diversas leyes de responsabilidades de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados, y tiene como propósito presentar los antecedentes históricos sobre el control, vigilancia y fiscalización de las funciones y de los recursos públicos, así como los procedimientos instaurados en cada una de las tres épocas abordadas, sus penas y sanciones y los aspectos relevantes de las diversas Constituciones, desde la de Apatzingán hasta la de 1917, incluyendo la materia de responsabilidades.

El Capítulo 2, titulado “Tipos de responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal”, aborda fundamentalmente tres temas: el concepto de responsabilidad, las obligaciones de los servidores públicos y los tipos de responsabilidad. En este capítulo se definen los significados de “responsabilidad” y “servidor público”, así como las obligaciones consagradas en el artículo 113 de la Constitución: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y transparencia; por otra parte, se indica cuáles son los tipos de responsabilidad establecidos en la Constitución y en qué consiste cada una de ellas, dando relevancia a la responsabilidad administrativa por ser el tema de la presente tesis.

El Capítulo 3 se denomina “Sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, imposición y aplicación de las mismas”, y expone de manera detallada los artículos de la Constitución donde las sanciones encuentran fundamento, el procedimiento que la autoridad debe seguir para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos y cada una de las sanciones establecidas en la Ley de la materia, como son: apercibimiento público y privado, amonestación pública y privada, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Incluye, asimismo, las medidas cautelares, la abstención de sancionar y la imposición de sanciones.

El Capítulo 4, “Implementación de multas como sanción administrativa por irregularidades cometidas por servidores públicos del Gobierno del Distrito

Federal”, °analiza el concepto de multa, la conveniencia de aplicación de éstas como sanción para irregularidades cometidas por servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal y una propuesta del suscrito, para incluir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la sanción de multa. Es decir, ante la ineficacia de las actuales sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se propone explorar la necesidad de incluir una nueva sanción, como lo es la multa, misma que por su naturaleza podría resultar eficaz para inhibir la comisión de irregularidades administrativas, ya que implica un menoscabo al patrimonio del servidor público sancionado.

Finalmente se incluyen cinco conclusiones que, en términos generales, reflejan un punto de vista personal respecto de la actuación de la Contraloría General del Distrito Federal, así como de la eficacia de las sanciones actuales. También se propone, como ya se mencionó, la imposición de la sanción de multa por considerarse la más indicada para inhibir conductas impropias de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión dado que implica un menoscabo en su patrimonio.

Por lo antes expuesto, procedo a continuación a la presentación del trabajo que nos ocupa, esperando con ello, contribuir al conocimiento de la materia administrativa disciplinaria, que los egresados de la Universidad, aportan a la sociedad.

CAPÍTULO 1

MARCO HISTÓRICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.2. Época Colonial.

Si bien es cierto, dentro de los antecedentes de que en la época prehispánica existía diversas regulaciones que incluían a sus gobernantes, igual de cierto es que de ellas se conoce muy poco debido a que en su mayoría se trataba de un régimen jurídico consuetudinario, mismo que fue perdiéndose en el tiempo, ello aunado a que con la conquista, fueron destruidos los testimonios originales de la época.

Así pues, este trabajo iniciara con la Época de la Conquista, pues a media que avanzó la dominación española en lo que hoy es el territorio de México, misma que duro tres siglos, del siglo XVI al XVIII, surgió la necesidad de adoptar las leyes Europeas.

En agosto de 1521, fue consumada en definitiva la Conquista de México, se dio inicio a una nueva estructura político-administrativa, en la cual se diferenció a los grupos sociales existentes en la época.

Posteriormente, en el Consejo de Indias, se delegó la dirección de la Hacienda Indiana, cuyos dos principales objetivos consistieron en:

- 1) Fomentar el desarrollo de la Hacienda Real, y
- 2) Fiscalizar la actuación de los Oficiales Reales; funciones que ejercían, por cuanto hace a la citada en primer término, mediante reuniones frecuentes en las que se deliberaba sobre las medidas a instrumentar para aumentar los ingresos; respecto de la segunda, se realizaba a través de las visitas efectuadas directamente a los distritos fiscales, o bien, por medio de la

revisión a los libros de cuentas que los oficiales reales llevaban obligatoriamente.

No obstante lo anterior, el Rey se encontraba imposibilitado para supervisar directamente los territorios conquistados, por obvias razones, al encontrarse este en el continente europeo; razón por la que delegó esa tarea a personas de su confianza, por medio del otorgamiento de títulos. En estos funcionarios descansó toda la organización burocrática de las Indias.

El Virrey, como regente o representante directo del Rey, poseía las más amplias facultades de la Corona en la Nueva España; esto es, cubría las tres funciones de gobierno:

- Administrativa.
- Legislaba
- Impartía Justicia

Por su parte, los gobernadores, debían cumplir con las disposiciones enviadas por el virrey a sus territorios, los cuales se debe recordar se encontraban conformados por las distintas provincias en que se dividía la Nueva España. Sobre este punto en particular, el maestro Sánchez Bella, nos señala lo siguiente:

“Corresponde ante todo a la Audiencia (fundada en 1525) la función de velar por el exacto cumplimiento de las Instrucciones y Ordenanzas dadas por el Monarca a los Oficiales Reales. Es también función típica suya la toma de cuentas a los Oficiales de las Cajas enclavadas en su distrito. En estas tareas de la Audiencia tuvo un papel importantísimo el fiscal de las mismas, a quien se le consideraba celador de los que administran su Hacienda, sobreestante de los que la ordenan y reducen a cálculo, inquisidor de los que la detentan; delator de los que la defraudan; procurador de lo que

conduce a su beneficio, y finalmente, protector y abogado del Soberano señor, con ardimiento lícito y sin ánimo calumnioso.”¹

Así pues, tenemos que existía la figura de los oidores, los cuales eran enviados directamente por el Rey, con la encomienda de ayudar al Virrey en algún tema determinado, no obstante, resulta evidente que los mismos fungían como un medio de control y vigilancia de la corona.

Entre las obligaciones que los funcionarios de la Nueva España debían observar, se encuentran entre otras las relativas al cumplimiento de las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales; desempeño del oficio en forma personal, excepto en los casos en que esto no fuera posible por motivos de fuerza mayor; dedicarse única y exclusivamente al ejercicio del título conferido; prohibición para ocupar cargos políticos en el territorio de su jurisdicción; en forma particular, los oficiales reales tenían prohibido casarse con hijas, hermanas o parientas, dentro del cuarto grado; prohibición de ausentarse de sus actividades sin contar con licencia previa.

Siguiendo con el análisis del Virreinato, tenemos que en esa época prevaleció el interés por establecer un sistema legal, el cual aseguraría el desarrollo de los Órganos encargados de cumplir los objetivos de la Corona. Así pues, surge el llamado “Juicio de Residencia”, y a su lado prosperaron otras figuras como la visita, la pesquisa y el informe, su avance fue debido a que estuvieron la mayoría de las ocasiones al servicio de este juicio, procedimientos todos ellos tendientes a prevenir y, en su caso, corregir las violaciones de las disposiciones reales dictadas durante la Colonia. Al respecto, tenemos que el Maestro José María Mariluz Urquijo, en su obra “Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos”, señala lo siguiente:

“Llamábase juicio de residencia, o simplemente residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el

¹ 11 SÁNCHEZ BELLA, Ismael, “La Organización Financiera de las Indias”; EEHAS; Sevilla, España, 1968.

desempeño de su cargo. El nombre de juicio proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer - *residir* – obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio, para facilitar la investigación”.²

Asimismo, tenemos que por lo que hace a la figura de la Visita, el Maestro Herrera Pérez, nos señala que constituye:

“...un instrumento de vigilancia, de control incipiente, de fiscalización, de los funcionarios coloniales a favor de los particulares y del Estado, se podían realizar en cualquier momento y a cualquier funcionario incluyendo al virrey. Las visitas podían ser generales o específicas, las generales como su propio nombre refiere, incluían las actividades de todo un virreinato o capitania general, mientras que las específicas se circunscribían a la gestión de un funcionario determinado o asunto en particular. Las autoridades que eran visitadas estaban obligadas a otorgar al visitador todas las facilidades para el buen cumplimiento de su encargo y no existía apelación contra las resoluciones dictaminadas”.³

Asimismo, por lo que hace a la figura de las Audiencias, el Maestro Herrera Pérez, nos señala que:

“...eran los órganos encargados de realizarlas a través de oidores en calidad de visitadores, quienes tenían atribuciones para suspender a los visitados en caso de que se advirtiera gravedad en lo inspeccionado o fiscalizado, la función del visitador muchas veces es informativa. El propio monarca podía ordenar visitas a las mismas Audiencias Indianas, las cuales en la América hispana fueron los más altos tribunales de justicia y hacia el siglo XVIII, se convirtieron esencialmente en tribunales de apelaciones”.⁴

² MARILUZ URQUIJO, José María; “Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos”; EEHAS; Sevilla, España, 1952; Pág. 1.

³ HERRERA PÉREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ed. Carsa, México, 1991. p. 41

⁴ Ídem.

Por último, en relación a la figura de la Pesquisa, el Maestro Lanz Cárdenas, nos señala que consistía en:

“...la averiguación que hace el juez también llamado pesquisador del delito y del delincuente, excitado por la delación judicial o por motivos extrajudiciales. Hay pesquisa general y particular, la primera es la que se hace inquiriendo generalmente sobre todos los delitos sin individualizar crimen ni delincuente y no pueden hacerse sin que preceda una real orden; y la segunda es la que se dirige a la averiguación de un delito y de un delincuente determinado”.⁵

Ahora bien, a mayor abundamiento, tenemos que la residencia se configuró como el medio de control más eficaz para que las disposiciones legales, fiscales, administrativas y políticas emitidas desde la Corona se cumplieran, ya que todos los funcionarios de Indias estaban obligados a cumplir con este medio de fiscalización.

Mediante Real Cédula de 24 de agosto de 1799, se instituyó que el objetivo del juicio de residencia no sólo era el fiscalizar lo actuado por un funcionario público, sino también el de proporcionarle a éste la seguridad de que, en virtud de la sentencia recaída al juicio de mérito, en la que se demostrara el cumplimiento de las funciones encomendadas, dicho funcionario podía optar por nuevos empleos. Ahora bien, tratándose de funcionarios que ejercían oficios vitalicios, con Cédula Real del 21 de enero de 1594, se ordenó a la Real Audiencia de México que cada cinco años se residenciara a los gobernadores que tuvieran en su cargo más de seis años, debiéndose emitir en las referidas Audiencias las sentencias a que hubiera lugar e informando al Consejo los resultados recaídos.

A partir del 21 de mayo de 1787 y derivado de la petición formulada a la Corona Española por la Real Audiencia de México, se exoneró de residenciar a los ministros de la mencionada audiencia que en reiteradas

⁵ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. Segunda ed. Fondo de Cultura Económica, Mexico 1993, P. 28

ocasiones ya habían sido residenciados, solo en los casos en que estuviera demostrada su honorabilidad, integridad y moderación, por lo que estaba sujeto a que la Corona o el Consejo dispusieran lo contrario.

Ahora bien, el juicio de residencia no establecía si los funcionarios debían dar residencia en forma personalísima, por lo que podían nombrar a alguien que lo hiciera en su representación, razón por la que el 24 de octubre de 1600 la Real Audiencia de México, pronunció auto por el que se ordenó que los alcaldes mayores no pudieran dar residencia por procurador y que en caso de ausentarse serían vueltos a su costa al lugar donde ejercían el oficio. Más tarde, se prohibió a la Cámara y Ministros de la Real Academia admitir peticiones en las que los corregidores, alcaldes mayores u otros ministros de justicia solicitaran licencia para dar residencia por procurador, imponiéndose una pena pecuniaria de cien pesos para la Cámara y seis meses de suspensión en el oficio, para quien no acatara la prohibición.

EL Juicio de Residencia, podía dar inicio por la investigación oficiosa de la conducta del funcionario con carácter de secreta, y por la recepción de quejas de los particulares, carácter público.

La substanciación del procedimiento se iniciaba, a partir de la fecha de publicación de los edictos por los que se declaraba la incoación del juicio de residencia a un funcionario en forma personal o por procurador, cuya duración dependía del plazo fijado por la ley, obligándosele a aquél a residir en el lugar que había ejercido el cargo público conferido; cumplida la publicación y en medio de una solemne ceremonia, se consideraba abierto el procedimiento, facultando con ello al juez de residencia comenzar las investigaciones correspondientes.

El juez iniciaba el juicio determinando en primer término quienes serían sometidos al mismo, tarea que resultaba por demás complicada, ya que en los despachos de comisión únicamente se señalaba al residenciado titular y no a los oficiales que junto a él debían también ser sometidos a juicio.

Posteriormente, el juez requería el título o títulos del funcionario para registrarlos en los autos junto con la certificación del día de su publicación o toma de posesión de los cargos respectivos, esto con el fin de contar con la información y la documentación de los empleos desempeñados y el periodo de gestión de los funcionarios residenciados.

La investigación que procedía de oficio también era denominada la parte secreta, en ella “el juez redactaba el interrogatorio para examinar a los testigos en la parte secreta, a la luz de los modelos incluidos en los libros clásicos de práctica forense o los empleados en anteriores residencias del mismo distrito, añadiendo también algunas preguntas convenientes para la mejor averiguación de los hechos o para cumplir con las instrucciones especiales que se le pudieran haber entregado, debiendo resaltar que algunas preguntas se hacían por orden expresa del Rey y para facilitar su trabajo, el juez podía recurrir a todos los medios posibles en la prosecución de la investigación, por lo que incluso contaba con facultades para solicitar informes a organismos oficiales, examinar testigos, revisar papeles, reservándose la prerrogativa de interrogarlo.

En esta parte del procedimiento, la prueba testimonial adquirió una importancia transcendental, y llegó a configurarse como la prueba principal, razón por la que el que el Juez tenía la obligación de cerciorarse de que los testigos no eran enemigos del residenciado. No obstante, la falta de disposición que indicara la calidad de los testigos, se buscaba que pertenecieran a distintas clases sociales, con la finalidad de consensar la opinión de la mayoría de la población.

Una vez que el juez comprobaba, en la fase secreta, la existencia de conductas irregulares, previa elaboración de un listado de las mismas, le corría traslado al residenciado para que preparara su defensa. Cumplimentado lo anterior, presentados y probados los descargos por el residenciado, el juez dictaba sentencia en esta parte del procedimiento.

En la segunda parte del procedimiento, también conocida como fase pública, operaban los capítulos, es decir, la facultad de los particulares para formular demandas y querellas en contra del residenciado, requiriéndoseles para tal efecto, el otorgamiento de fianza que cubriese la indemnización a la que sería condenado el demandante o querellante de no comprobarse la razón de su capítulo.

Una vez emitida la sentencia, hubiese sido apelada o no por el residenciado o por el capitulante, las actuaciones eran remitidas al tribunal superior para su respectivo examen junto con los resultado de la fase anterior.

