

834
dej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS DE LA COMPETENCIA DE LA
AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA
RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES
PUBLICOS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

HECTOR VAZQUEZ SANCHEZ

MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1989



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 está 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.

INDICE

ANALISIS DE LA COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS.

Introducción	Pág. I
--------------------	-----------

CAPITULO I

LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Concepto	6
Sujetos y Fundamentos Constitucionales	12
a) Poder Ejecutivo	13
b) Poder Legislativo	15
c) Poder Judicial	17
Derechos	18
Obligaciones	31

CAPITULO II

LA RESPONSABILIDAD

Evolución	37
La Responsabilidad (Concepto)	39
Naturaleza Jurídica	45
Clasificación	48

CAPITULO III

PROCEDIMIENTOS Y EFECTOS DE LA RESPONSABILIDAD.

Procedimientos y Efectos de la Responsabilidad ..	53
Político	54
Administrativo	59
Penal	61
Civil	70

CAPITULO IV

AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1. - Autoridades Judiciales.

a) Suprema Corte de Justicia de la Nación ...	72
b) Tribunal de Justicia del Distrito Federal	73
c) Los demás Organos Judiciales	79

2. - Autoridades Administrativas.

a) Secretaria de la Contraloria General de la Federación	80
b) Dependencia del Ejecutivo	82
c) Tribunales de Trabajo	82
d) Tribunal Fiscal de la Federación	83

3. - Autoridad Legislativa.

a) Cámara de Senadores al Congreso de la Unión	84
b) Cámara de Diputados al Congreso de la Unión	84

	Pag.
Conclusiones	85
Bibliografía	88

I N T R O D U C C I O N

Así como ha evolucionado el concepto de Estado a través de la historia, también ha evolucionado el sistema de responsabilidad de los servidores públicos hasta llegar a la pragmatidad contracentente en el complejo funcionamiento que actualmente ostentan.

El concepto de sistema de responsabilidad de servidores públicos es una idea implícita en la " Servidor Público" por la trascendencia e importancia que tiene en la vida jurídico-político-social de un Estado, y que ha sido el soporte fundamental que haga seguir vigente y aplicable el máximo principio constitucional: la División de Poderes.

Si bien es cierto que este "sistema" es diferente respecto de cada uno de los Poderes Supremo, también lo es que ello se debe a la naturaleza y fines de cada uno de ellos. Lo que corresponde comentar en el presente trabajo es la validez del concepto, y su aplicación después.

Sin embargo, la teoría desarrollada al respecto no ha sido apoyada por la realidad, y ello a provocado que otros principios constitucionales se transgredan.

El presente trabajo pretende ir más allá y contribuir con las opiniones que guarda, para defender las ideas en las que cree.

1.- C O N C E P T O

La acepción etimológica de la palabra servidor público proviene del latín "servitor publicus", que es la persona que sirve o tiene potestad y autoridad para hacer una cosa, desde el punto de vista gramatical se refiere a la persona que sirve al pueblo.

Esta misma acepción vista desde el ángulo doctrinal ha tenido diversas acepciones dentro de las que destacan las siguientes:

El tratadista francés Léon Duguit, considera que "Por la expresión agente público, designo toda persona que participa de una manera permanente temporaria o accidental en la actividad pública, sin tener sin embargo el carácter de gobernante, director o representante."(1)

De una manera más precisa el investigador Edmundo Orellana considera que el servidor público "...es el sujeto que se vincula con la Administración Pública mediante la 'relación de servicio', es decir la persona natural que presta sus servicios personales, profesionales o técnicos, para que la Administración cumpla sus cometidos."(2)

Desde el aspecto legislativo el concepto de servidor público ha evolucionado de manera vertiginosa, de tal manera que,

(1) CITADO POR ROBALPO BULLRICH EN SU OBRA: PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. GUILLERMO KRAFT. ARGENTINA. 1942. P.251.

(2) EDMUNDO SOLANA "LOS SERVIDORES PUBLICOS", EN REV. DE DERECHO. 2A.

constitucionalmente se le ha denominado: alto funcionario, funcionario, empleado público y trabajador, esta última acepción la reconoce la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Sin embargo a partir del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, por el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos constitucionales, en especial el título cuarto, por lo que nuestro sistema legal, de conformidad con el artículo 108 constitucional, define el concepto de servidor público en los siguientes términos:

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

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Locales de Justicia, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las constituciones de los Estados de la República precisarán, en los términos del primer párrafo

de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, al carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

La definición que antecede comprende, tanto a los servidores públicos que prestan sus servicios en el ámbito federal, estatal y municipal; así como aquellos sujetos que colaboran en la Administración Pública (3) Centralizada (Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y Procuraduría General de la República) y en la Administración Pública Paraestatal (Organismo Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos).

Cabe destacar que en materia de responsabilidad, la denominación que deberán emplear las diversas Constituciones de los Estados de la República, será la de servidor público.

Consideramos que la definición legal, es la más adecuada debido a que comprende a todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen, cargo o comisión.

Estimamos que los servidores públicos en nuestra sociedad, desempeñan una función muy importante debido a que su actividad se desenvuelve en el cumplimiento de los fines

(3) LA ADMINISTRACION PUBLICA SE DEFINE COMO "...EL SUBSISTEMA INSTRUMENTAL DEL SISTEMA POLITICO COMPUESTO POR UN CONJUNTO DE INTERACCIONES A TRAVES DE LAS CUALES SE ORGAMAN LAS HORNAS, LOS SERVICIOS, LOS BIENES Y LA INFORMACION QUE DEBANDAN LA COMUNIDAD, EN CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DEL SISTEMA POLITICO. LA ADMINISTRACION PUBLICA CONSTITUYE SIEMPRE UN INSTRUMENTO QUE AL MENOS FORMALMENTE, SE ENCUENTRA AL SERVICIO DE FINES ULTERIORES AQUELLOS QUE UNA SOCIEDAD HISTORICAMENTE DETERMINA POR MEDIO DE SU INSTANCIA GUBERNAMENTAL Y QUE CONSIDERA COMO POLITICAMENTE VALIOSOS. "GLOSARIO DE TERMINOS ADMINISTRATIVOS." COLECCION: GUIAS TECNICAS. SERIE: ORGANIZACION Y METODOS. NUMERO UNO. MEXICO. 1982. P. 31.

del Estado, como lo son: conservar la existencia del mismo, la seguridad interna y externa de sus habitantes, elevar el bienestar social.

De manera ilustrativa diremos que los servidores públicos cumplen su comisión de muy variadas maneras, cuando el Estado actúa desarrollando funciones de poder, se manifiesta en la creación de leyes, ejecución y cumplimiento de las mismas, entratándose de los Poderes Federales o Estatales; pero su actividad puede trascender a otros campos, como de empresario privado, por ejemplo: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos de México, S.A., etc., por lo que se observa que la ingerencia de los trabajadores públicos en la sociedad es inmensa.

Pero no podemos dejar de considerar los graves aspectos negativos que aquejan a la burocracia, como lo son: bajo rendimiento, falta de interés, mínimo esfuerzo en sus actividades, descontento, deshonestidad, malos hábitos, conformismo, baja autoestima, ausencia en sus labores, etcétera. Consideramos que estos aspectos son producto de la selección inadecuada de persona, debido a otras causas al nepotismo que existe en las Dependencias y Entidades gubernamentales, lo que ocasiona que las funciones que desempeñan no están acordes con su vocación, aptitudes e intereses.

Reafirmando las ideas expuestas, el maestro Lucio Mendieta y Núñez, estima:

La burocracia, en todos sus aspectos, contribuye a la paz y a la armonía, de acuerdo con leyes y reglamentos, la mayor parte de las actividades sociales que se han prácticamente imposibilitado sin su intervención y es, así, un poderoso medio de integración social. Puede serlo también de bienestar y de progreso en todos los pueblos si no adoleciera de ciertas tareas, que a veces, la convierten en mal necesario. (4)

Consideramos oportuno, antes de continuar con el presente estudio, precisar desde un punto de vista doctrinal, en qué rama del Derecho se sitúan los servidores públicos. Estimamos que esta cuestión ha sido superada por el criterio que han vertido al respecto, innumerables estudiosos del Derecho, al aseverar que la relación burocrática que se establece entre los servidores públicos y el Estado, pertenece al Derecho Burocrático, como rama autónoma del Derecho Público, entendida ésta como el conjunto de normas, instituciones y principios que rigen las relaciones laborales y de seguridad social de los servidores públicos con el Estado.

