

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ASPECTOS GENERALES

#### I. SOBRE EL TÉRMINO “RESPONSABILIDAD”

El término *responsabilidad* proviene del latín *sponsor*, que significa “el que se obliga”, y de *respondere*, prometer, merecer, pagar. Esto significa que una persona es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligada a responder por las consecuencias que originen esos actos, y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionada.<sup>73</sup>

Para Jorge Fernández Ruiz, la responsabilidad, en términos amplios, es la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente.<sup>74</sup>

También se puede entender como la respuesta del sujeto ante la infracción o violación de un deber establecido en una norma jurídica, ya sea voluntaria o involuntariamente, por actos u omisiones, respuesta que debe traducirse en la imposición de una sanción y en el resarcimiento o reparación del daño causado a terceros.<sup>75</sup>

Sin responsabilidad no es posible conseguir una buena administración, pero la dificultad no está en declararla, sino en el modo de hacerla efectiva y evitar que sea ilusoria.<sup>76</sup>

#### II. LA PERSONA Y LA RESPONSABILIDAD

El tema de la responsabilidad está siempre ligado a la actividad de las personas. Esta es, sin duda, su fuente próxima o remota. El acto generador

<sup>73</sup> Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamilé (comps.), *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, UNAM, 2005, p. 17.

<sup>74</sup> *Derecho administrativo*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 165.

<sup>75</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el servicio público*, México, INAP-Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006, p. 14.

<sup>76</sup> Luis Mora, José María, “Discurso sobre las variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios (pronunciada en 1830)”, *cit.* por Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, nota 3, p. 2.

o causa determinante de la responsabilidad pública o privada es siempre, en última instancia, una persona. “Incluso en la denominada responsabilidad objetiva, por hecho de la cosa, está siempre involucrado el hombre, directa o indirectamente. De ahí se puede decir que persona y responsabilidad son nociones íntimamente ligadas; a toda acción u omisión humana puede corresponderle una responsabilidad”.<sup>77</sup>

Los daños son causados, materialmente, por parte de la naturaleza, por hechos o actos de las personas o por cosas que dependen o responsabilizan a las personas. Aparte del daño causado por hechos de la naturaleza, en la mayor parte de las hipótesis quedan hechos provenientes de las cosas (animadas o inanimadas que pertenecen a alguien que responde por ellas) o los hechos y actos del hombre. En ambos casos estamos frente a las causas dañosas, con todas las consecuencias jurídico-patrimoniales derivadas de ellas.

Este grado actual de la responsabilidad que hoy parece natural, frente al reconocimiento de que su concepto abarca todo el desenvolvimiento de las personas, es determinante en la medida en que una vez causado un daño ilegítimo, domina todo el campo de la ciencia del derecho, al ser aplicable y comprensivo también tanto al derecho privado como al derecho público, constituyendo una verdadera categoría jurídica, cuya fuente productora es, en definitiva, la persona. Y es que precisamente por la actuación de las personas se responsabiliza no solo a ellas, sino también a las personas jurídicas, incluso a las de derecho público. La responsabilidad aparece, entonces, generada por sus representantes, dueños, encargados, titulares, etcétera, que en esa calidad causen daños a terceros.

Gabino Fraga escribió al respecto:

No puede sostenerse si se tiene en cuenta que el Estado sólo manifiesta su actividad por medio de las personas físicas que desempeñan las funciones públicas y que, consecuentemente fuera de la falta personal del empleado, aquella que pueda destacarse claramente de su actuación como titular de un órgano público, cualquiera otra actuación que cause un daño no puede dejar de imputarse al propio Estado, considerándola como un hecho propio que genera a su cargo una responsabilidad directa, sobre todo cuando se trata de una irregularidad en el funcionamiento del servicio o de un daño causado por el funcionamiento normal del propio servicio.<sup>78</sup>

Precisamente, el Constituyente permanente que realizó algunas modificaciones en materia de responsabilidades administrativas en 1982 expuso

<sup>77</sup> Vázquez, Adolfo Roberto, *Responsabilidad aquiliana el Estado y sus funcionarios*, Buenos Aires, La Ley, 2001, p. 1.

<sup>78</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000, pp. 419 y 420.

en la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que “en un Estado de derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley, y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de derecho y actúa contra la democracia”.<sup>79</sup>

Esta fue la idea central del legislador —a nuestro entender—, expresada a través de la exposición de motivos de las diversas iniciativas de reformas a la CPEUM y a diversas leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Estado, sometida a la discusión del Congreso y aprobada en los términos que rigen actualmente.

### III. EL SISTEMA FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS<sup>80</sup>

#### 1. *Aspectos generales*

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 108 a 114 (reformados en 1982), y 79 de la CPEUM, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cinco vertientes:

- 1) La responsabilidad política;
- 2) La responsabilidad penal;
- 3) La responsabilidad civil;
- 4) La responsabilidad administrativa, y
- 5) La responsabilidad resarcitoria.