A mayor abundamiento, se tiene que el al inicio de la Colonia el tiempo de duración de las residencias en la fase secreta de treinta días; no obstante, dada la distancia existente entre los continentes, dicho término fue insuficiente, por lo que con el objeto de dar mayor flexibilidad al juicio en estudio, se establecieron a la par residencias de sesenta y noventa días, quedando a criterio de los Virreyes, Audiencias y Jueces de Residencia la fijación de la duración de aquéllas. Asimismo, tratándose de la residencia de los virreyes de la Nueva España por disposición de junio de 1673, se fijó un término de cinco meses, debe resaltar el hecho de que si el Juez no pronunciaba sentencia durante dicho plazo, ésta no perdía su validez y se castigaba al Juez.

Pronunciada la sentencia, el juez la enviaba a la Audiencia o al Consejo, para que se conociera en segunda instancia, con el resumen anexo del proceso substanciado.

Ahora bien, las penas aplicables al funcionario responsable eran las de multa, inhabilitación temporal o perpetua, el destierro y el traslado.

La resolución emitida en la segunda instancia, devenía de lo dictado por la mayoría de la Sala, requiriéndose por lo menos tres votos, en caso contrario, la causa se turnaba a otros jueces para que erigiéndose en órgano colegiado resolvieran en consecuencia, no siendo óbice que los jueces de residencia

contaran con el visto bueno de la Corona para pronunciarse al respecto, salvo que existiera de por medio imposición de pena corporal, suspensión o privación de oficio contra virreyes, presidentes, alcaldes del crimen, fiscales o gobernadores de las principales provincias americanas, siendo menester en estos supuestos, y previa remisión de un informe pormenorizado sobre el caso concreto al rey, solicitarle la consulta correspondiente, para que éste determinara lo conducente.

Ahora bien, a diferencia de la residencia, la visita se realizaba durante cualquier momento del período de gestión de un funcionario, bastaba con que existiera una sospecha de comisión de ilícitos o formulación de denuncia, para que la visita se iniciara, la residencia por el contrario y como se ha referido en renglones anteriores, era exigible al finalizar el mandato de una autoridad.

Al amparo de Reales Cédulas en las que se consignaba la misión del visitador, es como éstos hacían valer ante los visitados su competencia para proceder en consecuencia, abarcando tal medida fiscalizadora, autoridades superiores e inferiores, incluyendo a los virreyes en su carácter de Presidentes de las Audiencias Reales.

El procedimiento de visita se iniciaba, a partir de la fecha en que un visitador era comisionado para instrumentarla, debiendo conservarse en estricto secreto la realización de la misma, previniendo con ello, el encubrimiento de las posibles irregularidades cometidas por los funcionarios visitados; la rapidez del visitador en llegar al lugar en que se practicaría la visita era sumamente importante, pues eso impediría el ocultamiento de elementos acusatorios del presunto infractor.

“Si de la información secreta y del análisis de los cargos y descargos se deducían graves causas contra el visitado, el juez visitador podía ordenar la suspensión del primero en su oficio y aún el destierro, sin esperar la sentencia definitiva del Consejo.

La comisión del visitador concluía mediante la elaboración de un resumen en el que plasmaba las actuaciones realizadas, al que anexaba los autos que considerara pertinentes; dictaba auto por el cual se tenía concluida la visita y ordenaba la remisión de los papeles al Consejo de Indias, para que pronunciara la sentencia conducente.

La sentencia consistía en imposición de penas pecuniarias, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio.

Para la ejecución del fallo, el Consejo lo remitía a las Indias, concretamente a la Audiencia competente o dependiendo del caso, al virrey o al gobernador, a efecto de que una vez notificado el sentenciado de su contenido, se hiciera del conocimiento público.

Inicialmente era procedente el recurso de impugnación, para combatir ante el propio Consejo la sentencia condenatoria; posteriormente, sólo procedía cuando se trataba de privación de oficio perpetuo o pena corporal; hasta que fue suprimido en su totalidad.

1. 2. Época Independiente

Durante la insurgencia por la independencia de México, José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso Constituyente, el de Anáhuac, con la idea de que la nueva nación renovara sus leyes fundamentales. Así fue como en 1814 se dio a conocer la Constitución de Apatzingán, la cual si bien no tuvo vigencia, si aportó muchos avances jurídicos ya que derivó de los 23 puntos en los que Morelos dejó plasmado su pensamiento con relación a lo que los Insurgentes Mexicanos deseaban para su patria independiente, a los cuales les otorgó el nombre de los "Sentimientos de la Nación", resaltando de esos puntos los marcados con los números 9 y 15 que a la letra señalaban lo siguiente:

9.- Que los empleos los obtengan sólo los americanos (mexicanos).

15.- Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano (mexicano) de otro, el vicio y la virtud.

Resulta importante señalar que no existía una organización política, jurídica, económica y administrativa, por consecuencia no existió un eficaz mecanismo de control disciplinario, tratándose de las conductas de los servidores públicos.

La Constitución de Apatzingán, en su Artículo 26 consagró: “Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución”. Por su parte, el Artículo 27 establecía: “La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que se fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos”. Los Artículos 28 y 29 concluían: “Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley. El magistrado que incurriere en este delito será depuesto y castigado con la severidad que mande la ley”. Además, correspondía al Supremo Gobierno, conforme a lo señalado por los Artículos 162, 163 y 164, “proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso. Cuidar de que los pueblos estén proveídos suficientemente de eclesiásticos dignos, que administren los sacramentos y el pasto espiritual de la doctrina. Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere el mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si ha o no lugar a la formación de la causa”.⁶

⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, “Leyes Fundamentales de México”, Porrúa, México 2005, Pág. 48

Los diputados serían inviolables por sus opiniones, pero se sujetarían 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.

En cuanto a las funciones del Tribunal de Residencia, la Constitución de Apatzingán en su capítulo XIX, Artículos del 224 al 231, prescribía lo siguiente:

“Dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este término no se oirá ninguna, antes bien se darán aquéllos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el Tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección.

Estos juicios de residencia deberán concluirse dentro de tres meses: y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados; exceptuándose las causas en que se admita recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictará por separado; pues entonces se prorrogará a un mes más aquel término. Conocerá también el Tribunal de residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por delitos indicados en el Artículo 59, a los cuales se agrega, por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del Artículo 166... Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de residencia se remitirán al Supremo Gobierno para que las publique y haga ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien corresponda, y el proceso original se pasará al Congreso... Se disolverá el Tribunal de residencia luego que haya sentenciado las causas que motiven su instalación, y las que sobrevinieren mientras existan”.

Esta Constitución, tuvo una gran importancia para el enriquecimiento de las teorías constitucionales en México, dado que su texto, aun cuando no

alcanzó la vigencia requerida, marcó una ruta a seguir por los posteriores congresos constituyentes, sobre todo los de 1857 y 1917.

Ahora bien, después del imperio de Agustín de Iturbide que solo tuvo una duración de once meses, fue convocado un congreso constituyente originario, con la finalidad de que redactara un Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, misma se dio a conocer el 31 de enero de 1824 y, después, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre del citado año. Al respecto el Maestro Felipe Tena Ramírez, nos dice:

“El nuevo Congreso, que reemplazaba al anterior en su frustrado intento de expedir la Constitución, se reunió el 5 de noviembre de 23 y 2 días después celebró su instalación solemne. 'Los diputados de los nuevos Estados -dice Zavala- vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores. D. Miguel Ramos Arizpe..., se puso a la cabeza del partido federal, y fue nombrado presidente de la comisión de Constitución.

Ya no había partido monárquico (el cual desapareció con el destierro de Iturbide): el de los centralistas lo componían como principales, los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinosa, doctor Mier, Ibarra y Paz; el de los federalistas Ramos Arizpe, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías, García Godoy y otros'... La Constitución de 24 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 30, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año, pero ni éstas ni las posteriores a 30 (la última de las cuales fue propuesta en 35 por Michelena) llegaron a ser votadas...”⁷

⁷ Ibídem, Pág. 153

Ahora bien, la Constitución de 1824 señala en su Artículo 38 que las dos Cámaras podrían conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

I. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

Así las Cámara de representantes, haría de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros fueran acusados por actos en los que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.

Por lo que respecta a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia instituía:

Artículo 137, fracción V. "Conocer: Primero. De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente, según los Artículos 38 y 39 previa la declaración del Artículo 40. Segundo. De las causas criminales de los diputados y senadores... Tercero. De las de los gobernadores de los Estados... Cuarto.

De las de los secretarios del despacho... Quinto. De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República. Sexto. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley”.

Adicionalmente, la Constitución de 1824 en su Artículo 163 contempla que **“todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta constitución y la acta constitutiva”**.

Finalmente establecía en su artículo 164 que: **“El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva”**.

Durante el tiempo en que estuvo en vigor la Constitución de 1824, se inició el periodo de mandato de Antonio López de Santa Anna, que duró desde 1833 hasta 1855, en que la Revolución de Ayutla lo envió al exilio, al respecto el maestro Luis González, manifiesta lo siguiente:

“Santa Anna preside pero no gobierna. Mientras él se retira al campo, les deja el poder a José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías, del ala radical de los criollos, autores de una triple reforma eclesiástica, educativa y militar. Como se consideró que el clero no atendía las necesidades de los fieles en los pueblos y las aldeas porque se concentraba en las ciudades; que el capital de la iglesia ascendía a 180 millones de pesos que no se destinaban al bien común, y que los eclesiásticos imponían contribuciones onerosas y coartaban la libertad, se dispuso la sujeción de la iglesia al gobierno por medio de un Patronato, la incautación de los bienes clericales y la libertad de pagar diezmos. Como se estimó que la república gastaba 14 millones de un presupuesto total de 13 en sostener cinco mil soldados y

dieciocho mil oficiales que la tiranizaban, se suprimen los fueros del ejército y se sustituyen las tropas permanentes y regulares con voluntarios. También se quiso destruir el monopolio educativo, quitar a las órdenes religiosas la facultad exclusiva de la enseñanza”.⁸

Respecto de este periodo podemos apreciar que la hacienda pública y los demás asuntos del gobierno se hallaban al borde del abismo, pues se aumentaron los impuestos en forma alarmante, llegando al absurdo de que se cobraba hasta por las ventanas y puertas de las casas y por el aire que respiraban los mexicanos.

En relatadas condiciones, se debe aludir que durante esta época se dio la expedición de las Leyes Constitucionales de 1836 o Constitución de las Siete Leyes, origen de la primera República Democrática Central, instituyéndose el Supremo Poder Conservador, el cual fungiría como árbitro para que ninguno de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial traspasara los límites de sus funciones.

Ahora bien, la permanencia de Santa Anna en el poder estaba destinada a llegar a su fin. Así fue como se inició la Revolución de Ayutla en 1854; esta revolución fue un parteaguas en esa etapa conflictiva de la historia nacional, porque a través del Plan que le dio legitimidad fueron proscritos por un tiempo, al menos, los aventureros sin escrúpulos que hacían de la función pública un botín para saciar sus insanos intereses. A partir de entonces, México experimentó por primera vez en su corta vida independiente el imperio de la ley y las prácticas democráticas. Juan Álvarez gobernó pocos meses -de octubre a diciembre de 1855-; pero, en ese breve tiempo, integró su gabinete: Benito Juárez en el ministerio de Justicia, Asuntos Religiosos e Instrucción Pública; Melchor Ocampo en el ministerio del Interior y de Relaciones Exteriores; Guillermo Prieto en Hacienda; Ignacio Comonfort en el ministerio de Guerra; Ponciano Arriaga en Fomento y Miguel Arriola en Gobernación.

⁸ GONZÁLEZ, Luis, “**Historia Mínima de México: El Periodo Formativo**”, Decimo Segunda ed., El Colegio de México, México, 2002; Pág. 102.

A la salida de Juan Álvarez de la Presidencia de la República en diciembre de 1855, llegó al poder el general Ignacio Comonfort. Para ese momento, ya habían renunciado a sus respectivos cargos públicos Melchor Ocampo y Guillermo Prieto; Juárez lo haría al ascender por segunda ocasión a la gubernatura de Oaxaca. Lo anterior, dada su calidad y la honradez como servidor público, misma que se vio reflejada al rendir uno de sus informes al Congreso del Estado en el cual en su calidad de gobernador constitucional, Juárez definió la conducta de los servidores públicos en los siguientes términos:

“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad, no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado”.⁹

En plena campaña contra los franceses, que duró desde 1862 a 1867, Juárez no percibió sueldo alguno como Presidente de la República. En junio de 1866 le escribió a Nueva York a su yerno Pedro Santacilia, esposo de su hija mayor Manuela, que: “Aunque siento repugnancia recibir alguna cantidad de lo que se me debe, por la escaseces de nuestro erario en las presentes circunstancias, me resolví a conformarme con lo hecho por (Matías) Romero, porque no habiendo recibido ni un centavo desde enero de 1865 en que me dieron \$1, 250.00, mil doscientos cincuenta pesos, ya no será tan notable que ahora se me abonen los citados cuatro mil pesos en papel”.¹⁰

Así pues, se advierte que el Presidente Juárez no tenía recursos, vivía con una gran modestia republicana, no obstante su investidura.

⁹ JUÁREZ, Benito; “Documentos, Discursos y Correspondencia”; SPN; México, 1964; Pág. 741.

¹⁰ JUÁREZ, Benito; “Epistolario”; Fondo de Cultura Económica; México, 1957; Pág. 361.

El maestro Felipe Tena Ramírez señala que “la convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por Don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855. De conformidad con el Plan de Ayutla, ratificado en este punto por el de Acapulco, la convocatoria utilizada fue la de 10 de diciembre de 41, que había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal del Congreso de 42... En el punto relativo a la sede del Congreso, éste se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 56 y al día siguiente llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones. Los moderados prevalecían numéricamente en la asamblea, pero los puros ganaron en el primer momento las posiciones dominantes. Tres de ellos fueron electos por aclamación en la sesión preparatoria para integrar la directiva, como presidente Arriaga y de secretarios Olvera y Zarco; a Arriaga hubo de ratificársele por abrumadora mayoría su designación de Presidente del Congreso y en el cargo habría de sucederle otro puro, Don Melchor Ocampo. Para la comisión de Constitución, que debía componerse de siete propietarios y dos suplentes, fueron nombrados, como propietarios, Arriaga de presidente, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove; como suplentes, José M. Mata y José M. Cortés Esparza. En la comisión así integrada predominaban los moderados, pues además de Arriaga estaban conceptuados y habrían de conducirse como puros Guzmán, Mata y Olvera. Insatisfecho Arriaga obtuvo en la sesión del 22 de febrero que se agregaran otros dos miembros; la elección recayó en los puros Ocampo y José M. Del Castillo Velasco”.¹¹

La Constitución de 1857 consideraba como probables responsables de incurrir en faltas o delitos, a los funcionarios públicos, esto es, a aquellas personas que desempeñaban en cualquiera de los poderes de la Unión un cargo de alta responsabilidad, no obstante fueron excluidos todos aquellos que realizaban actividades modestas en el gobierno de la República. Esas funciones no fueron tomadas en cuenta por el Constituyente originario de 1856-57, derivando en que se cometieron graves excesos durante los años en que estuvo vigente ese texto constitucional.

¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe; *op. cit.*, Pág. 595.

La nueva Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1857. En su texto se incluyó un Título Cuarto denominado de la Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, abarcando los Artículos del 103 al 108.