Pero existen ciertas divergencias, en especial, en el aspecto del contenido de este Derecho, ya que se ha llegado a pensar que las sanciones a que son acreedores determinados servidores públicos que incurren en responsabilidad, no se contienen dentro del régimen del Derecho Burocrático (5), lo cual consideramos equivoco, en virtud de que las medidas

(4) En su obra: *SOCIOLOGÍA DE LA BUROCRACIA*. CUADERNOS DE SOCIOLOGÍA. BIBLIOTECA DE ENSAJOS SOCIOLOGICOS. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. UNAM, MEXICO, 1961, p. 114.

(5) HUMBERTO E. RICO, "EL DERECHO BUROCRÁTICO MEXICANO", EN REV. BOLETIN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, V.5., NMS. 12-14, DICIEMBRE-AGOSTO, MEXICO, 1972, p. 98.

disciplinarias son consecuencia inmediata de la transgresión a las obligaciones a que están sujetos los servidores del Estado, y concluimos, adhiriéndonos con la opinión del tratadista Manuel del Río González (6), que el Derecho Burocrático comprende: los derechos, obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos.

Por lo que respecta a los trabajadores que prestan sus servicios a la Administración Pública Paraestatal, estimamos que actualmente existen graves contradicciones en cuanto al régimen aplicable a cada una de las Entidades.

Si bien es cierto que los tres grandes rubros que integran la Administración Pública Paraestatal, es en primer lugar, los organismos descentralizados, a los cuales, se les aplica el régimen de la Ley Federal del Trabajo, siempre y cuando no presten un servicio público, con fundamento en el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que excluye de manera tajante a los trabajadores de dichos organismos públicos, por lo que se observan serie deficiencias. Como en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, que por disposición expresa del artículo 136 de su Ley Orgánica, señala que las relaciones laborales entre el Instituto y sus empleados se rigen por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, siendo evidente que el servicio que presta es público.

(6) EN SU OBRA: COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, CUBENAS EDITOR Y DISTRIBUIDOR, MEXICO, 1941p.240.

En el caso de las empresas de Estado y de los fideicomisos públicos es indudable que su acción se identifica con la actividad de empresario privado, sin embargo todos los servidores públicos sin importar la naturaleza de su trabajo, se encuentran en un mismo plano de igualdad, por lo que sugerimos una correcta adecuación legislativa, siendo apremiante actualizar el régimen a que están sujetos los trabajadores al servicio de la Administración Pública Paraestatal, adicionando, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un capítulo especial en el que se contengan los derechos y obligaciones que les corresponden.

2. - SUJETOS Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

Se puede observar que el marco constitucional de los servidores públicos es inmenso, ya que regula desde su ingreso, derechos, obligaciones, retiro y aún después de acontecido este hecho

Un aspecto importante en materia de los sujetos de responsabilidad, es el relativo a la protesta que deberá prestar todo funcionario público antes de tomar posesión de su encargo en el sentido de respetar la Constitución y las Leyes que de ella emanen, de lo contrario se harán acreedores a las sanciones previstas en cada caso en particular, de conformidad con el artículo 128 Constitucional. Como ejemplo de lo anterior es el caso del Presidente de la República que

debera rendir la siguiente protesta, con fundamento en el artículo 87 del ordenamiento legal que antecede:

Postesto guardas y hacer guardas la Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñas leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la Republica que el pueblo me ha confiado, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Union: y si así me lo hiciste que la Nación me lo demande.

Para una mejor comprensión del tema lo abordaremos desde el punto de vista de la división de Poderes, en primer orden debemos considerar al:

PODER EJECUTIVO.

Lo ejerce el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 106 Constitucional es sujeto de responsabilidad y solo podra ser acusado ante la Cámara de Senadores, por traición a la patria y por delitos graves del orden común, siguiendo los lineamientos del distinguido Jurisconsulto Raúl Carranca y Trujillo, debemos entender por traición a la patria "... el que atenta contra la independencia de la República Mexicana, su soberanía, su libertad o la integridad de su territorio, si el delincuente tiene la calidad de mexicano por nacimiento o por naturalización o ha renunciado su nacionalidad de mexicano dentro de los tres meses anteriores a la declaración de guerra o al rompimiento de las hostilidades entre un enemigo extranjero y México, si no ha procedido esa declaración."(7)

(7) EN SU OBRA: CÓDIGO FIAL ANOTADO, ANTIGUA LIBRERIA ROBBEDD, MEXICO, 1962, P. 299

Por lo que respecta al segundo supuesto, o sea, delitos graves del orden común, en primer término nos cuestionamos, que debemos entender por delitos graves y consecuentemente, en que delitos podrá ser acusado y en cuales no.

Resulta claro que el Presidente de la República solamente es sujeto de responsabilidad penal, con fundamento en el artículo 110 constitucional, ya que éste no lo considera dentro de los sujetos del juicio político, a diferencia de la opinión del tratadista J. Jesús Orozco Henríquez, que estima como sujeto de responsabilidad política al Presidente de la República. (8)

Continuando con el estudio de los servidores públicos al servicio del Poder Ejecutivo, se encuentran, los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del D.F., los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos desconcentrados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos; en el caso de responsabilidad política, la sanción consistirá en la destitución e inhabilitación para desempeñar comisión alguna de cualquier naturaleza en el servicio público. También serán sujetos de responsabilidad civil y penal, de conformidad con los artículos 110 párrafo 3o. y 111 párrafos 9o. y 10o. constitucionales.

(8) EN SU ENSAYO "LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS" EN REV. LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA, AÑO XIII V.13, NO. 41, MEXICO, ENERO-ABRIL, 1944, P.125.

De manera precisa el artículo 102 párrafo 5o. señala que el Procurador General de la República así como sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran, con motivo de sus funciones.

Por lo que respecta a los demás servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, serán sujetos de responsabilidad los funcionarios, empleados o toda persona que desempeñe empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, con fundamento en el artículo 108 Constitucional.

PODER LEGISLATIVO

Por lo que respecta al Poder Legislativo, serán sujetos de responsabilidad política los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión quienes en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos, fundamentales o de su buen despacho, los cuales serán merecedores de sanciones, consistentes en la destitución e inhabilitación para desempeñar otros cargos de conformidad con el artículo 110 Constitucional, independientemente de las sanciones administrativas, civiles o penales a que haya lugar, en el primer caso podemos señalar el artículo 62 del mismo ordenamiento, que obliga a los Diputados y Senadores que durante el periodo de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, de lo contrario serán separados de su encargo.

En el caso de los demás servidores públicos que presten sus servicios al Poder Legislativo serán responsables de sus actos u omisiones con motivo del desempeño de su trabajo.

Dentro de las facultades del Congreso de la Unión destacan las siguientes, en materia de responsabilidad:

A) El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en sus respectivas competencias, expedirán leyes de responsabilidad de los servidores públicos, de acuerdo al artículo 109 Constitucional.

B) Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, en particular sobre la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, la que regulará la responsabilidad en que incurran los trabajadores a su servicio, por ejemplo quienes tomen posesión del encargo o llegaren a ejercerlo sin la previa aprobación correspondiente, artículo 73 fracción 6a. base 5a. párrafo 5o.

C) Expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: entre los obreros, los empleados que presten sus servicios a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, así como de aquellos que tengan una relación burocrática con los Poderes de la Unión y con el Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, y apartado B.

De manera precisa se señala las facultades exclusivas del Senado de la República que consiste, en materia de responsabilidad: erigirse en gran jurado de sentencia para conocer del juicio político y como órgano de acusación contra el Presidente de la República en los casos procedentes, en virtud a lo dispuesto por los artículos 76 fracción VII y III párrafo 4o.