Este sistema descansa en el principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos,

<sup>79</sup> “Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a la CPEUM y a diferentes leyes en materia de responsabilidades, presentadas ante el Congreso de la Unión en el primer periodo de sesiones del año 1982”.

<sup>80</sup> De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 108 al 114 de la CPEUM, el sistema de responsabilidades 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, y *d*) la responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. SCJN, Pleno, tesis P. LX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, abril de 1996, p. 128.

supuestos y sanciones propios, aunque algunas de estas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre en el caso de las sanciones económicas aplicables a todas las modalidades de responsabilidad, así como la inhabilitación prevista para las responsabilidades política, administrativa y resarcitoria, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo tanto, susceptible de ser sancionado en diferentes vías, por órganos diferentes y con distintas sanciones.<sup>81</sup>

Del Título Cuarto, denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la infracción a los principios que rigen su actuación por los servidores públicos de los Poderes de la Unión, entre ellos, del Poder Judicial de la Federación, puede dar lugar a distintos tipos de responsabilidad (política, penal, administrativa y civil). Así, la responsabilidad política deriva de los artículos 109, fracción I y 110 constitucionales, al señalar que puede sujetarse al servidor público al juicio político cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; la penal se funda en la fracción II del citado precepto, al disponer que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; la administrativa se sustenta en la fracción III del indicado artículo 109, al precisar que se aplicarán sanciones de esa naturaleza a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y, finalmente, la civil se infiere del artículo 111 constitucional, al señalar que en las demandas de ese orden entabladas contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.<sup>82</sup>

Además, se realizó un cambio importante en cuanto a la denominación de los propios sujetos de la responsabilidad, que antes era la de “funcionarios públicos”, y pasó a ser la de “servidores públicos”, a fin de que desde la denominación se estableciera no una idea de privilegio, sino de servicio, así como en el desarrollo de un régimen específico y más detallado de la responsabilidad administrativa.

Las reformas al Título Cuarto de la Constitución General de la República y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que lo

<sup>81</sup> Martínez Bullé Goyri, Víctor M., “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el medio ambiente”, *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, México, UNAM-Pemex, 1998, p. 124.

<sup>82</sup> SCJN, Segunda Sala, Tesis aislada 2a. LXVII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, México, t. XXVII, mayo de 2008, p. 235.

reglamenta, tuvieron por objeto destacar como esencia de la función de los servidores públicos servir a la colectividad y sujetar ese servicio a los intereses superiores de ésta, como son trabajar por los intereses públicos fundamentales y por el buen despacho de éstos y no cometer violaciones graves a la Ley Suprema, pues en caso de hacerlo se prevén procedimientos de responsabilidad autónomos, el civil, penal, administrativo y político.<sup>83</sup>

Orozco Henríquez afirma que “las reformas adoptadas en 1982 denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos”.<sup>84</sup>

## 2. Responsabilidad política

Es “aquella que puede atribuirse a un servidor público... como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político”,<sup>85</sup> con independencia de que estas últimas configuren o no algún delito sancionado en la legislación penal común.

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

El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover de su cargo o inhabilitar para otros posteriores a un servidor público... Ahora bien, a través de este juicio, se finca responsabilidad a ciertos funcionarios que han cometido infracciones, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política, si su conducta redunda en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; sin embargo, a estos servidores públicos puede sancionárseles en la vía administrativa, al tratarse de procedimientos autónomos y porque el régimen de responsabilidad administrativa... Por tanto, si el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las medidas necesarias para identificar, investigar y sancionar por este medio, el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos al desempeñar su empleo, cargo o comisión, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, economía y eficacia, es incuestionable que con independencia de que se

<sup>83</sup> SCJN, Segunda Sala, Tesis aislada 2a. LXXIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 470.

<sup>84</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, “Artículo 109”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa, 2000, t. IV, p. 174.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 183.

trate de funcionarios que pueden ser sujetos de juicio político, al descansar el sistema en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, es factible que se les sancione a través del procedimiento administrativo, que puede concluir con la destitución, la inhabilitación, o la imposición de una sanción económica.<sup>86</sup>

Los sujetos que figuran en la sustanciación del procedimiento de responsabilidad política son, por una parte, el Congreso de la Unión como sujeto activo, encargado de sustanciar el procedimiento, mientras que la Cámara de Diputados funge como órgano instructor y acusador, y la Cámara de Senadores, como jurado de sentencia; además, los ciudadanos que con pruebas de la conducta generadora presenten su denuncia ante la Cámara de Diputados; y por la otra, los servidores públicos que incurran en la violación de los principios que establece la CPEUM o las leyes federales, y los funcionarios estatales que además de la violación a los preceptos mencionados pueden ser sujetos de responsabilidad en el supuesto de que hagan uso indebido de los recursos o de los fondos federales.<sup>87</sup>

La sanción en el juicio político en el caso de los servidores públicos federales consistirá en la destitución o inhabilitación. En el caso de los servidores públicos estatales, la Cámara de Senadores no tiene competencia para aplicar sanciones, así que la resolución deberá ser turnada al congreso estatal competente para que proceda como corresponda de acuerdo con su legislatura local.<sup>88</sup>

El procedimiento de la responsabilidad política se encuentra regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### 3. *Responsabilidad penal*

La responsabilidad penal deriva de alguna acción u omisión realizada por algún servidor público que se encuentre sancionada por la ley penal; es decir, de la comisión de un delito.