En materia de responsabilidades, el texto constitucional tuvo el mérito innegable de que hacía participar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando los funcionarios incurrían en delitos oficiales. De ahí que Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez afirme que “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 sólo 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”.¹²

El Título Cuarto de la Constitución de 1857 tuvo dos leyes secundarias inspiradas en su texto: la Ley Juárez del 3 de noviembre de 1870 y la Ley Porfirio Díaz del 6 de junio de 1886.

La Ley Juárez en materia de responsabilidades “señaló como delitos oficiales los siguientes:

- a) Ataque a las instituciones democráticas;
- b) Ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal;
- c) Ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales;
- d) Cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales.

Contemplando como posibles sanciones la destitución del cargo y la inhabilitación de funcionario por un término de cinco a diez años.

¹² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, 4 edición, Porrúa; México, 2005, Pág. 43.

Adicionalmente, reguló otra infracción que se denominaba omisión en el desempeño de funciones oficiales', la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos.

Respecto del procedimiento para imponer sanciones el maestro Delgadillo Gutiérrez nos dice que:

“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 o 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 al 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 la 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 declarada... No obstante que la Ley Juárez no desarrolló 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 se consignaba que el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder en contra del acusado', situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral”.¹³

Durante el Porfiriato, el Título Cuarto de la Constitución fue constantemente violado por los funcionarios públicos del régimen, que desde los tres poderes

¹³ Ibídem, Pág. 45.

constituidos soslayaban los textos constitucionales, conscientes y seguros que nunca serían juzgados por sus actos contrarios a los intereses superiores de la nación.

Porfirio Díaz se reeligió siete veces desde 1884 hasta 1910. Sólo la revolución maderista pudo expulsarlo del poder en mayo de 1911, pero nadie le enjuició por los excesos cometidos durante su dictadura. Lo anterior, aún y cuando sus colaboradores directos y los gobernadores de los Estados, amasaron grandes fortunas al amparo de los cargos ejercidos.

La “Ley Porfirio Díaz” en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos estableció dos declaraciones:

- 1) La de inmunidad, y
- 2) La de incompetencia.

Circunscribiéndose exclusivamente a las materias penal y política, excluyendo la responsabilidad administrativa.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, 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 capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la “Ley Juárez”, ya que ambas se remitían al Artículo 103 constitucional. Adicionalmente, 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 figura de la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionario, 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 a 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.

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 gozase de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado. Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal.

1.3. Época contemporánea. Constitución de 1917.

El Título Cuarto de la Constitución de 1857, indudablemente inspiró a los Constituyentes de Querétaro de 1916-1917, al reproducir casi textualmente lo que aquél consagraba, sin reparar empero, en el hecho de que ese texto no era ya aplicable en el recién inaugurado México Revolucionario. Es por ello, que el Título Cuarto de la Constitución de 1917 adoptó el nombre de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, con excepción del Presidente de la República, quién durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos 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 que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran el Título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político, de ahí que entre 1917 y 1940 se decidieron varios casos de responsabilidad de funcionarios públicos sin que existiera ley reglamentaria alguna. El Código Penal de 1929 recogía en su título IX del libro II, cinco capítulos bajo el rubro "De los delitos cometidos por funcionarios públicos". Los cuatro primeros capítulos comprendían hechos que se podían imputar a cualquier funcionario o empleado público, los que podían considerarse como delitos comunes. En el capítulo V se refería a los que solamente podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación. Pero, al publicarse el Código Penal de 1931, que en su título X agrupaba en cinco capítulos los delitos cometidos por todos y cada uno de los funcionarios públicos, altos o no, siendo estos delitos comunes, retrocediendo a una situación similar a la de 1870. Por ello fue necesario aplicar el título IV constitucional y la Ley de Responsabilidades de 1896, en tanto no se publicara una ley reglamentaria de la Constitución de 1917.

Los problemas políticos de 1935 urgieron al presidente Lázaro Cárdenas a solicitar del Congreso general permiso para hacer uso de facultades extraordinarias con el objeto de legislar en materia penal y procesal penal, las que se le confirieron el 31 de diciembre de 1936, y en virtud de las cuales publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, el 28 de febrero de 1940 confería a la Cámara de Diputados

facultades de investigación y decisión sobre el desafuero que traía como consecuencia la separación del funcionario de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes, en abierta violación al artículo 21 constitucional que asigna el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público. Se fijaron las bases sobre las cuales debía la Cámara de Diputados instruir el procedimiento en los juicios políticos en contra de los altos funcionarios, siendo que el procedimiento debía seguirse por la Cámara de Senadores.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980, se inspiró casi en la Ley de 1940, no obstante en sus artículos transitorios se dispuso, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, y dado que ya se habían derogado los artículos relativos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, desde la entrada en vigor de la Ley de 1940, ocasionó que se dejara en libertad a varios procesados, pues en la nueva Ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente del título IV (artículos 108 a 114), y se publicó enseguida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 31 de diciembre del mismo año.

Con la reforma del 1982 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria al título cuarto de la Constitución se institucionalizó el régimen jurídico de la responsabilidad de servidores públicos estableciendo las faltas en que pudieran incurrir los servidores públicos del estado, precisando las de orden político y administrativo, remitiendo para el caso y definición de las responsabilidades civiles y penales a las correspondientes legislaciones de ambas materias.

En la exposición de motivos de dicha ley se propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos, considerando que las bases constitucionales que existían hasta esa época eran insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos de la sociedad, surgiendo la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando el título cuarto constitucional. De este modo con las reformas propuestas, se cristalizó una mejor técnica jurídica en su redacción.

Una insistente demanda de la comunidad por la deficiente reglamentación de la responsabilidad de los servidores públicos, dio lugar a las reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134.

En ese marco de la reforma constitucional y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades, se diseñó el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, que establece con precisión cuatro tipos de responsabilidades:

La política (Constitución artículo 109, fracción I), la administrativa (Constitución, artículos 109, fracción III y 113), la civil (Constitución, artículo 111) y la penal (Constitución, artículo 109, fracción II).

La responsabilidad política es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional. Las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El juicio político de responsabilidad se sigue en dos instancias ante las dos cámaras del Congreso de la Unión, respectivamente.

En cambio, la responsabilidad administrativa se exige a todos los

servidores públicos, por actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos u por omisiones.

Cabe destacar que en las normas constitucionales a partir del 1 de enero de 1983, para efectos de responsabilidad, se consideran sujetos a los miembros del poder judicial de la federación sin distinción, abarcando a los magistrados, jueces, secretarios, actuarios y personal de apoyo, quedando sujetos al régimen disciplinario, tanto de naturaleza política, penal, administrativa o civil o bien concomitante.

Con motivo de las reformas de 1982 con la sustitución del termino de funcionario por el de servidor público, engloba al conjunto de las personas que desempeñan en la administración pública federal y en la del Distrito Federal, así como a las que sirven a los otros poderes de la unión.

La iniciativa que dio lugar a las reformas antes referidas considero que las bases constitucionales que se encontraban vigentes en esa época eran insuficientes para garantizar que los empleos cargos o comisiones en el servicio público atendieran a los intereses de la sociedad; por lo cual se cambio el contenido del título cuarto constitucional que hablaba de responsabilidad de *los funcionarios* públicos, al de responsabilidad de *servidores* públicos; con ello desde la denominación se estableció la naturaleza del servicio a la sociedad que implica su empleo, cargo o comisión.¹⁴

La nueva Ley de Responsabilidades, junto con la reforma al título décimo del Código Penal, relativa al llamado "daño moral" del Código Civil," así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación," a lo que hay que agregar la obligación de las legislaturas locales de expedir en los estados de la República las leyes sobre responsabilidades, constituyeron el marco jurídico para el proyecto de

¹⁴ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", 4ª. Ed., Porrúa, México 2007, p. 5

"renovación moral de la sociedad", durante la presidencia de Miguel de la Madrid, cuyos principios y normas siguen en vigor hasta nuestros días, aunque con algunas reformas, es un acierto para establecer las faltas administrativas y las sanciones aplicables a quien las comete.

En el título cuarto de la Constitución, en el artículo 109, fracción III, se prevé como obligación general de los servidores públicos el no cometer "actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia", que deben observar en el desempeño de su función. A fin de dar cumplimiento a esa obligación en lo general, el artículo 113 contempla que en las respectivas leyes sobre responsabilidades administrativas se señalaran específicamente las obligaciones de los servidores públicos.

A partir de 1984 desaparece la distinción entre empleado público y alto funcionario, y se enfoca la reglamentación de la responsabilidad, al servicio que se brida y los principios rectores que rigen la actuación, surgiendo el concepto de servidor público.

1.3.1. Sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 21 de febrero de 1940.

La Ley Federal de Responsabilidad de 1940, también llamada "Ley Cárdenas" tuvo el mérito de ser la primera ley reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de 1917, esto aún y cuando el artículo 111 de la referida Constitución, contemplaba que el Congreso de la Unión debía expedir a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, al respecto el Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, nos señala que:

"Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el "breve términos" se cumplió, con la elaboración de la Ley de

Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados 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".¹⁵

A mayor abundamiento, se tiene que en esta ley se concedió por primera ocasión la acción popular para denunciar los delitos y faltas oficiales.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidad de 1940, constaba de 111 artículos y se encontraba dividida de la siguiente manera:

Título Primero.- Disposiciones preliminares.

Título Segundo.- De los delitos y faltas oficiales.

Título Tercero.- Del Procedimiento respectivo de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados.

Título Cuarto.- Del procedimiento respectivo de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.

Así pues, podemos apreciar que la ley que nos ocupa, dispuso la existencia de responsabilidad de los funcionarios públicos, en dos ámbitos, como delitos y como faltas oficiales, asimismo, hace alusión a una división entre altos funcionarios y los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, por lo que resulta necesario distinguir las sanciones de las que disponía.

En relatadas condiciones, se tiene que por lo que respecta a la comisión de delitos cometidos por altos funcionarios, la Ley Federal de Responsabilidad de 1940, contempla como sanciones las siguientes:

a) La Destitución del cargo o del honor de que estaba investido el funcionario;

¹⁵ El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992, p.87

- b) La Inhabilitación de cinco a diez años.

Ahora bien, por lo que respecto de las infracciones a la Constitución y leyes federales no señaladas como delitos, las cuales se conceptúan como faltas oficiales, señala como sanción la Suspensión del cargo de uno a seis meses.

Adicionalmente, para los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, por lo que respecta a la comisión de delitos, prevé como posibles sanciones las siguientes:

- a) Destitución.
- b) Inhabilitación de dos a seis años.
- c) Penas Pecuniarias (multas)
- d) Privación de la libertad hasta por doce años.

1.3.2. Sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de febrero de 1979.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, también conocida como “Ley López Portillo”, estaba integrada de 92 artículos repartidos en cinco títulos, mismos que se enumeran a continuación:

Título Primero.- Contiene definiciones y prevenciones generales.

Título Segundo.- Regula el Juicio Político y la Declaración de Procedencia.

Título Tercero.- Del Procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios que no gocen de fuero.

Título Cuarto.- Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados públicos por delitos o faltas oficiales.

Título Quinto.- Disposiciones complementarias.

Esta ley, estableció que la responsabilidad en que pueden incurrir los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, deriva de delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo y distinguía cuando el delito oficial lo cometían altos funcionarios (los que tenían fuero) y los no altos funcionarios (los que no tenían fuero), así como los procedimientos a seguir en cada caso.

Así, por lo que hace a las faltas oficiales, las definió como aquellas en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afectan de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trascienden al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y respecto de las cuales contempló como posibles sanciones la amonestación y la suspensión del cargo de uno a seis meses y la inhabilitación hasta por un año, esto para los altos funcionarios; no obstante, por lo que respecta a los demás funcionarios, no prevé propiamente las sanciones que se debían imponer, por lo que se remitía a lo que dispusieran las leyes y reglamentos respectivos.

Resulta atendible señalar que al igual que en la Ley Federal de Responsabilidad de 1940, solo establece un procedimiento penal, omitiéndose el procedimiento disciplinario administrativo, por lo que al respecto el maestro Daniel Ramos Torres, nos señala:

“los diferentes ordenamientos que regularon las responsabilidades de los funcionarios públicos federales, no obstante que identificaron las omisiones y faltas oficiales como violaciones leves que afectan el desempeño de la Administración Pública, no previeron procedimientos, autoridades, no sanciones de naturaleza administrativa para contenerlas o combatirlas”.¹⁶

Así pues, podemos concluir que dicha legislación estaba por demás incompleta en la medida en que no contemplaba la falta administrativa, ya

¹⁶ RAMOS TORRES, Daniel, Manual de Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos, Escuela Nacional de Administración Pública, México, 2003, p.67.

que se consideraban delitos. Lo anterior, aunado a que no existía un Procedimiento Administrativo Disciplinario, por lo que las autoridades que imponían las sanciones no eran de carácter Administrativo.

1.3.3. Sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es consecuencia de la reformas de 1982 al sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos, en la cual se clasificó a dichas responsabilidades en penales, civiles, políticas y administrativas.

Así pues, la referida Ley, regula el Juicio Político, la declaración de procedencia, la responsabilidad administrativa o disciplinaria y el registro patrimonial de los servidores públicos; se caracteriza por ser la primera que regula la responsabilidad administrativa por conductas contrarias a Derecho, lo cual es fundamental para reconocer el “Poder Disciplinario” de la Administración Pública y el afianzamiento del Estado de Derecho.

En este sentido, se tiene que por lo que hace a la responsabilidad política, se instituye para conductas por las cuales se afecten los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y es para servidores públicos de alto nivel, estableciéndose como posibles sanciones la destitución y la inhabilitación de uno a veinte años, las cuales se impones a través del Juicio Político.

Ahora bien, por lo que hace a la Responsabilidad Administrativa, es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, contravienen los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia; resulta aplicable para todos los sujetos que desempeñen un empleo cargo o comisión dentro de la Administración Pública y a todas aquellas personas que manejen o apliquen

recursos económicos federales, esto es, son sujetos de responsabilidad administrativa todos los servidores públicos de los tres Poderes Federales, incluyendo el Distrito Federal.

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, contempla como sanciones aplicables por la comisión de faltas administrativas las siguientes:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;
- V.- Sanción económica, y
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En relatadas condiciones, resulta atendible especificar que por lo que hace a la sanción de Suspensión, esta puede ser de tres días hasta tres meses. Asimismo, por lo que hace a la sanción económica, esta se impone con base al monto del beneficio, daño o perjuicios económicos causados por el servidor público; por último, por lo que hace a la sanción de Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, esta será de uno a diez años, cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios y el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y será de diez a veinte años si excede de ese límite o se trata de conductas graves.

CAPÍTULO 2

TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1.- Concepto de Responsabilidad

Desde el punto de vista etimológico, la palabra “Responsabilidad”, es decir, ***responsum*** –en un sentido restringido “**responder**”– según la cuarta acepción del Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, significa: “**capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente**”; es decir, el obligado a responder de algo o de alguien¹⁷.

Asimismo, el Maestro Fernández Ruiz retoma la definición del Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, y la complementa de la siguiente manera: “***la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente. Por otra parte, en términos concretos, la responsabilidad se entiende como el surgimiento de una obligación o sanción en un caso determinado o determinable, como resultado de un acto específico***”¹⁸.