A su vez las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se refiere a la declaración de procedencia o improcedencia penal, en contra de los servidores públicos tratándose del juicio político, además de ser la entidad que conozca acerca de la presunta responsabilidad en que incurran dichos servidores, artículo 74 fracciones 5a. y 3a. de la constitución política.

PODER JUDICIAL

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de Circuito y jueces de distrito, son sujetos de juicio político, y en consecuencia susceptibles de sanción, consistente en la destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo cuando sea procedente dicho juicio, por lo que respecta a la responsabilidad administrativa serán castigados con la pérdida del cargo cuando acepten o desempeñen trabajo alguno ya sea en el servicio público o privado, salvo que no sean remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, con apoyo en los artículos 94, 97, 110 párrafo

30., y 101 Constitucionales.

De las consideraciones que antecede se desprende que son considerados sujetos de responsabilidad todos los servidores públicos que presten sus servicios a la Administración Pública Federal, en idéntica situación se encuentran los que tengan una relación burocrática con los gobiernos Estatales y Municipales, en razón a que diversos preceptos constitucionales rigen dicha relación y de manera más precisa se señalan a determinados servidores públicos como sujetos de responsabilidad política, dentro de los que destacan los gobernadores de los Estados, Diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales; en el caso de los demás servidores públicos su régimen jurídico estará regulado por las legislaturas de los Estados Federales.

3.- D E R E C H O S

La relación jurídica de trabajo que se establece entre el Estado y los servidores públicos, implican necesariamente el establecimiento de derechos y obligaciones para ambos, por lo que resulta de especial importancia para estos que sus garantías sociales se vean reguladas por un régimen jurídico, que en México se obtienen después de un prolongado proceso legislativo que abarca de los años de 1917 a la fecha, por lo que consideramos que la protección constitucional de los derechos del servidor público, tienen como propósito

tundamental. obtener una absoluta vocacion de servicios y a su vez. una eficiente prestación de servicios.

Estimamos que la función que desempeñan los trabajadores públicos. la cual exige un alto grado de responsabilidad, es de gran importancia para una sociedad en consecuencia, es necesario que se les garanticen los siguientes derechos. En forma suscita ennumeraremos los derechos del servidor público. consagrados en nuestra Constitución Política en su artículo 123. apartado B. y en lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en lo sucesivo la abreviaremos en las siglas L. F. T. S. E.

I. - Duración máxima de la jornada de trabajo:

A) Diurno: el cual no deberá exceder de 8 horas comprendiendo el periodo de las seis a las veinte horas.

B) Nocturno: consiste en una jornada de 7 horas entre las veinte y las siete horas.

C) Mixto: con una duración máxima de 7 horas y media la cual abarcará los dos periodos aludidos. siempre que el segundo sea menor de tres horas y media de lo contrario se considerará nocturno. artículos 21 a 24 de la L. F. T. S. E.

II. - Trabajo extraordinario. - Serán necesarios los servicios del empleado cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima. la cual no puede exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. El empleado tiene derecho al pago de un 100%

más del salario asignado a las horas normales por trabajo extraordinario, artículos 26 y 39 de la L.F.T.S.E.

III.- Días de descanso.- Los trabajadores disfrutarán:

A) Por cada 5 días de trabajo, 2 días de descanso continuo de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de su sueldo, artículo 10. del Acuerdo Presidencial de fecha 28 de diciembre de 1972.

B) Para las mujeres en preñez.- Tienen derecho a un mes de descanso antes de acontecido el hecho y de dos meses posterior al mismo; durante la lactancia tienen derecho a dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, artículo 28 de la L.F.T.S.E.

C) Por días de fiesta nacional.- Serán días de descanso obligatorio: el 5 de febrero, 21 de marzo, 10. de mayo, 5 de mayo, 16 de septiembre, 12 de octubre y 20 de noviembre, de conformidad por lo dispuesto en el Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de 31 de marzo de 1950; y por extensión: 10. de enero, 10. de septiembre, 25 de diciembre y 31 de diciembre.

IV.- Vacaciones.- Por cada 6 meses de servicios el empleado disfrutará de diez días hábiles de vacaciones, y por cada período se le otorgará una prima adicional de un 25% sobre un sueldo, artículos 30 y 40 de la L.F.T.S.E.

V.- Sueldo.- Como una contraprestación de los servicios brindados al Estado, los pagos deberán efectuarse en el mismo lugar donde preste sus servicios, en peso mexicano o en cheque, artículo 37 de la L.F.T.S.E.

VI.- Protección al salario.- Únicamente se podrá ordenar la retención, descuento o deducción del salario en los casos expresamente señalados por la L.F.T.S.E.

VII.- El salario no es susceptible de embargo judicial o administrativo únicamente en los casos que alude la ley aplicable.

VIII.- Es nula la cesión de salarios a favor de terceros, artículo 42 de la L.F.T.S.E.

IX.- Por cada cinco años de servicios prestados hasta llegar a veinticinco, los empleados tienen derecho al pago de una prima, como complemento de su salario, artículo 34 de la L.F.T.S.E.

X.- Prima dominical.- Se otorgará al empleado que preste sus servicios un día domingo y tendrá derecho al pago de un 25% sobre el monto de su sueldo, artículo 40 párrafo 2o. de la L.F.T.S.E.

XI.- Derecho a aguinaldo anual equivalente a 40 días de sueldo sin deducción alguna, artículo 42 Bis de la L.F.T.S.E.

XII.- A trabajo igual corresponde salario igual, artículo 123, apartado B, fracción V.

XIII. - Derecho a la capacitación, el Estado tiene escuelas de administración pública para la superación de sus trabajadores.

XIV. - Derecho de escalafón. - Se establece con el propósito de que los empleados de base tengan derecho a participar en los concursos para ser ascendidos en virtud a sus conocimientos, aptitudes y antigüedad; y en igualdad de condiciones a aquel empleado que sea el único sostén de su familia, artículos 47 y 48 de la L.F.T.S.E., a este respecto el maestro Andrés Serra Rojas manifiesta:

El ascenso es un derecho legítimo del trabajador que aspira a desempeñar eficientemente su labor, a mejorar en la condición o salario y las demás prerrogativas que rodean a un empleo. Es una forma de cambiar el interés público del servicio, que exige un alto eficiente y al interés privado del funcionario o empleado que a partir del nombramiento ve coronados sus esfuerzos con nuevos elementos que mejoran su situación económica y social. (9)

XV. - Derecho a optar por la reinstalación en el trabajo o por la indemnización, en caso de separación injustificada, artículo 123 apartado B, fracción IX, párrafo II.

XVI. - Derecho a optar por una nueva plaza equivalente a la suprimida o por la indemnización, en los casos de supresión de plazas, artículo 123 apartado B, fracción IX.

(9) ANDRÉS SERRA ROJAS, DERECHO ADMINISTRATIVO, T. I. 9ª. ED. ED. POETA, S.A., MEXICO 1979, P. 405.

XVII - Derecho de Asociación. - Los sindicatos se establecen para el estudio mejoramiento y defensa de los intereses de los trabajadores de base, los trabajadores de confianza no pueden formar parte de los sindicatos, artículo 67 y 70 de la L. F. T. S. E.

XVIII. - Derecho a huelga. - Se puede ser uso de este derecho cuando se violen de manera general o sistemática los derechos de los trabajadores, artículos 92 al 109 de la L. F. T. S. E.

XIX. - Derecho a la seguridad social, se extiende su cobertura a los siguientes campos:

A) Enfermedades y accidentes:

a) Riesgos profesionales. - Se rigen por lo dispuesto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, o L. I. S. S. S. T. E., se considera riesgo de trabajo, los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo de su trabajo, y tienen derecho al otorgamiento de prestaciones en especie y en dinero, de conformidad con los artículos 34, 39 y 40 del ordenamiento legal invocado.

b) Enfermedades no profesionales. - Tienen derecho a este beneficio los empleados que sufran un accidente fuera del trabajo, a que se les concedan licencias para dejar de concurrir a sus labores, tomando en consideración su antigüe-

antigüedad para fijar el número de días y la cantidad en numerario a pagar, artículo 41 de la L.I.S.S.S.T.E.