Los sujetos que figuran en el procedimiento de responsabilidad penal, como sujetos pasivos, son todos los servidores públicos federales y estatales que lleven a cabo la comisión de algún delito, a excepción del presidente de

<sup>86</sup> SCJN, Segunda Sala, Tesis aislada 2a. LXXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 465.

<sup>87</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2004, pp. 102 y 103.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 118.

la República, quien “sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”. Por otra parte, como sujetos activos podemos mencionar tres: el primero es el ciudadano que realiza la denuncia o queja; el segundo, la Cámara de Diputados, que deberá emitir su “declaración de procedencia” en caso de que el sujeto pasivo sea un servidor público de los mencionados en el artículo 111 de la CPEUM; y tercero, el órgano jurisdiccional encargado de llevar a cabo el procedimiento penal en contra del servidor público.<sup>89</sup> “Además de que un servidor público esté sujeto a un proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no impide que se le sancione administrativamente por los mismos hechos, en virtud de que ambas instancias son autónomas y persiguen fines distintos”.<sup>90</sup>

Cabe destacar que los servidores públicos mencionados en el artículo 111 de la CPEUM no son los únicos que gozan de inmunidad, ya que los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación también cuentan con inmunidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, donde se establece como requisito indispensable para su enjuiciamiento y aprehensión que el Consejo de la Judicatura Federal los separe de su cargo.

Tanto la “declaración de procedencia” como la suspensión del cargo de los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación son necesarias para que el ministerio público que ejerza la acción penal en su contra no caiga en el supuesto mencionado en el artículo 225, fracción XIX, del Código Penal Federal, que tiene como pena la prisión de cuatro a diez años, y una multa de mil a dos mil días de multa.

Para que esa responsabilidad se haga efectiva ante los tribunales, es preciso separar del cargo al servidor público por medio de una “declaración de procedencia”.<sup>91</sup>

#### 4. *Responsabilidad civil*

La responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen

<sup>89</sup> *Ibidem*, pp. 267-269.

<sup>90</sup> SCJN, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis aislada I.7o.A.678 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 2186.

<sup>91</sup> Regulada en el artículo 111 de la CPEUM y 25 a 45 de la LFRASP.

algún daño y/o perjuicio al patrimonio de una persona en su carácter de particular. La CPEUM establece que no será necesaria una “declaratoria de procedencia” en demandas civiles promovidas en contra de los servidores públicos.<sup>92</sup>

Los sujetos involucrados en la responsabilidad civil son: el servidor público que cause el daño como sujeto pasivo, y el particular que lo haya sufrido como sujeto activo.

Hasta 2004, el Código Civil Federal establecía en el artículo 1927 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. Este numeral fue derogado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de ese año. Esta obligación se encuentra regulada ahora en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que estableció en el artículo 21, inciso *b*, que los entes públicos federales únicamente responderán por actividades de los servidores públicos que le estén adscritos; el Estado, en términos del artículo 31 de ese mismo ordenamiento, podrá repetir de los servidores públicos la cantidad que haya pagado por concepto de indemnización.

### 5. *Responsabilidad administrativa*

La responsabilidad administrativa se configura cuando algún servidor público, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, “no se ajusta a las obligaciones previstas en la ley”, y además por los actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, establecidos en la CPEUM.<sup>93</sup>

Con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982 se superó una deficiencia que se había venido mostrando en la legislación mexicana: la falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

La responsabilidad administrativa es la relacionada estrictamente con el servicio público, y surge del incumplimiento de los principios establecidos en la fracción III del artículo 109 de la CPEUM, que establece: “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”.

<sup>92</sup> Regulada en el antepenúltimo párrafo del artículo 111 de la CPEUM.

<sup>93</sup> Artículo 109 de la CPEUM y artículo 7 de la LFRASP.

El artículo mencionado se encuentra regulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2002, disposición que derogó el título primero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo referente a responsabilidad administrativa.

En la responsabilidad administrativa el sujeto pasivo es el servidor público que incumpla alguna de las obligaciones mencionadas en el artículo 8 de la LFRASP. Y como sujeto activo, a cualquier persona interesada en presentar una queja o denuncia en contra de algún servidor público que incumpla con sus obligaciones.