De las anteriores definiciones, podemos distinguir que la Responsabilidad tiene tres elementos que la distinguen, esto es: “**la existencia de un daño o perjuicio**”, “**una obligación**” y “**la reparación**”; en relatadas condiciones, se puede concluir que la Responsabilidad no es más que asumir las consecuencias de los actos u omisiones que realicen las personas y que perjudiquen a otros, sean intencionados o no.

En términos generales, al hablar de “Responsabilidad” debemos aludir al hecho de que todo aquél que cause un daño a otro debe resarcirlo; no

¹⁷ Responsabilidad del Estado, en: <http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/wtd9d1/r6.html>

¹⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, **Derecho Administrativo, México**, McGraw Hill, México 1997, p. 164.

obstante lo anterior, para lograr una mayor comprensión respecto del concepto de “Responsabilidad”, se debe aludir a que el mismo proviene del latín *sponsor*, que significa “el que se obliga”, y *responderé*, cuya traducción sería “hacer frente”¹⁹.

2.2.- Obligaciones de los servidores públicos.

Actualmente el desempeño de los empleados y funcionarios públicos dentro del gobierno de un Estado en los tres ámbitos de poder, constituye el pilar más importante de la función pública. Por ello es relevante que se haya establecido un sistema de responsabilidades de los servidores públicos que dé cuenta de sus actos bajo el concepto de que son servidores públicos al servicio de la Ciudadanía y de que en sus acciones va implícita la responsabilidad de cumplir con lo que la ley les señala en cada caso.

En este sentido, previo a abordar el presente tema, resulta atendible precisar que servidor público se define como “*persona que brinda un servicio de utilidad social*”²⁰. Esto quiere decir que aquello que realiza beneficia a otras personas y no genera ganancias privadas (más allá del salario que pueda percibir el sujeto por este **trabajo**).

A mayor abundamiento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que se reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.

Una vez precisado el concepto de servidor público, se debe aludir a la base Constitucional que sirve como fundamento de las obligaciones de los

¹⁹ TAMAYO SALMORÁN, Rolando, Nuevo diccionario jurídico mexicano, México 2008, Porrúa–UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 3349

²⁰ <http://definicion.de/servidor-publico/>

servidores públicos, esto es el artículo **113** de nuestra Carta Magna, que prevé lo siguiente:

“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”

Precepto legal que delimita las obligaciones de los servidores públicos al contemplar que en el desempeño de sus funciones deben apegarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, señalando igualmente cuales son las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran. En este sentido, es de mencionar que en el caso de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, sus obligaciones se encuentran previstas en el artículo **47** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que serán detalladas más adelante, en el apartado de la Responsabilidad Administrativa.

Así se tiene que, con la finalidad de obligar a los servidores públicos a cumplir con los principios rectores del servicio público, es que se otorgó al Estado la facultad disciplinaria, misma que tiene como finalidad el asegurar y controlar la calidad y continuidad de la función pública, lo cual garantiza que el servicio que se preste a la comunidad por parte de las autoridades, sea de excelencia.

2.2.1. Legalidad.

Al hablar de legalidad se entiende que es legal lo ajustado a Derecho y a la Ley, es decir, a lo que está permitido por la norma jurídica. En este sentido, el Estado realiza sus fines a través de los servidores públicos, los cuales, para dar cumplimiento al principio de Legalidad, deben ajustar su actuación estrictamente al marco legal aplicable al ejercicio de su función, cargo o comisión que tenga encomendada. Así, la actuación del servidor público en el cumplimiento de su función debe de constreñirse forzosamente al marco legal.

Ahora bien, el principio de Legalidad encuentra su fundamento en lo previsto por los artículos **14** y **16** de nuestra Carta Magna, que contienen los derechos de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica, mismos que deben ser observados por la autoridad en todo Procedimiento Administrativo Disciplinario, los cuales deben ser substanciados por autoridad competente y en estricta sujeción a las etapas y formalidades señaladas en la Ley, debiendo ser instruidos con base en la identificación de la conducta antijurídica del presunto infractor.

A mayor abundamiento, se tiene que de acuerdo al Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, la Legalidad se define como: “cualidad de legal”, que a su vez se define como “lo prescrito por ley y conforme a ella”²¹, razón por la que para la materia que nos ocupa, esto es, las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se puede dilucidar que el servidor público dentro de la Administración Pública debe proceder apegado a la ley, es decir, la actuación del servidor público debe ajustarse a las disposiciones normativas que rigen cada dependencia o entidad de la Administración Pública.

Por lo anterior, se puede concluir que el principio de legalidad, es la obligación que tienen las autoridades de actuar única y exclusivamente en cumplimiento de las disposiciones legales en vigor, debiendo resaltar el

²¹ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. www.rae.es.

hecho de que dicho principio es el que preserva el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, ya que su actuación en todo momento debe estar fundada y motivada, para así garantizar al gobernado la existencia de un Estado de Derecho, en el cual el gobernante no puede ni debe actuar conforme a su capricho, sino fundado exclusivamente en las leyes y términos expuestos en la Ley.

2.2.2. Honradez.

La Honradez, en sentido amplio constituye una cualidad humana que consiste en comportarse y expresarse con sinceridad y coherencia, respetando los valores de la justicia y la verdad; no obstante lo anterior, para una mayor comprensión del término honradez, tenemos que hacer alusión al vocablo *Honra*, que significa “respeto a la dignidad propia; buena opinión y/o fama adquirida.” Por tanto, podemos concluir que la honradez es un valor moral permanente exigido como un debido comportamiento.

Ahora bien, tratándose del régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el principio de honradez consiste en que la conducta de los servidores públicos durante el periodo que dure su cargo, empleo o comisión se ajuste a los principios morales fundamentales de la sociedad; en consecuencia, el servidor público debe utilizar los recursos que le son asignados para los fines encomendados, sin que la conducta ejercida afecte el patrimonio de la dependencia o entidad en la que desempeña su función pública.

A Mayor abundamiento, y con la finalidad de lograr una mejor comprensión del principio de honradez, se tiene que el Licenciado Alberto del Catillo del Valle lo define de la siguiente manera:

“(…) es un principio de la moral, llevado al orden jurídico, para establecer que los servidores públicos no deben confundir la finalidad de la función pública con los intereses particulares, enriqueciéndose a costa de

condicionar la expedición de actos de autoridad o de gobierno a favor de los gobernados a cambio de alguna prenda, retribución o contraprestación que las leyes no prevean.”²²

De lo que podemos concluir lo siguiente: si bien la Honradez constituye un principio fundamental de la sociedad, al aplicarlo al servicio público deja de ser un deber moral y se convierte en un principio jurídico, pues la transparencia se define como una obligación que incluye el cumplimiento de las leyes y la utilización eficiente y estricta de los recursos públicos.

2.2.3. Lealtad.

Para definir correctamente el término “Lealtad”, primeramente se debe percibir como un valor moral que conlleva una virtud que desarrolla la conciencia, lo cual implica cumplir los compromisos aun frente a circunstancias cambiantes o adversas; esto es, se trata de una obligación que uno tiene con el prójimo.

A mayor abundamiento, la Lealtad se define como el “cumplimiento de lo que exigen las leyes de fidelidad y las del honor y hombría del bien”, y deriva de *leal*, que se refiere a lo “fidedigno, verídico y fiel, en el trato o en el desempeño de un oficio o cargo”²³. Por tanto, se refiere a que el servidor público debe prestar sus servicios a una institución de tal forma que el cumplimiento de sus obligaciones esté siempre por encima de cualquier interés particular, debiendo realizar su actividad pública con total entrega a la institución de que forma parte.

Por todo lo anterior, y toda vez que en el presente trabajo de investigación se está abordando la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, es que se llega a la conclusión de que al hablar del principio de Lealtad, se está hablando de una exigencia que tienen los servidores

²² VEGA RUÍZ, Juan Francisco, Medios de Defensa contra procedimientos disciplinarios a servidores públicos federales. Ed. Montealto. México 2006, pp. 48-49.

²³ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. www.rae.es

públicos de entrega hacia la institución en la que prestan su servicio, debiendo anteponer los intereses públicos –y por ende los intereses de la nación- a cualquier interés personal.

2.2.4. Imparcialidad.

Según el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, “imparcialidad” se define como la **“falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud”**²⁴; en tal virtud, al aplicar el término “imparcialidad” a la función pública, se traduce en que en el ejercicio de ésta no se puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que la actuación de los servidores públicos debe realizarse sin preferencias personales, y su compromiso es tomar decisiones y ejercer su función de manera objetiva, sin perjuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

A mayor abundamiento, la Licenciada Isabel Trujillo define la Imparcialidad como:

“La característica principal de una legislación justa que excluye al particularismo y los privilegios”²⁵

Definición que si bien resulta más general, nos sirve de referencia para abundar respecto al origen de la imparcialidad en nuestra Carta Magna, mismo que encuentra sustento en su Artículo 17, que es donde se prevé que la administración de Justicia es una actividad inherente al poder Judicial. No obstante, también resulta aplicable para toda la actuación del poder público de un Estado; tal es el caso de los Órganos de Control Interno de la Administración Pública del Distrito Federal, los cuales son los encargados de substanciar los procedimientos administrativos sancionadores en contra de los servidores públicos de dicha administración y en donde adquiere especial

²⁴ Idem.

²⁵ **Imparcialidad**. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2007.

relevancia la imparcialidad, ya que es la garantía de los intereses públicos y de una defensa a favor de los presuntos responsables.

En términos de lo anterior, es posible concluir que la Imparcialidad constituye una regulación del poder público, que obliga a los servidores públicos a actuar de manera objetiva y ecuánime en el desempeño de sus funciones, para así garantizar que sus decisiones estén acorde a los intereses generales.

2.2.5. Eficiencia

Según la enciclopedia Wikipedia, “eficiencia” se define como: **“la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un objetivo con el mínimo de recursos posibles”**²⁶; en relatadas condiciones, al transportar la eficiencia como un principio del servicio público, debemos referirnos a los aspectos formales de oportunidad, producción, debido uso de recursos humanos y materiales, y derivado de ello establecer que un servidor público, para acatar el principio de eficiencia, debe utilizar los recursos que le asigna el Estado para el desarrollo de su función pública con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionaron, pues su desperdicio o desvío redundaría en perjuicio de la función pública.

A mayor abundamiento y para una mejor comprensión de lo que significa la “eficiencia” como principio rector del servicio público, me permito aludir al Licenciado José Francisco Ruiz Massieu, quien en su obra “Reforma administrativa y procedimiento administrativo” señala que: **“la eficiencia asegura el uso óptimo de los recursos puestos a disposición y; con la eficacia se colma la necesidad de la colectividad”**²⁷, de lo que se puede concluir que la eficiencia no es más que el deber que tienen los servidores

²⁶ <http://es.wikipedia.org/wiki/Eficiencia>.

²⁷ RUIZ MASSIEU, José Francisco, **“Reforma administrativa y procedimiento administrativo”**, Revista de la Escuela de Derecho, México, Universidad Anáhuac, año II, número 2, pp. 625-650,

públicos de aprovechar los recursos que le son otorgados de manera óptima, debiendo utilizarlos únicamente para el fin que le fueron encomendados.

2.2.6. Eficacia

Usualmente, el término “eficacia” se confunde con “eficiencia”, y ello obedece a que en la práctica se encuentran íntimamente ligados. En efecto, al hablar de “eficacia” estamos refiriéndonos a la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea tras la realización de una acción, mientras que la “eficiencia” se refiere al uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo; en tal circunstancia, es factible apreciar que para ser eficaz únicamente se tiene que cumplir con un objetivo, mientras que para ser eficiente, se debe cumplir un objetivo utilizando el mínimo de los recursos disponibles.

Ahora bien, para lograr una mayor comprensión de la eficacia, es conveniente aludir al concepto que la define como “**capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera**”²⁸. En consecuencia, al trasladar la eficacia como una obligación de los servidores públicos, se traduce en que éstos deben cumplir sus respectivos empleos, cargos o comisiones logrando los resultados que se espera de ellos. Luego entonces, un servidor público es eficaz en la medida en que cumple con sus obligaciones para lograr los resultados que se esperan, encaminando su actuar a un mejor funcionamiento del servicio público.

2.2.7. Transparencia

La actividad del Estado, al estar dirigida hacia la comunidad, debe caracterizarse por otorgar una apertura de toda la actividad administrativa a la ciudadanía. Por tanto, la transparencia debe enfocarse a permitir que el poder público y su accionar se encuentren a la vista de todos, de ahí la

²⁸ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. www.rae.es.

importancia de abundar más en el presente trabajo respecto del citado concepto.

En tales condiciones, se tiene que el Ministro de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz, define a la transparencia como:

“Una condición del Estado de derecho, no tanto porque el concepto descansa en ese elemento específico, sino porque su funcionamiento general pasa por la obtención de información... (y) el incremento de la disponibilidad de información aumenta en la calidad de la información de la ciudadanía y, aumenta así las posibilidades de control de los actos del poder público. Adicionalmente, facilita el conocimiento de cómo actúan esos órganos, lo que, a su vez, aumenta la calidad de las prestaciones otorgadas y tenderá a impedir que, por la vía de la corrupción, se tomen decisiones alejadas de los parámetros de otorgamiento de bienes o servicios”²⁹.

Así las cosas, es posible dilucidar que la transparencia de la Administración Pública está íntimamente ligada a la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, pues constituye un elemento indispensable para evitar, prevenir y eventualmente sancionar prácticas de corrupción.

Ahora bien, el principio de transparencia encuentra fundamento en el artículo sexto Constitucional, mismo que contempla el derecho fundamental de acceso a la información pública, garantizando la transparencia del ejercicio de la función pública así como el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de la Administración Pública.

Por todo lo anterior, podemos concluir que la transparencia constituye un elemento de control que desalienta la corrupción, pues en la medida en que la sociedad tiene acceso a la información pública se elimina la discrecionalidad de las autoridades; esto es, al haber un escrutinio de la

²⁹ Cossío D., J. R. (Octubre de 2005). Este País.
http://estepais.com/inicio/historicos/175/6_ensayo1_es%20la%20transparencia_cssio.pdf

función pública, se tiene un mayor control respecto de la forma en que se ejercen los recursos públicos y, por ende, la transparencia constituye un pilar en la Administración Pública.

2.3. Tipos de Responsabilidad.

El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema Constitucional y Legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, la cual implica necesariamente la distinción de los actos u omisiones de acuerdo a su naturaleza para determinar la aplicación del procedimiento que corresponda y, por consecuencia, la legislación que resulta aplicable al hecho concreto; en relatadas condiciones, tenemos que el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez³⁰, nos dice que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos **108** al **114** de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidad de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:

A).-La responsabilidad política. para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

B).-La responsabilidad penal. para los servidores públicos que incurran en delito.

C).-La responsabilidad administrativa. para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.

D).-La responsabilidad civil. para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

Así, los servidores públicos pueden incurrir en varios tipos de responsabilidad, siempre en función de la rama de derecho que estén

³⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, op. cit., P. 194

infringiendo; por consiguiente, la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad de su autor, siendo importante resaltar que el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituye en órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias. En relatadas condiciones, se hace necesario abundar más en los tipos de responsabilidad a la que se encuentran sujetos los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, a fin de conocer ampliamente las características de dichas responsabilidades que incluso llegan a derivar en responsabilidades de carácter laboral o penal.