En caso de defunción de un servidor público los beneficiarios poseen el derecho a las siguientes prestaciones:

1) Como consecuencia de un riesgo profesional.- Los derechohabientes gozarán de una pensión íntegra equivalente al 100% que hubiere percibido el trabajador, artículos 41 y 72 de la L.I.S.S.S.T.E.

2) Por causas ajenas al servicio.- cualquiera que sea su edad y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de 15 años, o cuando haya cumplido 60 años o más y un mínimo de 10 años de cotización o que hubiese sido pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía por edad avanzada o invalidez; dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o de ascendencia, artículo 73 de la L.I.S.S.S.T.E.

3) Cuando fallezca un pensionista.- El Instituto o la pagaduría que viniese cubriendo la pensión pagará a sus deudos o a las personas que se hubiesen hecho cargo de la inhumación, el importe de 120 días de pensión por concepto de gastos funerales, artículo 81 del ordenamiento aludido en el párrafo anterior.

4) Por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto se pagará a los deudos el importe de cuatro meses

de sueldo, de conformidad con el artículo 36 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

5) Cuando fallezca un servidor público que preste sus servicios en las Dependencias del Ejecutivo Federal y en los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, cualquiera que sea su edad y sin necesidad de examen médico, tienen derecho a beneficiario a un seguro colectivo de vida a cargo de la Aseguradora Hidalgo, S.A., quedando exceptuado de este beneficio el personal que recibe sus emolumentos por honorarios o por haberes, así como los servidores públicos superiores y de mandos medios, con fundamento en el Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de noviembre de 1964 y adicionado por el de fecha 10 de septiembre de 1987.

6) A los beneficiarios se les hará entrega de un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieren constituido a su favor, por las aportaciones al fondo de la vivienda con fundamento en el artículo 112 de la L. I. S. S. S. T. E.

El estado en atención a la seguridad social de sus trabajadores dispuso a la celebración con Aseguradora Hidalgo, S.A., de dos seguros los cuales van a contribuir a mejorar la economía de los servidores públicos.

1) Seguro colectivo capitalizable.- Se otorga sin perjuicio de los seguros colectivo de vida y de retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de septiembre de 1986.

2) Seguro colectivo de retiro.- publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de septiembre de 1986.

B) Derecho a los seguros de enfermedad, maternidad, jubilación, invalidez y muerte, artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a).

C) Los familiares de los trabajadores poseen el derecho a la asistencia médica y medicinas en los casos y en la proporción que determine la Ley del I.S.S.S.T.E., artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d).

D) El estado cuenta con centros vacacionales de recuperación, así como tiendas para beneficio de la economía del trabajador.

E) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, además el Estado mediante aportaciones que haga al fondo de vivienda, permitirá la obtención de créditos para la adquisición, reparación, mejoramiento o para el pago de pasivos de una vivienda a favor de los trabajadores.

XX) El Derecho de ser juzgado por un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los empleados federales, así mismo los que presten sus servicios a los organismos señalados en la L.F.T.S.E., de acuerdo a su artículo 10., excepto los que presten sus servicios al Poder Judicial, en los cuales resolverá el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

XXI) Derecho a premios, estímulos y recompensas.- Los premios se otorgarán por el reconocimiento público de una conducta o trayectoria singularmente ejemplar, como también por determinados actos u obras valiosos realizados en beneficio de la humanidad, del país o de cualquier persona. Los estímulos se instituyen para beneficio de los servidores públicos por el desempeño sobresaliente en el cargo, así como cualquier otro acto excepcional que redunde en beneficio de la administración pública, estos estímulos podrán acompañarse de recompensas en especie o numerario, artículos 2 y 3 de la Ley de premios, estímulos y recompensas, publicado en el Diario Oficial de 15 de enero de 1960.

XXII) Derecho a la estabilidad en el empleo.- Constitucionalmente se establece en el artículo 123, apartado B, fracción IX, como una forma de restringir las facultades de los titulares de las Dependencias, para cesar o suspender a los empleados, en los casos expresamente señalados por la L.F.T.S.E.

Opinamos que la estabilidad en el empleo es el más importante de todos los derechos a favor del empleado público por ser un medio eficaz de protección jurídica al empleo, y por el cual se realizan las demás prerrogativas, al respecto se han pronunciado sobresalientes tratadistas: "Sin duda, el más valorado de los derechos del funcionario (empleado); en realidad en la estabilidad consiste su derecho, pues ella

engendra los demás, como el ascenso, los atributos del cargo, la jubilación" En suma la estabilidad "... es el presupuesto y la condición de los otros derechos por que equivale al derecho de permanecer en la relación del empleo, dentro del cual se contienen los demás." (10)

XXIII) Derecho a la inamovilidad. - consideramos que este derecho, únicamente lo poseen los altos funcionarios estatales y locales, como una protección jurídica de su empleo, que a diferencia del derecho a la estabilidad, aquella es una protección mas firme porque las causales de destitución son mas restringidas.

Una última reflexión, consideramos pertinente poner especial atención acerca de las causales por las que el servidor público, y en especial los empleados estatales, puedan invocar, sin responsabilidad para ellos, para dar por terminada la relación burocrática, lo cual no está regulado por la L.F.T.S.E., esta observación la hacemos en razón de que en la vida laboral pública, se presentan infinidad, de situaciones adversas por parte de ciertos funcionarios, que y que afectan directamente al empleado, dejando en un total desamparo.

hacen imposible la conservación del derecho a la estabilidad

Cuantas ocasiones se presentan en las oficinas públicas,

(10) RAFAEL BIELSA. DERECHO ADMINISTRATIVO. T. 1116A. ED. ED. BOJARDI DE PALMA, ARGENTINA, 1964. P. 164; ANDRÉS R. OB. CIT. P. 403

en que el funcionario actúa de manera arbitraria en contra del empleado, amenazándolo, procurándole malos tratos, actuando con falta de probidad o bien que en el manejo de la persona exista una extrema rigidez.

Lógicamente el rendimiento de los servidores públicos no será en óptimo debido a lo cual es necesario proponer una posible solución.

La opinión a que nos referiremos pudiera parecer contradictoria, en relación al criterio que hemos venido apoyando relativo a la defensa de las garantías del empleado, pero estimamos que esa aptitud para dar por terminado los efectos del nombramiento por causa justificada, serviría para compensar de alguna manera el poder que ejerce ciertos funcionarios sobre los empleados y que va en detrimento de la propia administración pública; y no sería otra cosa, sin el reafirmar un principio de justicia.

Asociado a lo anterior, fundamos nuestra postura en la siguiente ejecutoria:

TRABAJADORES DE SERVICIO DEL ESTADO, ASOCIACION DE LA
ASOCIACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES DEL
ESTADO. En virtud de que resulta antijurídico
aceptar que solo una de las partes tenga facultades
para poder rescindir o dar por terminada la relación
contractual, aun cuando en la Ley Federal de los
Trabajadores al Servicio del Estado no se encuentran
previstas las causas por las que estos puedan
promover la rescisión de la relación jurídica
establecida entre ellos y el Estado, tal omisión debe
subsanarse con lo dispuesto en el artículo 125-A
(inc. 5) de la Ley Federal del Trabajo, mismo que es
aplicable supletoriamente conforme al artículo 11 del

ordenamiento legal estado, en primer término y establecer contractual correspondencia. Por lo tanto un trabajador al servicio del Estado puede demandar la rescisión judicial que tiene establecida con el título de la dependencia, fundándose en alguna de dichas causas. (Ejecutorias: Informe de 1968, de Sala, p. 38. A.D. 10258/66.-Delfino Vargas Lago. R. enero de 1968).

Asimismo, cuando las relaciones entre el funcionario y el servidor público, son demasiado tensas es probable que el primero trate de excederse en sus facultades y ponga la renuncia al empleado, por lo cual éste se incluirá hacia una actitud sumisa o bien por la renuncia a su empleo, ante la imposibilidad del cambio de adscripción.