## 6. *Responsabilidad resarcitoria*

La responsabilidad resarcitoria es aquella en la que incurren los servidores públicos que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, estimables en dinero, a la hacienda pública federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

El fundamento constitucional de la responsabilidad resarcitoria se encuentra en el artículo 74, fracción VI, que dispone:

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

En este tipo de responsabilidad, el sujeto pasivo es el servidor público que directamente haya ejecutado el acto o incurra en las omisiones que originen alguna responsabilidad resarcitoria, y subsidiariamente al servidor público jerárquicamente inmediato que, por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos. En el caso de que algún par-

ticular participe en el acto que originó la responsabilidad resarcitoria, será considerado responsable solidario.

El sujeto activo es el Estado, que será quien en los términos de la ley, a través de la Auditoría Superior de la Federación, iniciará el procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

#### IV. LA CORRUPCIÓN

La corrupción no existe en México. En efecto, jurídicamente, el término “corrupción” no está contemplado en ninguna norma jurídica. La CPEUM y las normas legales y reglamentarias señalan que los servidores públicos que incurran en conductas ilegales serán responsables, pero no corruptos.

Para efectos doctrinales, podemos decir, siguiendo a Guillermo Ariel Todarello, que la corrupción se identifica con el aprovechamiento indebido de una posición de poder público con el objetivo de obtener un beneficio particular.<sup>94</sup>

La corrupción gubernamental es altamente nociva, no solo por el hecho de que el servidor público obtiene un beneficio extraordinario, sino sobre todo porque infringe una norma que en principio debería hacer cumplir. La corrupción no solo causa costos económicos; su carácter perjudicial deriva principalmente del hecho de que debilita los principios morales, afecta al Estado de derecho, daña a los principios de autoridad, propicia la injusticia, promueve la desigualdad, permite la impunidad de los poderosos y el ultraje de los desposeídos; desvaloriza el esfuerzo, el mérito y los logros, y recompensa el oportunismo, porque desvirtúa la búsqueda del beneficio colectivo.

Sin embargo, debe quedar claro que también los particulares tienen responsabilidades en esta búsqueda del bien colectivo, con los cuales cumplen no solo cuando observan cabalmente las leyes y ordenamientos que los rigen, sino también cuando se niegan a pagar dádivas a los servidores públicos y denuncian por vías institucionales las irregularidades que detectan, cuando se niegan a comprar mercancía robada o introducida de contrabando, cuando exigen que se les entreguen facturas, etcétera.<sup>95</sup>

La corrupción no es un problema privativo del medio mexicano, como tampoco lo es del campo del servicio público, pues se ha dado y existe también en las actividades privadas. En instituciones de la mayor raigambre

<sup>94</sup> Todarello, Guillermo Ariel, *Corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2008, p. 1.

<sup>95</sup> López Presa, José Octavio, *Corrupción y cambio*, México, FCE, 1988, pp. 115-117, *cit.* por Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 5.

moral, como por ejemplo la Iglesia católica, ha existido la corrupción y se han tomado diferentes medidas para combatirla.<sup>96</sup>

Asimismo, la percepción ciudadana es desalentadora; más de 60% de la población percibe que los gobiernos en su conjunto, ya sean federal, estatal o municipales, no combaten con eficacia la corrupción. En este tenor, Transparencia Mexicana apunta en la medición que ha realizado del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), que este pasó de 10.6% en 2001, a 8.5% en 2003, volviendo a incrementarse en 2005 a 10.1%. En 2010, apunta este organismo, los hogares mexicanos reportaron más de 200 millones de actos de corrupción, lo que representó un costo económico superior a 32 mil millones de pesos.<sup>97</sup> Este índice registra el número de veces en que se pagó un soborno o “mordida”, por cada 100 veces que se realizó un trámite o se obtuvo un servicio público. Si el índice aumenta, significa que hubo incremento en la incidencia de corrupción de un trámite o servicio, y de igual forma si baja, ello implica una disminución.

Por otra parte, al medir el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), Transparencia Internacional clasifica a los países con respecto al grado en que se percibe la corrupción entre funcionarios y políticos, y en ese Índice, en los resultados de 2010, nuestro país se ubica en el lugar 100, de un rango de 183, con una calificación de 3.5 en escala de 10 puntos,<sup>98</sup> lo que significa una severa pérdida de posiciones respecto a los últimos tres años, ya que en 2008 se ubicó en el lugar 72.<sup>99</sup>

## V. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY

Tradicionalmente, la doctrina y la jurisprudencia señalan que el principio de reserva de ley consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que solo pueden ser reguladas por una ley en sentido formal y material.

Este principio, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente impuestos, libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento desarrollar normativamente mate-

<sup>96</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 1.

<sup>97</sup> “Fin a la corrupción, urgente para México”, *Publimetro*, 24 de septiembre de 2012, Economía y negocios, p. 14.