2.3.1. Responsabilidad Civil.

Para conocer ampliamente lo que es la Responsabilidad Civil, resulta necesario aludir a la definición que realizan los juristas al respecto, quienes la consideran como:

“La obligación que tiene una persona de indemnizar los daños y perjuicios que ha causado”³¹

De lo que se puede concluir que por Responsabilidad Civil se entiende la obligación que tiene las personas de reparar los daños que han causado.

Ahora bien, para efectos del presente trabajo, resulta atendible hacer alusión que para el caso de los servidores públicos, la Responsabilidad Civil no se contrae a sus actos particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente, causen algún daño y/o perjuicio al patrimonio de un particular, en cuyo caso se podrán interponer demandas civiles en su contra, debiéndose resaltar que en estos casos no se requiere declaración de procedencia o desafuero aún y cuando se trate de funcionarios de alto nivel.

³¹ Responsabilidad del Estado, en: <http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/wtd9d1r6.html>

A mayor abundamiento, y con la única finalidad de comprender lo que es la Responsabilidad Civil de los servidores públicos, se debe hacer alusión al hecho de que dicha responsabilidad se da por causar daños y perjuicios que puedan ser cuantificables en dinero, por lo que cuando se trata de demandas que se entablen contra cualquier servidor público por cuestiones que causen daños y perjuicios, se estará en presencia de una Responsabilidad Civil.

Por último, es de resaltar que hasta el año 2004, el Código Civil Federal en su artículo 1927 contemplaba la obligación del Estado de reparar los daños sufridos por algún particular a causa de la actuación de algún servidor público en el ejercicio de sus funciones; no obstante, dicho numeral fue derogado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre del año 2004, por lo que esta obligación se encuentra regulada ahora por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado –por lo que hace al ámbito Federal- y por la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal –respecto del Distrito Federal-, las cuales coinciden en que el Estado responderá únicamente por actividades de los servidores públicos que le estén adscritos y que podrá repercutir en los servidores públicos la cantidad que haya pagado por concepto de indemnización.

2.3.2. Responsabilidad Laboral.

Para el servidor público, en tanto trabajador como parte de una relación laboral con el Estado, el marco regulatorio de su responsabilidad está dado por el conjunto de normas que establecen las obligaciones que asume con motivo de su trabajo. Así se tiene que la Responsabilidad Laboral de los servidores público se encuentra regulada en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el apartado B, relativo a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del

artículo 123 Constitucional. Es preciso indicar, que la mayoría de las leyes locales siguen el modelo de la legislación burocrática federal adecuándola a sus necesidades y capacidad financiera del poder público estatal.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, divide a los trabajadores en dos grupos, de base y de confianza. Estos últimos quedan excluidos del régimen de esta Ley, quienes disfrutaran únicamente de las medidas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social y no gozaran de estabilidad en el empleo.

En el caso particular del Distrito Federal, la relación jurídica de trabajo entre el Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores de base a su servicio, se rige por los ordenamientos jurídicos antes mencionados, así como por las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal y los acuerdos que emita el Titular del ejecutivo local.

Luego, la conducta ilícita de los Trabajadores al Servicio del Estado se halla prevista y sancionada por la legislación laboral, independientemente de la aplicabilidad, en su caso, de sanciones de otra naturaleza. Las sanciones laborales pueden consistir en la suspensión temporal o en el cese de los efectos del nombramiento.

En el supuesto de la suspensión temporal, el titular de la dependencia u organismo público deberá recabar la conformidad del sindicato, y en el supuesto de que no exista conformidad y se tratara de causas graves tales como la falta de probidad y honradez, violencia, amagos, injurias, malos tratos, destrucción intencional relacionados con el trabajo, revelación de asuntos secretos o reservados de los que se tenga conocimiento con motivo del trabajo, ocurrir en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún narcótico o droga, se demandaría la conclusión de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por lo que respecta al cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores de base, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta

administrativa –con la intervención del trabajador y de un representante del sindicato respectivo-, en la que con toda precisión se asentarán 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 intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto una al trabajador y otra al representante sindical. Si a juicio del titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, se deberá acompañar a la demanda, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que al formularse ésta se hayan agregado a la misma, según lo dispone la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 46 Bis.

2.3.3. Responsabilidad Política.

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Mexicana, la Responsabilidad Política es:

“La que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 de la Constitución”³²

Así, la Responsabilidad Política se puede definir como aquella que puede atribuirse a los servidores públicos de más alto rango, como consecuencia de un Juicio Político seguido por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses fundamentales o de su buen despacho.

A mayor abundamiento, esta clase de Responsabilidad se encuentra prevista en la Constitución Federal, en los artículos **109** fracción **I** y **110**, donde se instituye la procedencia del Juicio Político; asimismo, se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

³² Ídem.

Públicos, particularmente en su Capítulo I, denominado: “**SUJETOS, CAUSAS DE JUICIO POLÍTICO Y SANCIONES**”, dentro del cual, en su artículo 7, se encuentran enumerados los actos u omisiones de los servidores públicos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, mismos que se citan a continuación:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

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

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

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

Luego entonces, para que resulte procedente iniciar el Juicio Político, se debe acreditar que el acto u omisión que se atribuye al servidor público encuadre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, resulta necesario precisar a qué servidores públicos les es aplicable esta clase de responsabilidad; así, tenemos que de conformidad

con lo previsto en el artículo **110** de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán ser sujetos de Juicio Político los siguientes servidores públicos:

- Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Consejeros de la Judicatura Federal.
- Secretarios de Despacho.
- Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- El Fiscal General de la República.
- El procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.
- Los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
- El consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.
- Los Magistrados del Tribunal Electoral.
- Los Integrantes de los Órganos Constitucionales Autónomos.
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal mayoritaria, Sociedades y Asociaciones Asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.
- Los Gobernadores de los Estados.
- Diputados Locales.
- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.
- Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.
- Los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, los cuales sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Una vez precisado lo anterior, es de señalar que la Cámara de Diputados y la de Senadores resultan ser los órganos competentes para tramitar el Juicio Político. En efecto, el artículo **10** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé que es facultad de la Cámara de Diputados el sustanciar el procedimiento relativo al Juicio Político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia. Asimismo, el Juicio Político solamente podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo o dentro del año siguiente.

En esta tesitura, por lo que respecta al **“Procedimiento del Juicio Político”**, se tiene que la primera fase del Juicio, comienza una vez presentada la denuncia por escrito, que se desarrolla ante la Cámara de Diputados. Si ésta considera que hay elementos para acusar, deberá formular la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, la cual resuelve en definitiva. La sanción puede ser la destitución del funcionario e inhabilitación de uno a veinte años.

Por último, resulta atendible el aludir que las Declaraciones y Resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores no admiten recurso alguno y que por lo que hace a los servidores públicos de los Estados de la República, la Resolución que emita la Cámara de Senadores tiene el carácter declarativo y la decisión final corresponde al Congreso Local.

2.3.4. Responsabilidad Moral.

Según la Enciclopedia electrónica Wikipedia, la Responsabilidad Moral es: **“la imputación o calificación que recibe una persona por sus acciones desde el punto de vista de una teoría ética o de valores morales particulares”**³³, esto es, se relaciona con sus acciones y su valor moral; luego entonces, se trata de un sistema de principios y de juicios compartidos

³³ http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad_moral

por los conceptos y las creencias culturales, religiosas y filosóficas de una sociedad, que determinan si algunas acciones dadas son correctas o incorrectas, lo que resulta funcional para regular el comportamiento de sus miembros.

Así, podemos concluir que la Responsabilidad Moral constituye los valores y principios que cumplen los individuos en una sociedad para desarrollar una convivencia en armonía. En relatadas condiciones, al aplicarlo al ámbito de los servidores públicos, debemos destacar que estos cuentan con códigos de conducta que deben cumplir durante su desempeño, los cuales constituyen una obligación moral para lograr un correcto desarrollo de la función pública. Luego entonces, si bien se trata de normas no obligatorias, ya que no existe un poder coercitivo que obligue su cumplimiento, también es verdad que deben ser cumplidas para lograr una aceptación en un grupo, como en este caso lo es el servicio público.

2.2.5. Responsabilidad Administrativa.

Al hablar de responsabilidad administrativa, el maestro Gabino Fraga señala: **“Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse además una responsabilidad civil o penal”**³⁴, en términos de lo anterior, debemos señalar que la Responsabilidad Administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, contravienen los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia.

En efecto, en materia de Responsabilidades, el Título Cuarto de nuestra Constitución Política otorga competencia tanto a la Federación como a las Entidades Federativas para conocer, instrumentar y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos, al disponer en los artículos 109, fracción III, y 113, las prevenciones legales sobre las que deben expedirse

³⁴ FRAGA, Gabino, **“Derecho Administrativo”**, Ed. Porrúa, México 2008, Pag. 169.

las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que se enlistan a continuación:

1.- Se dispone la publicación de Leyes sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales deben especificar las autoridades competentes para su aplicación, así como las sanciones y el procedimiento que se debe seguir para su aplicación.

2.- Legalidad, lealtad, eficiencia, honradez e imparcialidad, son los criterios establecidos para determinar las conductas de los servidores públicos, de los cuales deriva un catálogo de obligaciones que en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que nos ocupa en el presente trabajo, se encuentran enumerados en su artículo **47**, mismo que a la letra dispone:

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

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

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

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

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

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

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

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respeto 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 período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

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

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

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la

autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público a las personas antes referidas formen 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 procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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 beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

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

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

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

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

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

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

o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

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

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto”

3.- Precisa la autonomía de los procedimientos y la prevención de que no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta.

Ahora bien, se debe señalar que la Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por ellos en el ejercicio de sus funciones, mismos que deben estar definidos ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió su nombramiento, la Ley que rige el acto que se investigó o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tal y como lo plasmó el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la Tesis Jurisprudencial que al rubro señala:

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. La

responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia

legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que 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, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

En términos de lo anterior, podemos señalar que en el caso de la Responsabilidad Administrativa, la identificación de las conductas infractoras no se puede limitar únicamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino a un sinfín de Disposiciones, Reglamentos, Circulares, Manuales y/o Acuerdos que fijan obligaciones administrativas a los servidores públicos, debiéndose resaltar que la Responsabilidad Administrativa y su sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que por su naturaleza resarcitoria debe ser Responsabilidad Administrativa, basada en leyes y procedimientos administrativos, a diferencia de la civil que cuando con su actuar, el servidor público en el ejercicio de sus funciones,

causa un daño o perjuicio a particulares, la responsabilidad que afronta es meramente Civil.

Una vez precisado en qué consiste la Responsabilidad Administrativa, se debe referir a quienes se encuentran sujetos a dicha Responsabilidad, así tenemos que de acuerdo al artículo 108 Constitucional y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comprende a los "...representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal...".

Ahora bien, toda vez que el presente Trabajo se encuentra relacionado con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta pertinente hacer alusión que en materia de Responsabilidades Administrativas en el Distrito Federal, son autoridades competentes para conocer de las irregularidades administrativas de los servidores públicos:

- a) La Contraloría General del Distrito Federal, como parte del Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal.
- b) El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.
- c) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y
- d) Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Por último, respecto a las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos por incurrir en responsabilidad administrativa, el artículo **113** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, las cuales deberán establecerse de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y a los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones. En términos de lo anterior, resulta conveniente hacer alusión al artículo **53** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, mismo que establece que las sanciones Administrativas consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública.

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

De lo anterior, se advierte que además de las sanciones establecidas en el artículo 113 de nuestra Carta Magna, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece el “**Apercibimiento**” y la “**Amonestación**“, como posibles sanciones administrativas.

CAPÍTULO 3

SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, IMPOSICIÓN Y APLICACIÓN DE LAS MISMAS.

3.1. Sanciones Administrativas.

Es de explorado derecho conocido que el incumplimiento de un deber o un supuesto normativo produce una consecuencia jurídica, de ahí la necesidad de abordar en el presente trabajo el tema de las sanciones administrativas. Así pues, resulta atendible conocer a que se refiere el término jurídico de sanción. Para ello, tenemos que Eduardo García Maynez, define a la sanción como:

“La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al manejo legal”³⁵

Definición de la que podemos concluir que la sanción no es más que un castigo que se impone con la finalidad de mantener el orden jurídico a través de la represión de las conductas ajenas a la norma.

Ahora bien, las sanciones administrativas se dividen en disciplinarias y de policía; en este sentido, las primeras resultan aplicables únicamente a cierto grupo de la población que dadas sus características particulares de servidor público, tienen la obligación de preservar el correcto ejercicio de la función pública; mientras que las sanciones de policía son aplicables a todo miembro de la sociedad, pues son consecuencia del incumplimiento de las obligaciones que todo individuo tiene como integrante de la comunidad. Por lo anterior, resulta evidente que para los fines de este trabajo, nos

³⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 47ª ed. Ed. Porrúa; México 1995, p.301.

abocaremos al estudio de las sanciones disciplinarias, las cuales son necesarias para preservar la vigencia de los valores de la función pública mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración pública, por lo que para su imposición, necesariamente debe existir una relación de subordinación entre el sujeto de la sanción y el órgano que la aplica, así como la previsión de la falta en los ordenamientos del Estado.

A mayor abundamiento, tenemos que la sanción disciplinaria encuentra fundamento en la fracción III, del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, imparcialidad, eficiencia, honradez y lealtad que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; precisado lo anterior, se debe aludir a cuáles son las posibles sanciones disciplinarias que es posible imponer a los servidores públicos, por lo que resulta necesario aludir al contenido del artículo 113 de nuestra carta Magna, el cual establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; **las sanciones aplicables** por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. **Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas,** y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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

Precepto del que se desprende que por mandato constitucional, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que afecten la legalidad, imparcialidad, eficiencia, honradez y lealtad en que incurran los servidores públicos, consistirán en suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica, no obstante, se dejó abierta la posibilidad de que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos puedan contemplar sanciones adicionales a las antes citadas. En este sentido, tenemos que de conformidad con el artículo **53** la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones administrativas consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública.

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Apreciándose claramente que además de las sanciones previstas en el artículo **113** de nuestra Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que al efecto nos ocupa en el presente trabajo, incluyó al “**apercibimiento privado o público**” y a la “**amonestación privada o pública**” como posibles sanciones aplicables a los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones.

En términos de todo lo anterior, debemos concluir que por sanción administrativa se entiende como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. No obstante, en lo relacionado con servidores públicos, se debe entender como sanciones disciplinarias las que constituyen medidas correctivas que imponen los órganos de gobierno competentes legalmente para tales efectos, por medio de las cuales la administración pública protege el orden interno y salvaguarda los principios enunciados que regulan los servicios encomendados al Estado.

3.1.1. Medidas cautelares

Llámese “medidas cautelares” a **“todas aquellas actuaciones o decisiones que, sin prejuzgar del resultado final, de contenido positivo o negativo, que un órgano de la administración pública o un juez o magistrado del poder judicial, puede adoptar para que el resultado de la resolución administrativa o judicial surtan plenos efectos para los interesados o para la parte procesal. Para ello, se exige la concurrencia de dos requisitos: el *fumus boni iuris* o apariencia de buen Derecho y el *periculum in mora* o peligro/riesgo por el paso del tiempo.**

También podemos decir que las medidas cautelares, calificadas también como providencias o medidas precautorias, son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.³⁶

Así pues, tenemos que las “medidas cautelares” constituyen determinaciones asumidas por la autoridad previo a resolver en definitiva la litis, las cuales no prejuzgan decisión que se asumirá como resolución.

³⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial UNAM. México 1996. Vol. III. P. 2091.

Ahora bien, para los efectos del presente trabajo, tenemos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente contempla como “medida cautelar” la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión, misma que se encuentra prevista en su artículo **64** fracción **IV**.

En este sentido, se debe resaltar que la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión, es aplicada a juicio de la autoridad que sustancia el procedimiento y puede ser impuesta por las Contralorías Internas previa o posteriormente a la notificación del citatorio de la audiencia de ley prevista en la fracción **I**, del artículo **64** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debiendo resaltar el hecho de que la suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute al servidor, lo cual deberá constar expresamente al momento de la aplicación.

La “medida cautelar” suspende los efectos del nombramiento del servidor público desde el momento en que sea notificada al interesado. La autoridad que sustancia el procedimiento no debe especificar la duración de la suspensión, pero podrá cesarla cuando lo considere adecuado. En todos los casos la suspensión terminará al momento de dictarse la resolución correspondiente y en caso de que los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran haber percibido durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

3.2.2. Abstención de sanción.

De la lectura del artículo **63** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se aprecia que el legislador otorgó competencia a los Órganos de Control Interno para abstenerse de sancionar a los infractores por única ocasión, no obstante lo anterior, condicionó dicha prerrogativa a que sea justificada la causa de su abstención, instituyendo las siguientes limitantes:

- Que se trate de hechos que no revistan gravedad, ni constituyen delito.
- Que lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor.
- Que el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Así tenemos que cuando se trate de conductas infractoras que no revistan gravedad, y que por lo tanto no representen un impacto para el correcto desarrollo de la función pública, se puede omitir sancionar por única ocasión a los servidores públicos responsables, figura que resulta de gran importancia, pues se encuentra abocada a que los recursos humanos con que cuentan los Órganos de Control Interno se enfoquen a asuntos que por su gravedad o relevancia ameriten especial atención.

A mayor abundamiento, se debe hacer mención que en la práctica esta prerrogativa es poco utilizada, pues debe tomarse en cuenta que difícilmente se puede considerar como no grave un acto u omisión que afecte la legalidad, imparcialidad, eficiencia, honradez y lealtad que debe observar un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

3.2.3. Imposición de sanciones.

Como anteriormente se dijo en el presente trabajo, las sanciones aplicables por los actos u omisiones que afecten la legalidad, imparcialidad, eficiencia, honradez y lealtad en que incurran los servidores públicos, consistirán en “suspensión”, “destitución”, “inhabilitación” y “sanción económica”; en relatadas condiciones, resulta atendible abordar con mayor profundidad la forma en que las sanciones administrativas pueden ser aplicadas a los servidores públicos.

Así pues, tenemos que el artículo **64** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé el procedimiento que debe seguir la autoridad para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos, estableciendo en su fracción **I**, que se deberá citar al

presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen; el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, debiendo mediar entre la fecha de la citación y la de la celebración de la audiencia un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. Audiencia a la que además debe asistir el representante de la dependencia.

En este sentido, podemos advertir que esta parte del procedimiento respeta la garantía de audiencia del gobernado, ya que obliga a la autoridad a cumplir con las siguientes formalidades:

- a) Comunicar previa y detalladamente al servidor público probable responsable la acusación en su contra.
- b) Otorgar tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa.
- c) Comunicar al probable responsable el derecho que tiene a defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor o persona de su confianza.

Resulta atendible aludir que para la notificación del oficio citatorio de audiencia de ley, se debe acudir de manera supletoria al Código Federal de Procedimientos Penales, por lo que todas las notificaciones efectuadas dentro del procedimiento administrativo disciplinario sustanciado conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deben cumplir con las formalidades del artículo **109** del citado código federal, no obstante tratándose de servidores públicos en funciones, la citación a la referida audiencia se hará por conducto del superior jerárquico respectivo, a menos que el éxito de la tramitación requiera que no se haga así. Lo anterior, en estricto apego a lo previsto en el artículo **82** del Código Federal de Procedimientos Penales.

En términos de lo anterior, se puede dilucidar que el momento procesal oportuno para que el servidor público probable responsable alegue y ofrezca

las pruebas que estime pertinentes para su defensa, es al momento de la celebración de la audiencia de ley prevista en la fracción I, del artículo 64 de la multicitada ley federal.

Ahora bien, la fracción II del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que: ***“Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico”***; así tenemos que se obliga a la autoridad a desahogar las pruebas ofrecidas por el servidor público probable responsable, debiendo resolver sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo la correspondiente sanción administrativa.

En este sentido, se debe destacar que si bien es cierto que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla que una vez desahogadas las pruebas se deberá dictar la resolución del procedimiento administrativo disciplinario en un plazo de treinta días hábiles, también lo es, que el legislador omitió incluir una consecuencia jurídica en caso de que no se cumpla con dicha formalidad, razón por la que en la práctica la autoridad no se ajusta a dicho término para el dictado de su determinación. Situación similar acontece con el término que se dispuso para la notificación de la resolución.

Por todo lo anterior podemos concluir, que para la imposición de sanciones de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad debe cumplir con las siguientes formalidades:

- 1.- Citar al probable responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un

defensor, debiendo mediar entre la fecha de la citación y la de la celebración de la audiencia un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

2.- Se debe celebrar una audiencia de ley, en la que se otorga al servidor público probable responsable la posibilidad de alegar y ofrecer las pruebas que a su derecho estime pertinentes.

3.- Se dictará una resolución en la que se declare la inexistencia de responsabilidad o se imponga al infractor la sanción que en derecho corresponda.

3.2. **Apercibimiento Público y Privado.**

El apercibimiento posee en el lenguaje forense dos acepciones que se distinguen claramente. Significa en primer lugar la advertencia o conminación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias favorables que podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones; en un segundo sentido, es una sanción que los magistrados y los jueces pueden imponer a sus subordinados y también a quienes perturben o contraríen el normal desarrollo de las audiencias y demás actividades judiciales o falten de palabra o por escrito, al respeto y consideración debidos a la administración de justicia.³⁷

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define el concepto de la sanción “apercibimiento”, por lo que resulta necesario acudir a diversas fuentes para comprender dicha sanción.

Así, tenemos que el Diccionario Enciclopédico Vox 1, define el “apercibimiento” como un: “**Aviso, advertencia de una autoridad**”³⁸

Asimismo, el profesor De Pina Vara, define al “apercibimiento” como:

³⁷ IBIDEM. Vol I. P. 130.

³⁸ Cfr. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L. <http://es.thefreedictionary.com/apercibimiento>. Consultado el diez de enero de dos mil quince.

“la conminación que el juez hace a una persona cuando se cree, con fundamento, que está en disposición de cometer un delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer el que se presupone u otro semejante, será considerado como reincidente, Corrección disciplinaria en la que amonestación que la autoridad dirige a un funcionario intimándole a evitar a la repetición de una falta. Prevención o aviso”³⁹

Por otra parte, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas señala que el apercibimiento, constituye ese tipo de sanción, uno de los modos de manifestarse la facultad disciplinaria que corresponde a los titulares del poder jurisdiccional para mantener el orden y buen gobierno de sus respectivos tribunales. Sobre este particular enseñaba en su curso el profesor Eduardo J. Coutore, según refiere Enrique Vescovi, que ese poder de disciplina no es otra cosa que una facultad de mando y de gobierno realizada con objeto de mantener normal o regularmente el funcionamiento del servicio público en la parte en que le es confiado.⁴⁰

En términos de lo anterior, podemos concluir que el “apercibimiento” no es más que una llamada de atención que hace la autoridad, a quien ha cometido una falta para que no la vuelva a cometer, por lo que se puede considerar como una sanción netamente preventiva.

Ahora bien, la fracción **I** del artículo **53** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que por la comisión de faltas administrativas se podrá imponer la sanción de “apercibimiento privado o público”, razón por la que se debe realizar una diferenciación entre ambos supuestos; en relatadas condiciones, se debe señalar que en estricto sentido, el “apercibimiento” es de carácter privado, ya que solo consta en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el registro de servidores públicos sancionados y en su caso en el expediente personal del servidor público sancionado. No obstante, en el supuesto de que la autoridad

³⁹ DE PINA VARA, Rafael, **“Diccionario de Derecho”**, Ed. Porrúa, México 2005, P. 121.

⁴⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit. P. 130.

determinase que se imponga la sanción de “apercibimiento público”, al no existir disposición expresa respecto de donde debe publicarse dicho apercibimiento, esto se debería hacer al arbitrio de la autoridad, no obstante, se tendría que ordenar la publicación en algún medio de difusión masiva como un periódico de circulación nacional, aunque en la práctica únicamente se fija un oficio en las oficinas del servidor público sancionado, en el que se hace el apercibimiento.

3.3. Amonestación Pública y Privada.

Amonestación del latín moneo, admoneo, amonestar, advertir, recordar, algo a una persona.

El vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista, se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia (y en ese sentido se confunde con el apercibimiento para que se guarde el debido orden y compostura en las actuaciones judiciales), o bien, como una reprensión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa, y en esa dirección se utiliza al comunicarse al inculpado una sentencia penal condenatoria.⁴¹

Al igual que en el caso del apercibimiento, la sanción de “amonestación” no se encuentra definida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, razón por la que para definir dicha sanción resulta necesario acudir al Código Penal Federal, mismo que en su artículo **42** establece que la “amonestación” consisten en:

“la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que le impondrá una sanción mayor si reincidiere”

⁴¹ Ibídem. P. 152.

Así pues, la “amonestación” es una corrección disciplinaria que tiene por objeto el mantener la disciplina y el buen funcionamiento del servicio público, por lo que es una medida por la cual se pretende incidir en el servidor público para que desempeñe de manera correcta su función.

A mayor abundamiento, si tiene que el portal de la página web de la Contraloría General del Distrito Federal señala la “amonestación privada y pública” como:

“una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público, consistente en la advertencia que se hace al servidor público, haciéndole ver las consecuencias de la falta que cometió, mediante la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones, exhortándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, que a diferencia del apercibimiento, ya no es una simple llamada de atención, pues su objeto es prevenir la posible comisión de un ilícito”⁴²

Ahora bien, la “amonestación” puede ser pública o privada, así tenemos que se entiende que es privada aquella que se realiza en forma verbal, quedando únicamente constancia documental de su imposición en el expediente del servidor público sancionado, y será pública cuando la autoridad que estima la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deban quedar por escrito e integrados al expediente que corresponda debiendo hacer las publicaciones en el área.

En términos de lo anterior, resulta atendible establecer que la “amonestación” es considerada como la sanción más leve, puesto que con su aplicación no se ve afectado el empleo ni la remuneración del servidor público, no obstante lo anterior, en el caso del Distrito Federal, si registra su imposición en el registro de servidores públicos sancionados.

⁴² <http://cgservicios.df.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/sans.php>

3.4. Suspensión.

Al hablar de la “suspensión”, tenemos que se trata de una sanción administrativa por medio de la cual un servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña. Así tenemos que el maestro Arroyo Herrera, define a la “suspensión” como:

“prohibir al servidor público responsable, el ejercicio de sus funciones, privándolo también de recibir las percepciones y prestaciones a que tiene derecho. Se entiende como una medida preventiva que permite suspender al servidor público responsable para llevar a cabo las investigaciones correspondientes, es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeñaba, sin que perciba remuneración alguna por el tiempo que dicha sanción perdura”⁴³

De la anterior definición se puede apreciar que el autor hace alusión a la “suspensión” como una sanción por la comisión de infracciones, así como una medida tendiente a facilitar el desarrollo de los procedimientos disciplinarios, por lo que resulta necesario diferenciar estas dos figuras, ya que su finalidad y efectos son diferentes. Lo anterior aunado a que ambas se encuentran previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así, tenemos que por lo que hace a la “suspensión” de naturaleza preventiva o precautoria, se encuentra prevista en la fracción **IV** del artículo **64** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en el caso del Gobierno del Distrito Federal faculta tanto a la Contraloría General del Distrito Federal como a las Contralorías Internas para suspender temporalmente a los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones; no obstante, pone como limitante el que así convenga para la

⁴³ ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, 4ª Edición, Porrúa, México 2004, pág. 102

conducción o continuación de las investigaciones, de ahí que este tipo de “suspensión” no deba ser considerada propiamente como una sanción, puesto que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado. Tan es así, que incluso se dispuso que en caso de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable, se le deberá restituir el goce de sus derechos; por consiguiente, se deben cubrir las percepciones que debió percibir durante el tiempo que duró la suspensión.

Por último, se debe resaltar que este tipo de “suspensión temporal” es aplicada por la Contraloría General del Distrito Federal, o en su caso por las Contralorías Internas, y surte efectos a partir del momento en que se notifica al servidor público y cesa en el momento que así lo determine la autoridad, esto con independencia de que haya concluido o no el procedimiento administrativo disciplinario.

Ahora bien, por lo que hace a la “suspensión” por comisión de infracciones administrativas, se trata de una sanción que se impone a los servidores públicos como consecuencia de sus actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y la misma se encuentra prevista en la fracción **III** del artículo **53** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En el caso de los servidores públicos de confianza es ejecutada por el superior jerárquico, y en el de los servidores públicos de base, de conformidad con el procedimiento previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se sujetan a un procedimiento especial. Lo anterior, de acuerdo con lo previsto en el artículo **75** de la citada ley federal, que dispone:

“ARTICULO 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

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

Por último, se debe hacer alusión que según lo previsto en la fracción **I** del artículo **56** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la sanción de “suspensión” se puede aplicar por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses.

3.5. Destitución del Puesto.

Destitución proviene de la palabra destituir que significa:

“Separar a uno de su cargo, como corrección o castigo”⁴⁴.

En términos de lo anterior, podemos concluir que “destitución” es una sanción administrativa que trae como consecuencia la separación de un servidor público del empleo, cargo o comisión que desempeña en el servicio público.

Así pues, se debe hacer referencia a que la sanción de “destitución” se encuentra prevista en la fracción **IV** del artículo **53** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se impone al servidor público como consecuencia de que fue encontrado responsable de haber infringido alguna de las obligaciones dispuesta en el artículo **47** de la citada ley federal.

Ahora bien, la imposición de la sanción de “destitución” corresponde a la Contraloría General, o en su caso las Contralorías Internas, no obstante, su ejecución corresponde al superior jerárquico del servidor público sancionado. Lo anterior, de conformidad con lo previsto en la fracción **II** del artículo **56** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. No obstante, se debe resaltar que aún y cuando se trata de una sanción

⁴⁴ Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L.

meramente administrativa, la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos debe ser demandada por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en términos de las leyes respectivas; esto quiere decir que la resolución por la que se impone a un servidor público la sanción de “destitución del empleo, cargo o comisión”, surtirá sus efectos en forma distinta. Lo anterior, dependiendo si se trata de un trabajador de base o de confianza.