En base a las consideraciones anteriores proponemos adicionar la L.F.T.S.E., con un nuevo artículo el que comprende los siguientes aspectos:

A) Una relación precisa de causales sumamente graves y en virtud a las cuales el empleado público pueda hacerlas valer ante el Tribunal respectivo, la terminación de los efectos del nombramiento sin su responsabilidad.

B) Otorgarles el derecho para el caso en que se comprueben las causales invocadas, el cambio de adscripción, en la misma entidad federativa con el consiguiente pago de salarios vencidos o el derecho, a su elección, por la indemnización.

C) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje deberá resolver atendiendo los precedentes de demandas que haya intentado el servidor público, en este sentido.

Consideramos importante esta cuestión, para que la naturaleza de este derecho no se desvirtue, ni pierda su valor real.

Consideramos haber realizado una pequeña semblanza de los derechos del servidor público, sin embargo hemos carecido de un análisis profundo en el desarrollo de este ensayo, debido a su amplitud e importancia que revisten estos aspectos, pero estimamos que de haber ahondado en cada uno de ellos, implicaría apartarnos de nuestro objetivo

4. - O B L I G A C I O N E S

Es de vital importancia el estudio de las obligaciones de los servidores públicos, dado que ante su incumplimiento se actualiza el régimen de sanciones que pueden ser, según la naturaleza de la infracción, de tipo administrativo, penal, civil o político, y que pueden consistir en un simple apercibimiento, hasta la privación de la libertad.

Es de estimarse que las obligaciones a que están constreñidos los servidores públicos, son necesarias para el perfecto equilibrio que debe existir entre éstos y el Estado, por lo que el maestro Andrés Serra Rojas las justifica de la siguiente manera: "Los deberes que la función pública impone, se derivan de los propósitos que

las leyes fijan para realizar el bien publico." (ii)

El régimen jurídico a que están sujetos los servidores públicos, en materia de obligaciones, se establece a nivel federal y local. Nos referiremos en primer orden al ámbito federal y consecuentemente a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en lo sucesivo la abreviaremos con la denominación de Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1987, que por mandato del artículo 113 Constitucional, esta deberá determinar las obligaciones de los servidores estatales, en cumplimiento a lo anterior la presente Ley señala en su Título tercero, artículo 47, sobre las obligaciones que todo servidor público tendrá que observar, siendo las siguientes:

FRACCION 1.- Esta fracción contiene tres deberes, a saber:

1.- Cumplir con la máxima diligencia en el trabajo que le fué encomendado, consiste en desempeñar su labor con la atención y cuidado necesario, por ejemplo, asistir puntualmente a sus labores, desempeñar su trabajo con esmero, etc.

2.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de un servicio, que en materia de responsabilidad administrativa podría dar lugar a la

suspensión o cese del servidor público sin responsabilidad de los titulares de las dependencias, con fundamento en el artículo 46, fracción I y penúltimo párrafo de la L.F.T.S.E., tratándose de servidores públicos de base; para el caso de los trabajadores de confianza, consistirá en suspensión, destitución o inhabilitación, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley.

3.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, lo cual sería sancionado con prisión de tres días a un año y multa, con fundamento por lo dispuesto en el artículo 212 del Código Penal para el Distrito Federal.

FRACCION II.- Se refiere, en términos generales, al cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de recursos económicos públicos, al que faltare a dichas disposiciones, se hará acreedor, independientemente de las responsabilidades civiles, administrativas o políticas; a prisión de tres meses a seis años y multa, destitución del empleo e inhabilitación de uno a tres años o de uno a doce años, multa, destitución e inhabilitación de dos a seis años, según la gravedad del caso, en virtud a lo dispuesto en los artículos 219 y 220 del Código Penal para el Distrito Federal.

FRACCION VII.- Los servidores públicos deberán observar el debido respeto y cumplimiento a las ordenes que dicten sus superiores, en caso de no observancia, los

trabajadores de base serán sancionados con el cese en su empleo, con arreglo en lo dispuesto por la fracción V, inciso a y g, del artículo 46 de la L. F. T. S. E.

FRACCION VIII. - Interpretamos esta fracción como una obligación del servidor público de comunicar a sus superiores jerárquicos sobre el incumplimiento de sus obligaciones en el ejercicio de su cargo, estimamos que su aplicación práctica es nula, porque es obvio que ningún trabajador tomará la iniciativa para ser sancionado. Por lo que respecta a la obligación de comunicar al titular de la dependencia o entidad en que preste sus servicios, sobre las órdenes que reciba, se observa el deber de obediencia, el cual se ve plenamente generalizado al otorgarle a los servidores públicos un medio por el cual se pueda constatar la validez de las órdenes dictadas por sus jefes, sin embargo se presenta un problema:

Cuando las órdenes del superior se encuentran fuera de sus atribuciones o cuando lo mandado implica la comisión de actos delictuosos. Se ha propuesto como solución que el deber de obediencia tenga como límite el desatino de mandos, de tal suerte que el inferior no estará obligado a obedecer al superior que actúe fuera de los derechos o atribuciones que otorga la Ley; pero evidentemente que ello implica un grave riesgo, porque equivale a que los inferiores puedan cuestionar constantemente las órdenes de sus superiores (12)

FRACCION IX. - La comisión del delito de ejercicio indebido de un empleo, a que se refiere esta fracción, la

(12) RAMÍREZ DEL RÍO GONZÁLEZ. CONCEPTO DE DELITO ADMINISTRATIVO. CÁRDENAS EDITOR Y DISTRIBUIDOR. MEXICO, 1981, pp. 235 Y 236.

sanción aplicable se contiene en la fracción I, número 3, de este mismo estudio.

FRACCION X. - Los superiores jerárquico deberán de abstenerse de otorgar beneficios notoriamente superiores a los comprendidos en la Ley y en las condiciones generales de trabajo aplicables en cada dependencia o entidad.

FRACCION XI. - Abstenerse de desempeñar otro empleo oficial o particular que la ley le prohíba, siendo de vital importancia, dado el bien común que se protege, por tal motivo se ha considerado que "El fundamento jurídico de la incompatibilidad, radica en que teniendo por fin la función pública en su acepción más amplia, la atención de los intereses del Estado, no es admisible que otra actitud de la persona pueda perturbar esa atención y mucho menos por ese camino se puede llegar a supeditar el interés público del privado..." (13). En materia de justicia, los servidores públicos están impedidos para desempeñar otro empleo público o privado, de conformidad con los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.

FRACCION XII. - Abstenerse de autorizar el nombramiento de persona que esté inhabilitada por resolución judicial para desempeñar un cargo público.

(13) ROBERTO MALRICH, OB. CIT. P. 30

FRACCION XIII.- El servidor público esta obligado a abstenerse de conocer y tramitar asuntos en los que pudiera existir algún interés directo o indirecto.

FRACCION XIV.- Como consecuencia inmediata de la obligación que antecede, es la de poner en conocimiento al Jefe, de dicha tramitación en que se excuso

FRACCION XV.- Se refiere al delito de cohecho, el cual se castigará con tres meses a cinco años de prisión y multa, de acuerdo a lo estipulado por los artículos 217 y 218 del Código Penal para el Distrito Federal.

FRACCION XVI.- Se refiere de igual manera la participación del delito de cohecho, sin embargo se amplía el sector de personas que pueden beneficiarse por la comisión de ilícito penal.

FRACCION XVII.- Abstención del otorgamiento de un nombramiento, de la suspensión o cese de un servidor público, cuando exista un interés de por medio en la resolución de los asuntos que tenga encomendados.

FRACCION XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la ley.

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

FRACCION XX.- Obligación de los funcionarios para con sus superiores jerárquicos, de comunicar inmediatamente en que se cometa una violación a la Ley por parte de sus subordinados, para que se les aplique el correctivo disciplinario correspondiente.

FRACCION XXI y XXII.- Se refieren a las demás obligaciones que les impongan las demás leyes aplicables, así como de sus reglamentos.