<sup>98</sup> Haro Bélchez, Guillermo, “Prólogo”, en Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. XXVI.

<sup>99</sup> “Fin a la corrupción, urgente para México”, *Publimetro*, 24 de septiembre de 2012, Economía y negocios, p. 14.

rias reservadas en exclusiva a las leyes expedidas por el Congreso, asamblea o parlamento, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación, la determinación de los elementos de los tributos,<sup>100</sup> entre muchas otras.

La revolución francesa, explica Manuel Rebollo Puig, pretendió aportar un principio de legalidad estricto y general para toda actuación administrativa y así, en efecto, lo consagró inicialmente. La noción de un poder ejecutivo limitado propiamente a la función de ejecutar la Ley supone que ésta es no sólo límite, sino fundamento de su acción, y todo ello, en definitiva, expresa una idea semejante a la de la vinculación positiva a la Ley. Se corresponde este período, primero, como una negación total de potestad reglamentaria y, poco después, con su reconocimiento limitado, en principio y salvo excepciones, a la ejecución de la Ley, función que el Reglamento podía desarrollar sin necesidad de previsión legal específica. Esto último seguía siendo perfectamente adecuado al principio de legalidad más estricto y radical: la potestad reglamentaria, conferida constitucionalmente, se desarrollaba exclusivamente respecto a aquellas Leyes cuya ejecución fuera administrativa y no era más que un nuevo medio de ejecución.<sup>101</sup>

En efecto, la reserva de ley parte de la voluntad del Poder Constituyente de que ciertas materias y sus contenidos sean regulados por un órgano que no solamente sea representativo —pues también el presidente de la República es elegido por sufragio universal—, sino por un órgano plural, en el sentido de recoger la opinión de los diversos sectores representados, como es una asamblea legislativa, un congreso general o un parlamento.

Se trata, afirma José Roldán Xopa, del señalamiento constitucional de que una determinada materia ha de ser objeto exclusivo de regulación por la ley.<sup>102</sup> Lo que implica, como señalamos antes, que determinadas materias, por su importancia constitucional, internacional, política, social, etcétera, no deben ser reguladas por normas administrativas secundarias de carácter general, y que necesariamente deben ser objeto de una ley expedida por el Congreso de la Unión.

<sup>100</sup> SCJN, Tesis 2a./J. 29/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 70. Véase también Primera Sala, Tesis de jurisprudencia 1a./J. 122/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2007, p. 122.

<sup>101</sup> Rebollo Puig, Manuel, “Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del gobierno”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 125, mayo-agosto de 1991, p. 78.

<sup>102</sup> Roldán Xopa, José, “Notas sobre Constitución y reserva de ley”, *Lex. Difusión y Análisis*, 3a. época, año III, núm. 24, junio de 1997, p. 88.

Así, en un régimen de división de poderes, comenta Manuel Rebollo Puig, “donde la Administración, por hipótesis, no es un poder absoluto, resulta como exigencia lógica que tiene que existir una determinación de sus posibilidades, de su campo de actuación, que no dependa de ella misma”.<sup>103</sup>

Y es que en los últimos años, como señala Sergio Armando Valls Hernández, la potestad reglamentaria en los países latinos se multiplicó durante el siglo XIX, no solo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativamente, dado que aparecieron nuevas formas reglamentarias que rebasaron el límite tradicional de la ejecución de las leyes.<sup>104</sup>

Por ello, tanto el principio de la división de poderes como el de reserva de ley representan un equilibrio importante en el Estado moderno, “al considerar un facultamiento de ejercicio exclusivo y a la vez excluyente al órgano legislativo el cual tiene una determinada función jurídica y una integración específica”.<sup>105</sup>

Y precisamente, en México, todo lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos debe estar regulado en una ley en sentido formal y material. Así lo establecen los artículos 109 y 113 de la CPEUM, al disponer, respectivamente, que

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

...

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.

<sup>103</sup> Rebollo Puig, Manuel, *op. cit.*, p. 21.

<sup>104</sup> Valls Hernández, Sergio Armando, *Facultad reglamentaria*, México, SCJN, 2001, p. 6.

<sup>105</sup> Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p. 88.

El tercer párrafo del artículo 114 de la CPEUM complementa la disposición anterior, al precisar que “La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años”.

Como podemos apreciar, las disposiciones de la CPEUM son muy claras, al señalar que será una ley la norma que regulará todo lo relativo a las responsabilidades administrativas.

En la actualidad, la reserva de ley cumple una doble función: por un lado, una función de carácter liberal o garantista, y por otro, una función democrática.<sup>106</sup>

El reglamento solo es posible como ejecución, como organización de la actividad administrativa precisa para garantizar el derecho, teniendo vedada la potestad reglamentaria introducir principios, valores o garantías constitucionales. En los otros supuestos, por el contrario, la reserva de ley busca exclusivamente la decisión del legislador para impulsar la actividad administrativa. A la ley corresponde, en este segundo tipo, “fijar los objetivos, el procedimiento y la organización, defiriendo al Reglamento su concreta articulación”.<sup>107</sup>

## VI. LA HIPERNORMATIVA ADMINISTRATIVA

La maraña reglamentarista, dictada por los órganos con facultades normativas, a la que se enfrenta cualquier administrado, hace que sus posibilidades de conseguir sus objetivos se vean disminuidas.