En efecto, si se trata de un trabajador de base, primeramente se deberá demandar la terminación de la relación laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ello en virtud de que la separación definitiva del trabajador de base debe fundamentarse en una causa justa y su nombramiento dejará de surtir efectos solamente por laudo firme dictado por el tribunal en cita, por lo que lo antes descrito encuentra sustento en lo previsto en el artículo **75** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual dispone que tratándose de los servidores de base, la “destitución” se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente, entendiéndose por ésta la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Empero, tratándose de trabajadores de confianza, la resolución administrativa por la que se impone como sanción al servidor público la “destitución del empleo, cargo o comisión”, surte efectos desde que le es notificada, por lo que desde ese momento se ejecuta la “destitución”.

3.6. Sanción Económica.

El Maestro Ortiz Soltero define a la “sanción económica” como:

“la obligación a cargo del servidor público responsable, de pagar a la hacienda una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos, calculada en tres tantos, por la comisión de conductas que ocasione

daños y perjuicio o por la obtención indebida de beneficios económicos⁴⁵

Así pues, podemos dilucidar que la “sanción económica” constituye un castigo de carácter pecuniario que se impone a los servidores públicos como consecuencia de los actos u omisiones en que incurran con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuando estos ocasionen daños y/o perjuicios o por la obtención de beneficios económicos.

Ahora bien, la “sanción económica” encuentra sustento en el artículo **113** constitucional, que dispone que dichas sanciones deberán establecerse de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que hace alusión la fracción **II** del artículo **109** de nuestra Carta Magna, imponiendo como limitante el que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados. Así pues, podemos manifestar que la “sanción económica” comprende la multa y la reparación del daño o indemnización.

Siguiendo con el análisis de “sanción económica”, tenemos que en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable actualmente para los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, y dicha sanción se encuentra contemplada en sus artículos **53** fracción **V** y **55**, preceptos legales de los que se desprende que la aplicación de dicha sanción tiene como presupuesto el que con el hecho irregular se cause un daño o perjuicio, o que se obtenga un beneficio adicional a las contraprestaciones que el Estado otorga al servidor público por el desempeño de su función pública. No obstante lo anterior, resulta atendible aludir que el artículo **55** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al disponer en su primer párrafo que en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones contempladas en

⁴⁵ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. **“Responsabilidad de los Servidores Públicos”**, Ed. Porrúa, México, 1999, p 157.

el artículo 47 de la citada ley federal, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, contraviene lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual ese tipo de sanciones deberán imponerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. Lo anterior, toda vez que el citado artículo no dispone de las reglas necesarias para que la autoridad gradúe la cuantía de las sanciones, obligando a poner en todo momento de manera inflexible una sanción económica equivalente a dos tantos de los daños o perjuicios causados o del beneficio obtenido, razón por la que dicho precepto legal fue tildado de Inconstitucional, tal y como se advierte del criterio sostenido en la siguiente Tesis:

Época: Novena Época. Registro: 197679. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI, Septiembre de 1997. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P. CXL/97. Página: 207. **SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL.** De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible. Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Humberto Benítez Pimienta. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número CXL/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

Adicionalmente, se tiene que de conformidad con lo establecido en el artículo **75** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las “sanciones económicas” constituirán créditos fiscales a favor del erario y se deben hacer efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución; asimismo, las “sanciones económicas” se deberán pagar una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

1.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

Cabe señalar que si bien, en el Distrito Federal se cuenta con la Ley de Unidad de Cuenta de la Ciudad de México, en la que se prevé una medida de valor en sustitución del salario mínimo, para la determinación de sanciones y multas administrativas, conceptos de pago y montos de referencia, previstos en las normas locales vigentes del Distrito Federal. Dicha Unidad de Cuenta no es aplicable en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Lo anterior en virtud de que la ley en cita, contempla que la Unidad de Cuenta únicamente puede ser determinada por las autoridades del Distrito Federal; siendo que en el caso de la responsabilidad administrativa, la Asamblea legislativa del Distrito Federal no cuenta con atribuciones para regular dicha materia.

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

3.7. Inhabilitación Temporal para Desempeñar Empleos, Cargos o Comisiones en el Servicio Público.

El profesor Delgadillo Gutiérrez define la “inhabilitación” como:

“La prohibición temporal impuesta al servidor público para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público”⁴⁶

Definición de la que claramente podemos apreciar que “inhabilitación” no es más que una prohibición para ejercer el servicio público. Una vez precisado lo anterior, se debe precisar que la sanción que nos ocupa se encuentra prevista en nuestra Carta Magna, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa. No obstante lo anterior, para los efectos del presente trabajo abordaremos únicamente la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público como posible sanción administrativa.

Así pues, tenemos que la fracción **VI** del artículo **53** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé la sanción de “inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público”, y prevé que se impondrá de **uno a diez años** de inhabilitación por actos u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, siempre y cuando el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, asimismo, se impondrá por un plazo de **diez a veinte años**, si los actos u omisiones implican lucro o causan daños o perjuicios por más de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, siendo aplicable dicho plazo también para conductas graves de los servidores públicos.

En relatadas condiciones, se debe resaltar que para el caso de conductas graves de los servidores públicos, se dispone que se impondrá la sanción de “inhabilitación” por plazo que va de los diez a los veinte años, lo que resulta desafortunado si se considera que no está claramente definido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos qué se debe entender por una conducta grave, por lo que queda a criterio de la autoridad que substancia el procedimiento administrativo disciplinario determinar

⁴⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. cit. P. 131-132.

cuándo se está ante una conducta de carácter grave, tal y como se establece en la siguiente Tesis

Novena Época. Registro: 193499. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Agosto de 1999. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.7o.A.70 A. Página: 800. **SERVIDORES PÚBLICOS, GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS.** El artículo 54 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala entre otros elementos para imponer sanciones administrativas, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la propia ley o las que se dicten con base en ella, **sin que especifique qué tipo de conducta pueda generar una responsabilidad grave, esto es, el referido precepto no establece parámetros que deban respetarse para considerar que se actualiza tal situación.** Por tal motivo, si la autoridad que sanciona a un servidor público no señaló tales parámetros, no incumple con el requisito a que alude tal numeral, pues de su redacción no se advierte que se imponga esa obligación a la autoridad sancionadora, por lo que queda a su criterio el considerar qué conducta puede ser considerada grave. SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 7697/98. Mario Alberto Solís López. 6 de mayo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretaria: Flor del Carmen Gómez Espinosa.

Ahora bien, resulta importante hacer mención que en el caso del Gobierno del Distrito Federal, dentro de la Contraloría General del Distrito Federal existe la Dirección de Situación Patrimonial, misma que en estricto apego a lo previsto en el artículo **68** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lleva el registro de las sanciones impuestas a los servidores públicos, lo cual resulta lógico en el caso de la sanción de “inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público”, pues ésta, por su propia y especial naturaleza, excluye totalmente del ejercicio del servicio público a aquella persona que ha sido declarada como no apta para desempeñarlo durante el lapso de la misma, en virtud de que la gravedad de su conducta denota un riesgo importante para el Estado en cuanto al ejercicio de la función pública.

Siguiendo con el análisis de la sanción “inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público”, se tiene que el penúltimo párrafo del artículo **80** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla una previsión especial respecto de los casos en que se debe imponer la sanción de

“inhabilitación”, al disponer que: “El servidor público que en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de esta Ley, será suspendido, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años”.

Por último, se debe hacer alusión al hecho de que por mandato de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, una persona que hubiere sido inhabilitada por un plazo mayor de diez años, para poder volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, requiere que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar dé aviso en el caso del Gobierno del Distrito Federal, a la Contraloría General del Distrito Federal, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

CAPÍTULO 4

IMPLEMENTACIÓN DE MULTAS COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA POR IRREGULARIDADES COMETIDAS POR SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1.- Concepto de Multa.

La multa es la consecuencia jurídica de un supuesto normativo en el cual, el sujeto infractor (servidor publico), con su actuar incurre en ella. Dicha situación, es similar al tipo de castigos que existen en el Derecho Penal, de ahí que muchos teóricos del Derecho Administrativo, hablan de un Derecho Penal Administrativo.

“El derecho penal administrativo es la disciplina que tiende al establecimiento de las infracciones administrativas necesarias para el funcionamiento de la administración pública y a su adecuado régimen de sanciones”.⁴⁷

Es bien conocido por todos que por multa se entiende el castigo que impone la autoridad a quien comete una infracción, no obstante lo anterior y toda vez que el presente trabajo propone la inclusión de la sanción de multa como posible sanción en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es por lo que resulta necesario abundar mas respecto al concepto de multa; así pues, tenemos que el Diccionario de la Real Academia Española la define como:

“Sanción administrativa o penal que consiste en la obligación pagar una cantidad determinada de dinero”⁴⁸

Por otra parte, Eduardo López Betancourt, nos define la multa en los siguientes términos:

⁴⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Tomo II. 4ª Ed., Porrúa. México 1968, P. 236.

⁴⁸ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, www.rae.es.

“Multar. Imponer multa a una persona. Dj: Deuda de dinero impuesta, en general a título de sanción. Puede ser convencional o legal. La multa es la pena típica de la contravención o falta. Esto es exacto; pero ha de advertirse que si bien la multa es la pena típica de la contravención, no es la única de esas penas, pues hay muchas otras, aparte de que no todas las contravenciones son sancionadas con multa. DV: Pena económica.

Multa fija. DG: Multa: Pena pecuniaria por una infracción. Fija. Firme, permanente, no expuesta a cambios. DJ: Modalidad de la acción pública propia de ciertas contravenciones de las cuatro primeras clases (contravenciones al código de tránsito, por ejemplo), mediante la cual el contraventor evita todo procedimiento, cancelando una multa, ya sea inmediatamente en las manos del agente de policía, ya sea después con el pago de una cantidad de estampillas de timbre. DV: Castigo establecido por la ley que es irrevocable...”(Cit)⁴⁹

Definición de la que podemos advertir que la multa puede ser una sanción jurídica de naturaleza punitiva, aplicable en el ámbito administrativo o penal, por lo que resulta necesario hacer una distinción para identificar cuando estamos frente a una u otra. En relatadas condiciones, podemos concluir que estamos en presencia de la Multa como una sanción Penal cuando el sujeto infractor haya alterado con su conducta el orden jurídico y legal, es decir una conducta típica, antijurídica y culpable sancionada en la norma jurídica penal; mientras que por Multa como Sanción Administrativa, cuando se impone el sujeto, previo a realizar una conducta denominada infracción, que contraviene a una norma jurídica regulada en alguna norma jurídica administrativa, llámese esta leyes o reglamentos gubernativos.

A mayor abundamiento en cuanto al concepto de Multa, se tiene que el Maestro Gregorio Rodríguez Mejía, la define como:

⁴⁹ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Glosario Jurídico Penal, Segunda Serie, Iure.

“se llama multa al señalamiento de las consecuencias que deriven de la inobservancia del precepto. Y como la multa ha de estimular a la observancia del mismo, tales consecuencias han de ser desagradables, es decir, han de consistir en un mal”⁵⁰

Redundando sobre el tema, el maestro Hugo Carrasco Iriarte, manifiesta que la multa se define como:

“Una sanción de carácter económico impuesta por una infracción a una norma legal”⁵¹

De las anteriores definiciones podemos concluir que la multa no es más que una sanción que se impone a los infractores de una norma legal, y que tiene como consecuencia el que el este tenga que pagar una suma de dinero al Estado.

Ahora bien, resulta evidente que la multa afecta el patrimonio de los infractores, en la medida que se debe pagar una cantidad de dinero establecida previamente en la ley; así pues, las leyes que disponen multas deben señalar límites mínimos y máximos, para así dar lugar a que se puedan valorar las condiciones económicas del infractor y lograr que el detrimento de su patrimonio sea proporcional, en tales consecuencias por mandato constitucional se encuentran prohibidas las multas fijas y la multas excesivas, resultando necesario abundar mas, en lo referente a que se entiende por multa fija y/o excesiva.

En ese tenor, se debe aludir al contenido del artículo **22** Constitucional, mismo que a la letra dispone:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas”

⁵⁰ RODRÍGUEZ MEJÍA, Gregorio, Teoría General de las Contribuciones, Porrúa, México 1994, P. 201

⁵¹ CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, Oxford, México 2002.

inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes”

Así pues, se desprende que dicho texto normativo, contempla la existencia de dos garantías en materia de seguridad de jurídica, consistentes en la prohibición de imponer penas inusitadas y trascendentales.

En relatadas condiciones tenemos que por lo que hace a la pena inusitada, el Doctor Ignacio Burgoa, nos dice:

“...Atendiendo a la acepción gramatical del adjetivo, una sanción penal de esta índole es aquélla que está en desuso, que no se acostumbra aplicar, que no es impuesta normalmente. Sin embargo, jurídicamente por pena inusitada no se entiende aquélla cuya imposición o aplicación están fuera de uso, sino que se traduce en aquella sanción que no esta consagrada por la ley para un hecho delictivo determinado. En otras palabras, una pena es inusitada desde el punto de vista del artículo 22 Constitucional, cuando su imposición no obedece a la aplicación de una norma que la contenga, sino al arbitrio de la autoridad que realiza el acto impositivo. Consiguientemente, la prohibición constitucional que versa sobre las penas inusitadas confirma el principio de nulla poena sine lege consagrado en el artículo 14 de nuestra Ley Suprema..”(Cit)⁵²

Asimismo, por lo que hace a la pena trascendental, el Doctor Ignacio Burgoa, nos dice:

⁵² BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Trigésima Octava Ed., Porrúa, P. 162.

“...Una pena es trascendental cuando no sólo comprende o afecta al autor del hecho delictivo por ella sancionado, sino que su efecto sancionador se extiende a los familiares del delincuente que no participaron en la misión del delito. En otros términos, la trascendencia de la pena se revela en la circunstancia de que ésta impone directa o indirectamente también a personas inocente, unidas comúnmente por relaciones de parentesco con el autor de un delito. La imposición trascendental de una pena pugna, pues, con el principio de la personalidad de la sanción penal, que consiste en que ésta sólo debe aplicarse al autor, cómplices y, en general, a los sujetos que de diversos modos y en diferente grado de participación hayan ejecutado un acto delictivo...”(Cit)⁵³

Una vez precisado lo que es una pena inusitada y una pena trascendental, resulta atendible, avocarnos al estudio de la multa excesiva, respecto de la cual debe entenderse como aquélla que se encuentra en exagerada desproporción con el tipo, naturaleza y gravedad de la infracción cometida, así como con la capacidad económica del infractor. Es decir, debe reunir los requisitos de proporcionalidad y equidad, así como atender el tipo de infracción y la capacidad económicas del infractor, atendiendo la garantía de seguridad prevista en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *En tal virtud, para que una Multa no sea contraria a la Constitución, la autoridad facultada para imponerla, debe tener la posibilidad, en cada caso de determinar su monto o cuantía, considerando la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia y en su caso cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad del hecho infractor, para así estar en posibilidad de determinar individualmente la Multa que corresponda imponer, robustece a lo anterior, el criterio Jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación, en su tesis que observa en la página 10463, Tesis: P./J.9/95, Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; que es del tenor literal siguiente:*

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa

⁵³ Ídem.

excesiva, contenido en el Artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de este en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda. Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González. Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández. Amparo Directo en Revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Ángeles. Amparo en Revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo en Revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitron. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores ministros presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitron, Juan Díaz Romero, Genaro David Gongora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 9/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede, y determino que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo II, julio de 1995, p. 5. Ahora bien, para definir lo que es una Multa Fija, debemos aludir a la definición de fijo, respecto de la cual el Diccionario de la Lengua Española señala: "Permanentemente establecido sobre reglas determinadas y no expuesto a movimiento o alteración".⁵⁴

En términos de lo anterior, podemos concluir que una multa fija es aquella que se impone con base a reglas establecidas, esto es, que no hay variación, invariablemente se impone la misma multa a cualquier persona. Así al aplicarse a todos por igual, propicia excesos autoritarios y tratamientos desproporcionados a los particulares, por consiguiente es contraria al Artículo 22 de la Constitución Federal, robustece a lo anterior, el criterio Jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación, en su tesis número P./J. 10/95, Registro: 200349, Instancia: Pleno; que es del tenor literal siguiente:

MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas

⁵⁴ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, www.rae.es.

excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. Amparo en revisión 2071/93. Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V. 24 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González. Amparo directo en revisión 1763/93. Club 202, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández. Amparo directo en revisión 866/94. Amado Ugarte Loyola. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Angeles. Amparo en revisión 900/94. Jovita González Santana. 22 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo en revisión 928/94. Comerkin, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 10/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F., a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco.