E V O L U C I O N

La responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos para Duez y Deleyre, citado por José Ma. Fabregas del Pilar ha seguido el siguiente proceso evolutivo:

"Primera etapa.- La afirmación de la irresponsabilidad de la Administración que domina en ella parte de la equiparación del concepto de ésta con el poder público y parece axiomática. La existencia de una responsabilidad que quede a cargo de los patrimonios administrativos ...es considerada como una carga enojosa para la libertad de los servicios públicos. El reconocimiento de la responsabilidad del Estado se considera incompatible con el concepto de soberanía. Según las ideas dominantes en esta época, los particulares pueden exigir directamente de los funcionarios, que en el ejercicio de sus cargas o con ocasión de ellos causen daños en su patrimonio o les originen perjuicios,

indemnización de los unos y de los otros ante los tribunales ordinarios, pero jamás ni a título principal ni a título o subsidiario, de la Administración".

"Segunda etapa.- Se inaugura esta etapa por la brecha abierta en el concepto de irresponsabilidad del Estado. Es duguit el iniciador de este movimiento y como resultado de él se admite la existencia de tal responsabilidad en los casos en que en la actuación de los servicios haya concurrido negligencia culposa no imputable personalmente a los funcionarios que los tengan a su cargo. Se reconoce pues en estos casos la existencia de la responsabilidad de la Administración en las mismas supuestas y en las mismas condiciones en que, fundándose en los preceptos del Derecho Civil se admite la responsabilidad de los particulares".

"Tercera etapa.- El fundamento de la responsabilidad de la Administración consiste en la existencia de una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos se sustituye por otro más amplio basado en lo que se denomina el riesgo inherente a ellos. y como corolario de esta tesis, se admite, en sus múltiples manifestaciones, la existencia de la responsabilidad sin culpa basada en el concepto de la solidaridad social que se concreta en la responsabilidad del Estado".(14)

L A R E S P O N S A B I L I D A D .

C O N C E P T O

Una vez concebida la idea de lo que entendemos por servidores públicos, resulta importante abordar el análisis de la responsabilidad, la cual genéricamente consiste en la capacidad de los sujetos para conocer y aceptar el resultado de sus actos y omisiones en cuanto puedan dañar los derechos o los intereses de otros.

Dentro del mundo jurídico, la responsabilidad juega un papel primordial, es por ella que debemos precisar su contenido, es así que el diccionario lo define genéricamente como "calidad de responsable: la responsabilidad implica la libertad. (Sinon. V. Deber)." Ante lo anterior los doctos en la materia han argumentado: "...Pensamos que la definición más exacta es aquella que considera a la responsabilidad como una situación de un sujeto sometido a los efectos reactivos de una regulación jurídica en relación a los deberes coercibles..." (15)

Por su parte el profesor Victor Manuel Ortega manifiesta: "Pero ocupandonos exclusivamente de la

(15) GUSTAVO URSKINOCCHI, TRADUCCION ORIGINAL C. CROMERIA, LA RESPONSABILIDAD CIVIL, ADMINISTRATIVA Y PENAL DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO EN REV. DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA No. 119 MADRID ESPAÑA, 1967, P. 11.

irresponsabilidad, podemos afirmar que esta consiste en la libertad de expresi3n que tiene todo diputado federal o senador de la Rep3blica para expresar, precisamente en el desempe1o de sus funciones, sus ideas, opiniones, juicios o criterios sin temor a ninguna responsabilidad, pues dicho privilegio no tiene por fin proteger a los legisladores contra averiguaciones, persevici3nes en su beneficio, sino asegurar los derechos del pueblo de la Federaci3n que representan, facilit3ndoles y allan3ndoles el resultado de su gesti3n representativa."(16)

Consideramos que todo servidor p3blico debe manejarse dentro de los lineamientos que le marca la ley respectiva, es decir, llevar a cabo cuidadosamente sus funciones dentro del marco jur3dico, pues resulta asi que cuando se rebasa dicho marco jur3dico, se esta desviando de sus funciones, originando con ello una responsabilidad de naturaleza eminentemente jur3dica. El servidor p3blico esta subordinado a la ley y a su debido cumplimiento consecuentemente esta obligado a responder de sus actos p3blicos.

Es por ello que nos adherimos al criterio del maestro Andr3s Serra Rojas, quien expresa: "... La responsabilidad en la funci3n p3blica es la obligaci3n en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber

(16) EN SU OBRA: LA RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION. REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, MEXICO 1961. P. 216.

cometido un delito, una falta o ha causado una perdida o dano.(17)

No obstante lo anterior el significado de la responsabilidad en la ciencia juridica esta determinado por los usos determinados del lenguaje, es decir solo representa una especial tecnica de presentacion, dicha peculiaridad obedece a que no obstante los esfuerzos desarrollados y ya vertidos para definir el termino responsabilidad, consideramos que aun no se ha logrado hasta la forma satisfactoria, sobre todo cuando dicha palabra presenta gran ambigüedad de su significado.

"La Responsabilidad consiste en la indelible capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta."

Opinamos que partiendo de una definicion general, podemos tener una idea mas clara y precisa de la responsabilidad, tan es asi que al definirla como la sujecion de una persona a los efectos reactivos de una regulacion juridica en relacion a deberes coercibles, comprende tanto la responsabilidad propiamente dicha por un ilcito como el tipo de responsabilidad que surge cuando se realizan actos que dan

lugar a una indemnización al que haya sido dañado por ejemplo en el caso de la expropiación por fines de interés público.

En conclusión el concepto de responsabilidad va unido a la naturaleza misma del derecho y con el principio del deber y de la libertad, términos que son completamente inseparables. En principio la responsabilidad está en la misma base de la naturaleza del Derecho; a él está unido también el concepto de sanción; no hay responsabilidad sin sanción, ambos conceptos son el punto de partida de toda consideración jurídica.

No puede existir responsabilidad sin imputabilidad, es decir sin la existencia del nexo causal entre la conducta del servidor público y sus consecuencias. Tal nexo puede ser intencional o no intencional, doloso o culposo. En el concepto clásico de la responsabilidad entran como elemento esencial de la idea del dolo o de la culpa. En el concepto moderno fuertemente influido por el sentido de solidaridad social se admite la responsabilidad sin dolo y sin culpa con proyecciones que tienen gran importancia en el campo del Derecho privado y mucho mayor en la esfera del Derecho Público.

La responsabilidad constituye así la obligación por parte del servidor público de soportar la reacción que al ordenamiento jurídico vincula al hecho dañoso y de su definición pueden desprenderse los siguientes elementos:

- 1.- Una acción a una omisión
- 2.- Un daño o un perjuicio
- 3.- Relación de causalidad entre la acción u omisión y el daño o perjuicio.

1.- Una acción o una omisión.- Una acción realizando algo contrario a lo que marca la ley por ejemplo: el abuso indebido de funciones de un servidor público. Una omisión no haciendo o no teniendo el debido cuidado que los lineamientos legales le marcan, por ejemplo: que el funcionario público no acate una orden superior por considerarla no propicia en el momento.

2.- Un daño o perjuicio.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en un patrimonio, el del Estado por la acción u omisión de un servidor público, se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia ilícita que debiera haberse obtenido en cumplimiento de una obligación expresamente señalada a un servidor público. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de fecha 31 de diciembre de 1982 al respecto describe en su artículo 60. y 70.

Artículo 60.- "Es procedente el juicio político, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de un buen despacho."

Artículo 70.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentalmente y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las Instituciones democráticas;
- II.- El ataque a las formas 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.- 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 instituciones;
- VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas, presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

3. - Relación de causalidad entre la acción u omisión y el daño.

N A T U R A L E Z A J U R I D I C A

Resulta de gran importancia señalar que no cabe duda que la Institución de la responsabilidad, constituye un termino cuyo origen es eminentemente del derecho privado, del cual ha sido llevado al campo no solo de la Administración Pública, sino en todo el Estado y es imputable a los mismos sujetos privados que representan algunas de las funciones de aquello.