El dictado de cientos de normas jurídicas con forma y alcances iguales a los de un reglamento y hasta que los de una ley, hace que no exista seguridad jurídica dentro del sistema jurídico, convirtiéndolo en un verdadero galimatías.

La práctica de emitir normas de alcance general por parte de la administración pública ha crecido en casi todos los rincones del planeta. Es una fórmula infalible para abusar del poder que la Constitución ha otorgado a los poderes estatales y a los órganos constitucionales. Incluso, hay autores

<sup>106</sup> Carbonell, Miguel, “Sobre la reserva de ley y su problemática actual”, *Vínculo jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, núm. 42, abril-junio de 2000, p. 33.

<sup>107</sup> Valdés Dal-Re, Fernando, “La potestad reglamentaria en el ordenamiento laboral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 9, núm. 26, mayo-agosto de 1989, p. 59.

que han definido al derecho administrativo de la siguiente manera: “Disperso en cientos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y planes, el derecho administrativo es la expresión jurídica de la actividad de la administración pública”.<sup>108</sup>

Por lo que se refiere a la práctica parareglamentaria, encontramos que en la actualidad prolifera un universo de “circulares”, “criterios”, “reglas generales”, “normas oficiales mexicanas”, “miscelánea fiscal”, “códigos de ética”, etcétera, expedidos por órganos administrativos de la más variada jerarquía, y que en su esencia corresponden a verdaderos reglamentos.<sup>109</sup>

Afirma Valls Hernández que la potestad reglamentaria en los países latinos se multiplicó durante el siglo XIX, no solo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativamente, dado que aparecieron nuevas formas reglamentarias que rebasaron el límite tradicional de la ejecución de las leyes.<sup>110</sup>

Así, podemos decir que el reglamento es la más extendida y la más problemática de las fuentes del derecho administrativo.

Su extensión deviene de una tendencia sempiterna de la administración a fijar continuamente, sin demasiado estudio ni reflexión, normas generales propias para todo lo que hace. La palabra “reglamentarista” del lenguaje común es sinónimo de previsión detallada y cuasi absurda. Hasta los pliegos de bases y condiciones de una licitación son reglamentarios, frecuentemente modificadorios en minucias de textos anteriores y sin innovaciones reflexivas, con lo cual cada contrato de la administración tiene su reglamento propio, único, exclusivo, y malo. También son reglamentos, válidos o no, razonables o irrazonables, las resoluciones de cuanto órgano se le ocurra emitir normas generales. Los hay por miles, de cientos de artículos cada uno, siempre cambiantes, nunca iguales, nunca fácilmente hallables. “Sólo el funcionario que habrá de aplicárnoslo lo tiene, actualizado y ‘prolijo’: un viejo texto con fotocopias adheridas en cada lugar para marcar las actualizaciones. Poseer un reglamento actualizado es la más de las veces ser titular de información privilegiada”.<sup>111</sup>

El artículo 12 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a los titulares de las dependencias de la administración pública o a los departamentos administrativos para que elaboren proyectos de normas

<sup>108</sup> Chuayffet Chemor, Emilio, *Derecho administrativo*, México, UNAM, 1983, p. 11.

<sup>109</sup> Valls Hernández, Sergio Armando, *Facultad reglamentaria*, México, SCJN, 2001, pp. 24 y 25.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>111</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. 1. *Parte general*, 9a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 207.

jurídicas, no precisamente a emitirlos, sino solo para que elaboren el proyecto de la norma respectiva.

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, encontramos normas expedidas por diferentes órganos del Estado, que regulan, “paralelamente”, los procedimientos, las etapas, los plazos y los medios de impugnación, cuando es una materia, por disposición constitucional, reservada al Congreso de la Unión, es decir, a la ley.

## VII. LA FACULTAD REGLAMENTARIA Y EL CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La CPEUM le atribuye diversas facultades al presidente de la República. Una de ellas es la de expedir normas jurídicas con jerarquía menor a la ley; es decir, le confiere la facultad de expedir reglamentos.

El artículo 89 de la CPEUM señala las facultades y obligaciones del presidente de la República. En su primera fracción, establece que es facultad y obligación del presidente “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Así, el artículo 89, fracción I —ha interpretado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)— confiere al presidente de la República tres facultades: *a*) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; *b*) la de ejecutar las leyes, y *c*) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria.<sup>112</sup>

Por mandato constitucional, es el presidente de la República el obligado a ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, es decir, a reglamentarlas.