4.2.- Conveniencia de Aplicación de Multas como sanción para irregularidades cometidas por Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal.

Para abordar la conveniencia de la aplicación de multas como posible sanción a servidores públicos por la comisión de irregularidades administrativas, resulta atendible invocar cual es el objeto de dicha sanción, y este es, que el Estado mantenga el orden público a través de un castigo en mayor o menor grado, además de una finalidad intimidatoria o disuasiva, evitando la reincidencia de los particulares.

Así pues, ante la ineficacia de las actuales sanciones previstas en el artículo **53** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta necesario explorar la necesidad de incluir una nueva sanción, como lo es la multa, misma que por su naturaleza podría resultar eficaz para inhibir la comisión de irregularidades administrativas, ya que implica un menoscabo al patrimonio del servidor público sancionado.

Así pues, la sanción de multa tiene como característica principal el privar y/o afectar los bienes jurídicos del infractor, con lo que se pretende conseguir que los servidores públicos inhiban prácticas contrarias a los principios rectores del servicio público. Adicionalmente, al aplicar la sanción de multa como posible sanción por irregularidades administrativas atribuibles a servidores públicos, se obtendrían ingresos adicionales que el Estado podría

destinar a programas cívicos destinados a combatir a los actos de corrupción, cultura de la legalidad, transparencia y/o rendición de cuentas.

Ahora bien, es conocido por todos la deplorable imagen del servidor público del Gobierno del Distrito Federal, esto como consecuencia de un sin número de actos de corrupción cometidos por ellos, que sin lugar a dudas en su mayoría quedan impunes y, en caso de ser sancionados, en gran parte de las veces la sanción que se impone a los servidores públicos no les representa una afectación mayor; prueba de ello es, la información recabada del portal de Internet de la Contraloría General del Distrito Federal⁵⁵ el cual contiene el listado de servidores públicos sancionados con resolución firme durante el periodo comprendido del cinco de diciembre de dos mil doce al seis de enero de dos mil quince, desprendiéndose que se han impuesto un total de 1024 sanciones a 758 Servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, mismas de la que se advierte que un 44.5% de las sanciones impuestas corresponden a Amonestación Pública y/o Apercibimiento Privado, tal y como se ilustra a continuación:

No.	Tipo de Sanción	Número de Sanciones Impuestas
1	Apercibimiento y/o Amonestación Públicos o Privados	456
2	Suspensión de 3 días a 3 meses.	417
3	Destitución del Puesto.	18
4	Inhabilitación para Desempeñar Empleos, Cargos o Comisiones en el Servicio Público.	89
5	Sanción Económica	44
Total		1024

Así pues, debemos tomar en cuenta que el Apercibimiento y la Amonestación, por su naturaleza no constituyen propiamente una sanción, sino un aviso o advertencia. Luego entonces, resulta evidente que no cumplen con una finalidad disuasiva y menos aún evitan la reincidencia, no

⁵⁵ <http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/tramites-servicios/131-fiscalizacion-y-control-interno/913-servidores-publicos-sancionados>.

obstante lo anterior, existen un sin número de actos u omisiones desplegados por servidores públicos que si bien transgreden los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las mismas no representan una conducta que pueda ser calificada como grave, lo que necesariamente conduce a que el servidor público no pueda ser sujeto de una sanción de Suspensión y/o Destitución, menos aún de una Inhabilitación, las cuales dada su naturaleza, deben ser impuestas por la comisión de conductas estimadas como graves.

En relatadas condiciones, resulta conveniente incluir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la aplicación de Multas como posible sanción para las irregularidades cometidas por Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal, con la finalidad de que se pueda aparejar la imposición de éste tipo de sanción, como el Apercibimiento y la Amonestación, con la imposición de una multa, lo que implicaría un menoscabo del patrimonio del servidor público y así se lograría inhibir en mayor medida la comisión de conductas irregulares desplegadas por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

4.3.- Propuesta de Inclusión a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Sanción de Multa.

Una vez precisada la conveniencia de la aplicación de Multas como sanción para irregularidades cometidas por Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal, resulta procedente proponer la inclusión en el artículo **53** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores de la sanción de multa.

Así, primeramente debe tomarse en cuenta que si bien es cierto, en la actualidad la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla la posibilidad de la imposición de sanciones de carácter

económico, no menos cierto es, que condiciona la imposición de esas sanciones a la comprobación de la existencia de un daño ocasionado al erario o de un beneficio obtenido por el infractor, así pues, se debe hacer una diferenciación entre la sanción económica y la sanción de multa que se propone, la cual esencialmente radica en que para que un servidor público pueda ser acreedor a la sanción de Multa, no resulta necesario la comprobación de un daño o detrimento al erario del Gobierno del Distrito Federal y/o la obtención de un beneficio de su parte.

Ahora bien, también debe tomarse en consideración que la fracción **I**, del artículo **77** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla la posibilidad de imponer una multa de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, esto como medida de apremio, no obstante lo anterior, ese supuesto únicamente es aplicable como una medida de apremio que tienen las contralorías, para lograr el cumplimiento de sus atribuciones.

En relatadas condiciones, se propone la inclusión de la sanción de multa como una posible sanción en el artículo **53** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no obstante, resulta importante puntualizar que la imposición de multas debe ser proporcional a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos, de lo contrario, resultará excesiva; esto es, para que una multa sea acorde al texto constitucional, por regla general, debe contener un parámetro en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permita a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, así pues, se propone que la sanción de multa sea impuesta tomando *como base el salario diario que percibe* el servidor público con motivo del empleo, cargo o comisión que desempeña en el Gobierno del Distrito Federal. Lo anterior, con la finalidad de que no sea desproporcional en relación con su capacidad económica, asimismo, se

propone que tenga *un parámetro de cincuenta a mil días de salario diario* del infractor.

Ahora bien, si bien se propone una sanción de carácter económico, como lo es la multa, la cual tiene como objetivo el lograr un detrimento del patrimonio del infractor, igual de cierto es, que la finalidad de esta sanción, no debe ser el privar al servidor público del total de su salario, pues ello podría recaer en una pena trascendental en la medida en que con ello se estaría afectando de manera directa a sus dependientes económicos; así pues, la propuesta es que para el pago de las multas que se impongan a los servidores públicos, se autorice que su pago sea en parcialidades, las cuales deberán ser cubiertas vía descuento de la nomina del servidor público y que en ningún caso el monto del descuento podrá exceder del 30% del salario total que perciba el servidor público con motivo del empleo, cargo o comisión que desempeñe en la Administración Pública del Distrito Federal, lo anterior, para estar acorde a lo dispuesto en el artículo **38** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentario del Apartado B) del artículo **123** Constitucional, que a la letra señala:

“...Artículo 38.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate:

I.- De deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados;

II.- Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de una manera expresa, su conformidad;

III.- De los descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores;

IV.- De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador, y

V.- De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto.

VI.- Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI de este artículo.

En términos de lo anterior, se propone que para la aplicación de la sanción de multa, se siga la misma suerte que las sanciones económicas, esto es, que sea aplicada por la Contraloría General y/o Contraloría Interna y que constituyan créditos fiscales en favor del Gobierno del Distrito Federal, por lo que su ejecución correspondería a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, misma que tal y como fue destacado en líneas anteriores, deberá implementar un programa de descuento vía nomina para el pago de las sanciones de multa impuestas a servidores públicos por irregularidades cometidas durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Adicionalmente, se propone que los recursos obtenidos con motivo de la sanción de multa impuesta a servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, sean destinados a un fondo para la promoción a la cultura de la legalidad, combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas; el cual deberá ser empleado tanto en capacitación de los empleados de la

Contraloría General del Distrito Federal, como en campañas de combate a la corrupción en las Dependencias, Órganos Político Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, con lo que se lograría la profesionalización de los servidores públicos adscritos a la Contraloría General del Distrito Federal y por ende un mejor resultado en su actuación; asimismo, se buscaría una concientización de la Ciudadanía y los Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal, respecto de las repercusiones que tiene la cultura de la corrupción en el Gobierno del Distrito Federal.

Por todo lo anterior, se propone la inclusión de una nueva fracción en el artículo **53** de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que quedaría de la siguiente manera:

Fracción **VII.-** Multa de 50 a 1000 veces el salario diario del servidor público.

Por lo que dicho artículo quedaría textualmente así:

ARTÍCULO 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública.

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

VII.- Multa de 1 a 1000 veces el salario diario del servidor público.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las sanciones administrativas, no son mas que un castigo que se impone con la finalidad de mantener el orden jurídico a través de la represión de las conductas ajenas a la norma, de ahí que en el ámbito de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, su finalidad debe ser inhibir conductas ajenas al recto proceder de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

SEGUNDA.- Las sanciones que actualmente prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resultan ineficaces en la medida en que no han logrado inhibir los actos de corrupción que apremian a la Administración Pública del Distrito Federal, lo que trae como consecuencia una deplorable imagen de los servidores públicos, de ahí la necesidad de explorar la posibilidad de incluir nuevas sanciones como lo es la multa, para inhibir a través de una sanción que implica el detrimento del patrimonio del infractor, la comisión de actos u omisiones que afectan los principios rectores del servicio público.

TERCERA.- Actualmente la gran mayoría de las sanciones impuestas por la Contraloría General del Distrito Federal, constituyen Amonestaciones Públicas y/o Apercibimientos Privados, mismos que por su naturaleza no constituyen propiamente una sanción, sino meros avisos o advertencias, no cumpliendo con una finalidad intimidatoria, de ahí que resulta conveniente incluir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la aplicación de Multas como posible sanción para irregularidades administrativas cometidas por Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal, con la finalidad de que se pueda aparejar la imposición de sanciones como el Apercibimiento y la Amonestación, con la imposición de una multa, lo que implicaría un menoscabo del patrimonio del servidor público y así se lograría inhibir en mayor medida la comisión de conductas irregulares desplegadas por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

CUARTA.- Es de gran importancia el combate a la corrupción y la promoción de una cultura de la legalidad, así pues, con la inclusión en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la aplicación de Multas como posible sanción para irregularidades cometidas por Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal, se obtendrían recursos económicos que serían destinados a la promoción a la cultura de la legalidad, así como a la capacitación de los servidores públicos de la Contraloría General del Distrito Federal, lo que eventualmente derivaría en una profesionalización de dicha dependencia y un resultado más positivo en el combate a la corrupción.

QUINTA.- La imposición de la sanción de Multa, resulta ser la sanción más indicada para lograr inhibir conductas ajenas al recto proceder de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, toda vez que al implicar un menoscabo en su patrimonio.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO HERRERA, Juan Francisco, **Régimen Jurídico del Servidor Público**, 4ª Edición, Porrúa, México 2004.
- BURGOA, Ignacio, **Las Garantías Individuales**, Trigésima Octava Ed., Porrúa.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, **Derecho Fiscal Constitucional**, Oxford, México 2002.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; **“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”**, 4 edición, Porrúa; México, 2005.
- DE PINA VARA, Rafael, **“Diccionario de Derecho”**, Ed. Porrúa, México 2005.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, **Derecho Administrativo, México**, McGraw Hill, México 1997.
- FRAGA, Gabino, **“Derecho Administrativo”**, Ed. Porrúa, México 2008.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. 47ª Ed. Porrúa; México 1995.
- GONZÁLEZ, Luis, **“Historia Mínima de México: El Periodo Formativo”**, Decimo Segunda ed., El Colegio de México, México, 2002.
- HERRERA PÉREZ, Agustín. **Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**. Ed. Carsa, México, 1991.
- JUÁREZ, Benito; **“Documentos, Discursos y Correspondencia”**; SPN; México, 1964.
- JUÁREZ, Benito; **“Epistolario”**; Fondo de Cultura Económica; México, 1957.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. **La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos**. Segunda ed. Fondo de Cultura Económica, Mexico 1993.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, **Glosario Jurídico Penal**, Segunda Serie, Iure.
- MARILUZ URQUIJO, José María; **“Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos”**; EEHAS; Sevilla, España, 1952.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, **“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”**, 4ª. Ed., Porrúa, México 2007.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. **“Responsabilidad de los Servidores Públicos”**, Ed. Porrúa, México, 1999.
- RAMOS TORRES, Daniel, **Manual de Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos**, Escuela Nacional de Administración Pública, México, 2003.
- RODRÍGUEZ MEJÍA, Gregorio, **Teoría General de las Contribuciones**, Porrúa, México 1994.
- SÁNCHEZ BELLA, Ismael, **“La Organización Financiera de las Indias”**; EEHAS; Sevilla, España 1968.
- SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo Tomo II**. 4ª Ed., Porrúa. México 1968.

- TAMAYO SALMORÁN, Rolando, **Nuevo diccionario jurídico mexicano**, México 2008, Porrúa–UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, “**Leyes Fundamentales de México**”, Porrúa, México 2005.
- VEGA RUÍZ, Juan Francisco, **Medios de Defensa contra procedimientos disciplinarios a servidores públicos federales**. Ed. Montealto. México 2006.

HEMEROGRAFÍA

- **DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO Vox 1**. © 2009 Larousse Editorial, S.L.
- **El Derecho Disciplinario de la Función Pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. **Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial UNAM**. México 1996. Vol. III. P. 2091.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, “**Reforma administrativa y procedimiento administrativo**”, Revista de la Escuela de Derecho, México, Universidad Anáhuac, año II, número 2, verano de 193, pp. 625-650.

INTERNET

- Responsabilidad del Estado, en: <http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/wtd9d1/r6.html>
- Véase Voz “Responsabilidad”, Tamayo Salmorán, Rolando, Nuevo diccionario jurídico mexicano, México Porrúa –UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- <http://definicion.de/servidor-publico/>
- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. www.rae.es.
- Imparcialidad, Primera Edición 2007, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- <http://es.wikipedia.org/wiki/Eficiencia>.

- http://estepais.com/inicio/historicos/175/6_ensayo1_es%20la%20transparencia_cssio.pdf
- Responsabilidad del Estado, en:
<http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/wtd9d1r6.html>
- http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad_moral
- <http://es.thefreedictionary.com/apercibimiento>.
- <http://cgservicios.df.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/sans.php>.
- <http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/tramites-servicios/131-fiscalizacion-y-control-interno/913-servidores-publicos-sancionados>.