Siendo precisamente que un servidor público es aquel que desempeña una función dentro de la esfera del Estado y como nuestro punto de estudio es la Administración Pública como una de las manifestaciones del propio Estado, y esta representada una figura de tipo administrativo: la responsabilidad que se de por los servidores públicos que laboran en ella tendrán en primer termino una naturaleza jurídica de tipo administrativo, cuyo contenido puede ser civil, penal o político.

Es decir tomando como base las posturas relativas a la naturaleza jurídica la responsabilidad de los servidores públicos pueden ser de dois tipos: Formal y Material.

La primera sostiene que los actos realizados por los servidores públicos que rebasen los lineamientos legales, originando con ello una responsabilidad, serán formalmente administrativos por crearse dentro del seno de la

administración pública, por lo tanto su contenido podrá variar dependiendo el tipo de norma que se viole, siendo así de carácter civil, penal o político.

La segunda afirma, que no de donde deriven los actos u omisiones que infrinjan un ordenamiento jurídico, mismos que crean una responsabilidad en el sector público, sino que hay que tomar en cuenta en si la concretización material del acto u omisión, si este ha infringido un ordenamiento de tipo administrativo será de tal tipo, si ha caído en la tipificación de un delito será penal, si ha incurrido en desviaciones directivas de la política a seguir, será de tal índole y se ha ocasionado algún daño en perjuicio de un gobernado será civil.

Nos adherimos al criterio presentado por la tesis formalista ya que el servidor público al prestar su esfuerzo físico o intelectual dentro de la Administración Pública, puede caer en desviaciones fuera de ley; el servidor público no puede alegar su entroncamiento con la Administración Pública, por tanto su actividad antes de ser de cualquier otra índole es Administrativa.

Reforzamos lo anterior con lo expuesto por el tratadista Fabino Fraga, quien alude: "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública de nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. 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. (18)

Es así que la responsabilidad cuya naturaleza es formalmente Administrativa tiene únicamente trascendencia dentro de su propio campo, aunque ésta en forma indirecta perjudique intereses del pueblo. Es la propia ley la que otorga a la Administración Pública los mecanismos de defensa en contra de sus servidores públicos que desvían su función, para ello se ha dado el poder disciplinario a la autoridad superior para corregir al inferior de la falta cometida, sin que con lo anterior querramos decir que solo un servidor público subordinado puede incurrir en responsabilidad, sino es la propia realidad lo que nos ha demostrado que son también los grandes funcionarios públicos los que se exhiben por dichas faltas.

También se ha discutido en relación a la naturaleza jurídica del poder disciplinario, hay quienes consideran que este tiene un origen en las relaciones civiles, pues existe una gran diferencia de estas relaciones con las del derecho penal, que el poder disciplinario no implica absolutamente la existencia del poder de dominación del Estado, consecuentemente se considera ser una de las formas de

(18) EN SU OBRA: DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO 1931. P. 169.

sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal. (18)

Es así que la responsabilidad cuya naturaleza es formalmente Administrativa tiene únicamente trascendencia dentro de su propio campo, aunque ésta en forma indirecta perjudique intereses del pueblo. Es la propia ley la que otorga a la Administración Pública los mecanismos de defensa en contra de sus servidores públicos que desvían su función, para ello se ha dado el poder disciplinario a la autoridad superior para corregir al inferior de la falta cometida, sin que con lo anterior querramos decir que solo un servidor público subordinado puede incurrir en responsabilidad, sino es la propia realidad lo que nos ha demostrado que son también los grandes funcionarios públicos los que se exhiben por dichas faltas.

También se ha discutido en relación a la naturaleza jurídica del poder disciplinario, hay quienes consideran que este tiene un origen en las relaciones civiles, pues existe una gran diferencia de estas relaciones con las del derecho penal, que el poder disciplinario no implica absolutamente la existencia del poder de dominación del Estado, consecuentemente se considera ser una de las formas de

(18) EN SU OBRA: DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1981. P. 169.

sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal. (18)

Es así que la responsabilidad cuya naturaleza es formalmente Administrativa tiene únicamente trascendencia dentro de su propio campo, aunque esta en forma indirecta perjudique intereses del pueblo. Es la propia ley la que otorga a la Administración Pública los mecanismos de defensa en contra de sus servidores públicos que desvían su función. Para ello se ha dado el poder disciplinario a la autoridad superior para corregir al inferior de la falta cometida, sin que con lo anterior querramos decir que solo un servidor público subordinado puede incurrir en responsabilidad, sino es la propia realidad lo que nos ha demostrado que son también los grandes funcionarios públicos los que se exhiben por dichas faltas.

También se ha discutido en relación a la naturaleza jurídica del poder disciplinario. Hay quienes consideran que este tiene un origen en las relaciones civiles, pues existe una gran diferencia de estas relaciones con las del derecho penal, que el poder disciplinario no implica absolutamente la existencia del poder de dominación del Estado, consecuentemente se considera ser una de las formas de

(18) EN SU OBRA: DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL POENIA, S.A. MEXICO 1981. P. 169.

sancionar ciertas faltas que puedan cometerse en las relaciones civiles así un superior jerárquico puede corregir a un inferior subordinado.

En contraste a lo anterior hay quienes consideran al poder disciplinario como fundamento esencial del Derecho penal, ya que es el Estado el cual obra haciendo uso de sus facultades de jerarquía y no existen sino diferencias formales que no afectan la naturaleza misma de los actos.

En nuestra forma de pensar, existe una identidad entre el poder penal y el poder disciplinario; ambas tienen un sentido de dependencia especial, que va a existir mientras el servidor público realice su función; aunque el poder penal se mantenga vigente a pesar de la ya no prestación de servicios del servidor público.

C L A S I F I C A C I O N

La responsabilidad de los servidores públicos ha sido clasificada por los doctrinarios en diversas formas como son:

- La Responsabilidad Política.
- La Responsabilidad Administrativa.
- La Responsabilidad Penal.
- La Responsabilidad Civil.

Sin duda alguna cada una de las diferentes clases de responsabilidad son de un contenido muy amplio, sin embargo

no debemos de prescindir de ellas, toda vez que de ellas parte el punto de desarrollo de la intervencin de las diferentes autoridades tema principal de nuestra tesis.

Aunque es importante distanciar que la responsabilidad civil nos interesa menos que las otras, ya que debemos de ocuparnos de la responsabilidad de los funcionarios dentro de la Administraci3n P3blica, limitndonos a aquellos actos que son en si mismos ilegltimos.

Sin embargo, existen tratadistas que hablan de tres tipos de responsabilidades, a saber:

"El trabajador al servicio del Estado en el desempeo de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administraci3n. Esto provoca tres tipos de responsabilidad: la administrativa, la penal y la civil.

a) Las faltas leves originan el poder disciplinario de la administraci3n que tiene el derecho de imponer penas correlativas de la misma naturaleza en relaci3n con la falta cometida. Si esta asume un car3cter m3s grave se aplican penas expulsivas o depenativas m3s severas, como la suspensi3n o el cese.

b) Cuando durante el ejercicio del cargo se cometan delitos o faltas, origina la responsabilidad penal debiendo ser consignados los responsables a las autoridades judiciales correspondientes.

c) Otro tipo de responsabilidad que se origina en la responsabilidad que se origina es la responsabilidad civil o patrimonial que las lesiones que se producen en los bienes del Estado."(19)

Debemos de precisar que el servidor público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña; tal responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil, penal y aun política. La Responsabilidad Administrativa se origina por la comisión de faltas administrativas y da lugar a la imposición de correcciones de carácter disciplinario, que puede ir desde un simple apercibimiento hasta el cese o remoción del servidor público, dichas clases de responsabilidad serán tratadas con mayor atino en el desarrollo del capítulo siguiente.

Pero, si es importante señalar cuando menos que antea la responsabilidad administrativa, penal o civil, está la política, que es aquella dada principalmente en servidores públicos denominados altos funcionarios, pues estos muchas de las ocasiones discrepan con la Política General del Estado. Este tipo de responsabilidad se da más en aquellos sistemas de gobierno cuya máxima autoridad es el parlamento; no obstante ello en regímenes presidencialistas como el nuestro también se origina aunque en menor escala.