La fracción I del artículo 89 constitucional —coincidimos con la SCJN— otorga al Poder Ejecutivo la facultad reglamentaria; pero la facultad reglamentaria únicamente lo es para complementar las leyes en las cuales se desarrolla la actividad de la administración pública. Los reglamentos son los llamados “de ejecución”, ya que la fracción debe interpretarse teniendo en cuenta todo el texto, y no solo la frase que establece “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Por lo cual la facultad es restringida y no genérica; es decir, el presidente no puede expedir normas jurídicas de cualquier tipo y género, sino única y exclusivamente reglamentos que regulen y completen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

<sup>112</sup> SCJN, Tesis XL/89, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. III primera parte, p. 325.

Sostener lo contrario sería como otorgar un cheque en blanco a favor del Ejecutivo y limitar las facultades que tiene el Poder Legislativo. Recordemos que en un régimen como el que contempla nuestra Constitución la expedición de las leyes corresponde únicamente al Poder Legislativo.<sup>113</sup>

También es necesario que los otros órganos del Estado (Poder Legislativo, Poder Judicial y órganos constitucionales autónomos) cuenten con facultades reglamentarias, pues hay leyes que necesitan ser complementadas por normas reglamentarias, pero no se puede caer en el exceso de expedir normas reglamentarias que regulen temas, materias o derechos que corresponden a la ley.

Por ejemplo, el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal,<sup>114</sup> norma reglamentaria administrativa que fue expedida por el entonces secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, señaló en sus considerandos, que

Dentro de las acciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público, se encuentra la de elaborar un Código de Ética que contenga reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, con lo cual se pretende propiciar una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

A efecto de dar cabal cumplimiento a los preceptos legales señalados, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha elaborado el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, partiendo de una de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, consistente en prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, con el propósito de asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios y un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

El artículo 49 de la LFRASP impone, al secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy de la Función Pública, la obligación de expedir el Código de Ética, en una clara contradicción con lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la CPEUM.

<sup>113</sup> Carbonell Sánchez, Miguel, "Observaciones en torno a la facultad del Poder Ejecutivo Federal para dictar reglamentos y sus límites", *Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales*, año 3, núm. 5, 1998, pp. 109-117.

<sup>114</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de julio de 2002.

Al respecto, Fix-Zamudio y Valencia Carmona han opinado que “El Ejecutivo tiene una intervención fundamental en la legislación a través de la facultad reglamentaria, de las facultades colegislativas y aun como legislador autónomo en ciertos casos”; y es que “Gran parte de la legislación que elabora el Ejecutivo proviene de la facultad reglamentaria... que en los últimos años ha representado una importante fuente de ampliación de los poderes del presidente”.<sup>115</sup>

Sin embargo, ya es un abuso por parte del legislador otorgar la facultad de reglamentar las leyes a los secretarios de Estado. A ellos, de acuerdo con el texto constitucional, no les corresponde reglamentar las leyes, mucho menos desarrollar principios de jerarquía constitucional, como son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

#### VIII. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

El artículo 73, fracción XXIX-H, de la CPEUM establece como facultad para el Congreso de la Unión, la de

expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, *así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley*, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

Esta importante facultad otorgada por el legislador al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa, se planteaba novedosa y original; sin embargo, esa facultad nunca se ha llegado a poner en práctica por parte del órgano jurisdiccional ya citado, en virtud de que el propio legislador no realizó las modificaciones correspondientes a la legislación específica.

Además, los tribunales del Poder Judicial Federal, en lugar de interpretar armónicamente el texto constitucional, restringieron esa facultad, al precisar, en dos tesis, que el legislador no había modificado la legislación correspondiente.

En la primera tesis, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito señaló:

<sup>115</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2001, p. 734.

De conformidad con el proceso legislativo de la citada reforma se estableció un esquema jurídico innovador en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pues el Poder Reformador de la Constitución consideró que en el anterior régimen de responsabilidades administrativas existía una concentración de funciones, dado que la autoridad que verifica el cumplimiento de las disposiciones que regulan la actuación de la administración pública federal, es la misma que investiga e impone, en su caso, las sanciones administrativas a los servidores públicos que se apartan de los principios que rigen el ejercicio de la función pública, por lo que dotó de facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan tribunales de lo contencioso-administrativo competentes para imponer sanciones administrativas a dichos servidores públicos, acorde a la evolución gradual que han presentado tales órganos jurisdiccionales desde que fueron concebidos para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, hasta llegar a convertirse en un modelo de jurisdicción de naturaleza mixta. Sobre tales premisas, es inconcuso que a partir de la reforma constitucional mencionada se revolucionó el antiguo régimen disciplinario y se instituyó un esquema de distribución de competencias, en el cual los órganos de control de las dependencias de la administración pública federal son los encargados de detectar e investigar la conducta indebida de los servidores públicos, en tanto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el facultado para imponer las sanciones administrativas que procedan; modificación que según la exposición de motivos relativa, pretende atemperar los nexos de subordinación que existen en el sistema disciplinario reformado y dar mayor equidad al proceso, habida cuenta que la autoridad facultada para imponer las sanciones administrativas tiene plena autonomía para dictar sus fallos y se preserva la facultad disciplinaria de tales dependencias.<sup>116</sup>

En la segunda tesis, el mismo Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito precisó:

De conformidad con el proceso legislativo que culminó con la citada reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el cuatro de diciembre de dos mil seis, se estableció un esquema jurídico innovador en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en el cual se realiza una distribución de las funciones disciplinarias para evitar que se concentren en un ente único, que tenga el doble carácter de juez y parte en el procedimiento sancionador, por lo que se planteó que los órganos de control de las dependencias de la administración pública federal continúen siendo los encargados de detectar e investigar la conducta indebida de los servidores públicos, en

<sup>116</sup> SCJN, Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis I.15o.A.125 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1959.

tanto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea el facultado para imponer las sanciones administrativas que procedan. Cabe significar que el artículo segundo transitorio del citado decreto establece que hasta en tanto no se modifique la legislación que regula la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, ésta continuaría rigiéndose por las disposiciones legales vigentes al momento de su aplicación. Ahora bien, el seis de diciembre de dos mil siete se publicó en el medio de difusión oficial la actual Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que se efectuó una revisión de la estructura de ese órgano jurisdiccional con el propósito de ajustarla a las nuevas facultades con las que fue dotado a nivel constitucional, por lo que se estableció en el artículo 15 su facultad sancionadora, esto es, se le autorizó para conocer de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; sin embargo, mediante diverso decreto publicado el veintiuno de diciembre de dos mil siete, el legislador federal rectificó la competencia sancionadora con la que había dotado legalmente al referido Tribunal, precisamente por considerar que aún no se cumplía con lo previsto en el citado artículo segundo transitorio, al no haberse modificado la normatividad especial que es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como que era indispensable contar con disposiciones reglamentarias que definan con claridad y precisión la distribución de competencias que deberá existir entre distintas autoridades para investigar y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos, y el procedimiento aplicable en la materia, según se advierte de la exposición de motivos relativa, por lo que reformó el artículo 15 de la aludida ley orgánica, a efecto de clarificar la competencia de aquel órgano jurisdiccional en materia disciplinaria, facultándolo para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación federal de esa materia, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento. Sobre tales premisas, es inconcuso que la aplicación del nuevo sistema jurídico de responsabilidades, se encuentra suspendida hasta que el legislador federal lleve a cabo las adecuaciones correspondientes y, por ende, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sigue conociendo por el momento, únicamente de las controversias que se presenten entre la administración pública federal y los particulares, además de los juicios contencioso administrativos que se instauran para impugnar la legalidad de una resolución sancionadora, pero no ejerce actualmente la facultad disciplinaria que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional.<sup>117</sup>

<sup>117</sup> SCJN, Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis aislada I.15o.A.126 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1960.

## IX. LA RESPONSABILIDAD EN LOS ESTADOS Y EN EL DISTRITO FEDERAL

Al haber adoptado nuestra CPEUM la forma de un Estado federal, se estableció la creación de un Distrito Federal, circunscripción territorial que sirve de asiento a los órganos federales y a los órganos de autoridad local; por ello es que dentro del Distrito Federal existen dos ámbitos competenciales; esos ámbitos tienen su fundamento en la CPEUM y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,<sup>118</sup> ordenamiento expedido por el Congreso de la Unión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122, fracción II, apartado A, de la Constitución federal.

De acuerdo con los artículos 122, fracción I, de la CPEUM y 8 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el gobierno del Distrito federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos locales, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito federal.

Ese artículo señala que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de “los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local”. Y más adelante aclara que “Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia”.

El artículo 122 de la CPEUM, apartado A, establece que corresponde al Congreso de la Unión: “I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa”.

En cuanto a las facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la CPEUM le atribuye las siguientes:

- a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la

<sup>118</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994.

aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.

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

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

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

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

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea; El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales

cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos *b)* al *n)* de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos *j)* y *m)* hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales;

g) Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

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

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

Así, ha señalado el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que

De los apartados A, fracción I y C, base primera, fracción V, inciso *m)*, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Congreso de la Unión está facultado para legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias expresamente conferidas

a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre las que se encuentra la de responsabilidades de los servidores públicos de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común, y toda vez que el párrafo primero del artículo 113 de la Constitución Federal establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán las obligaciones y sanciones aplicables, así como los procedimientos y autoridades competentes para aplicarlas, se concluye que la mencionada Asamblea Legislativa es competente para legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia de la propia entidad.<sup>119</sup>

<sup>119</sup> SCJN, Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis I.8o.A.122 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, julio de 2007, p. 2460.