Utilizando como punto de partida el concepto de

(19) OB. CUY. ANDRÉS SERRA ROJAS. P. 464.

responsabilidad ya señalado, en razón a su origen esta se clasifica de acción o de omisión del servidor público. Atendiendo a la índole de la sanción la responsabilidad puede ser social o jurídica.

La responsabilidad social deriva del concepto de la solidaridad, se impone en los casos en que es exigible como consecuencia de la imposibilidad de hacer efectiva la responsabilidad individual.

La responsabilidad jurídica es la definida y sancionada por una ley, es decir es la consecuencia jurídica que sucedera si el servidor público infringe una disposición normativa y esto puede surgir de la realización de un acto intencional, entonces hablaríamos de una responsabilidad dolosa, o de una conducta negligente, es decir de una responsabilidad culposa.

La responsabilidad también puede ser principal y es aquella que se produce como consecuencia de los actos o de las omisiones propias del agente público, o subsidiario si se exige a la persona, que según la ley están obligadas a responder con este carácter de la conducta ajena.

Por último se ha dado una nueva clasificación civil, consistente en el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por la conducta dolosa o culposa y penal, que se hace efectiva mediante la sanción prevista por los delitos y las faltas cometidas en el ejercicio de los cargos públicos;

gubernativa o disciplinaria, derivada de las infracciones de deberes profesionales y consistentes en la imposición por los superiores jerárquicos de sanciones de este orden y administrativas, producidas en los casos de alcances, desfalcos o faltas de justificación de la inversión de fondos públicos. Estas diversas clases de responsabilidad de los servidores públicos son compatibles y se pueden producir simultáneamente como consecuencia de un hecho único. PN 48

CAPITULO III

PROCEDIMIENTOS Y EFECTOS DE LA RESPONSABILIDAD

Todo acto de autoridad necesita para su conducción la existencia de un procedimiento o fases, que tienen un origen y una finalidad de esta manera, la responsabilidad de servidores públicos necesariamente tendrá como antecedente un procedimiento a través del cual se esclaresca sobre lo mismo, de esta manera, el artículo 109 Constitucional establece tres vías de distinta naturaleza jurídica para exigir responsabilidad a los servidores públicos, cuando señala que:

"El Congreso de la Unión y los Legislativos de los Estados dentro de los límites de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes a sanciones a quienes, teniendo esta calidad, incurran en responsabilidades, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. - De impondrán mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de un buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de las ideas.

II. - La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y

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

Los párrafos antes citados se refieren al juicio político, al procedimiento Penal y a la Responsabilidad Administrativa. En el presente trabajo abundaremos principalmente el aspecto político, y posteriormente los aspectos Administrativos, Penal y Civil.

1.- POLITICO.

"La importancia de fijar la responsabilidad de los funcionarios la destaca la exposición de motivos de la ley de responsabilidad de 1939, al afirmar: "el ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública debe copiarlo por medio de su comportamiento que posee aquellas cualidades que en el fueron impuestas para hacerle merecedor de. Tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propio, fijar el debido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado, por su parte, debe promover las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer los apetitos, y aún cuando al pueblo, con su claro sentido de observación, señala y sanciona con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad o la riqueza de las personas, etc. esa sanción popular, por más energética que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al interesado de la justicia".(20)

Observamos del primer procedimiento que es el juicio político, la existencia de actos jurisdiccionales en manos de la autoridad legislativa, es decir que nos es posible concebir la existencia de una autoridad administrativa que

(20)

RAUL F. CARMONA "LEY DE RESPONSABILIDADES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS". REVISTA DE INVESTIGACION JURIDICAS DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO. AÑO 3, NUMERO 3, MEXICO 1961, PÁGS. 123 Y 124.

realice funciones meramente administrativas, o un autoridad judicial que realice funciones jurisdiccionales, o por último que la autoridad legislativa lleve a cabo funciones legislativas, porque desde el punto de vista material una autoridad puede efectuar funciones que formalmente no pertenecen a ella, como es el caso propio del juicio político, donde el legislador se enviste de juez para juzgar a un funcionario político

El fundamento Jurídico Constitucional del juicio político lo encontramos en el artículo 110 Constitucional es el origen del capítulo respectivo en la ley Reglamentaria.

Existe una cuestión importante el análisis del procedimiento del Juicio Político: la de su procedencia, se establece que para el Juicio Político sea procedente debe tratarse en contra de actos u omisiones de servidores públicos que REDUNDEN en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de un buen despacho, entendiéndose por tales:

- 11. - El ataque de las instituciones democráticas:
- 11. - El ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal;
- 111. - Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- 17. - El ataque a la libertad de imprenta;
- 7. - La usurpación de instituciones;
- 41. - Cualquiera infracción a la constitución o a las Leyes Federales cuando causen perjuicio grave a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad o molere 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 Estado

Federal y a las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del distrito federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El congreso de la Unión notará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictivo se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Aunque, en términos del artículo doce de la ley de responsabilidades, cualquier ciudadano puede formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados contra los actos antes descritos, este órgano calificará su procedencia a través de la valoración de los actos expresados.

La responsabilidad por la naturaleza de los actos públicos a realizar por los funcionarios federales o locales, esto es, que o son del dominio público o repercuten en el desempeño de sus funciones, y para evitar indebidas interpretaciones y delinear responsabilidades de los funcionarios entre sí la acción de denuncia a que aludimos sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servicio público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Como ya se dijo, es la Cámara de Diputados el órgano instructor del procedimiento relativo al Juicio Político, actuando como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de sentencia constituidas en comisiones integradas por cuatro miembros de cada una de las comisiones existentes.

Una vez presentada la denuncia, deberá ser identificada dentro de tres días naturales, turnándose de inmediato con la documentación que la acompañe en las Comisiones de Gobernación de su procedencia. Si la declara tal procedencia el asunto se turnara a la sección instructora.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección informará a denunciado sobre la materia de la denuncia, y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes de la notificación.

Posteriormente la sección instructora abrirá el periodo de pruebas de treinta días naturales, el cual podrá ampliarse solo si existe una medida "estrictamente necesaria".

Terminara la instrucción del procedimiento el expondra a vista del denunciante por tres días naturales y otros tantos del servidor público a fin de que puedan tomar los datos que consideren necesarios para formular alegatos, que deberán presentar en un plazo de seis días naturales siguientes a la conclusión de los plazos antes mencionados. Y habiéndose

presentado a los alegatos por las partes, la sección instructora formulará sus conclusiones:

Si las constancias de procedimiento se desprende la inosencia del acusado, la sección propondrá la declaración de que no ha lugar de proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia.

Pero si resultará la responsabilidad del servidor público, las conclusiones versaran en el tenor siguiente:

- I.- Que está legalmente comprobado la conducta o el hecho materia de la denuncia.
- II.- Que existe probable responsabilidad del acusado;
- III.- Se procederá a la destitución e inhabilitación de conformidad con el tercer párrafo del artículo 110 constitucional y el octavo de la ley reglamentaria.
- VI.- La aprobación de estas conclusiones se remitiran a la Cámara de Senadores .

Constitución de la Cámara en Jurado de Sentencia dentro de la s veinticuatro horas siguientes, citándose a la Comisión de Diputados, y a las partes. La orden del día para ese momento, será del tenor de las siguientes:

- 1.- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento;
- 2.- Se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor o a ambos;
- 3.- Se procederá a discutir y votar las conclusiones y aprobar los puntos de acuerdo, y el Presidente hará la declaración correspondiente.

2.- ADMINISTRATIVO

El artículo 113 de la Carta Magna constituye el fundamento de la responsabilidad administrativa; a la letra dice:

"Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinaban sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, cargos y comisiones; las sanciones aplicables de los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y los antecedentes para aplicarlas, dichas sanciones además de las que se imponen por leyes, consistían en suspensión, destitución o inhabilitación, así como en sanciones económicas, y debían establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones o que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podían exceder de los tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

"Por no estar en presencia de la comisión de un delito, las sanciones y multas llevan atenuada la pena de privación de libertad..."(21)

La Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional establece que son sujetos a las disposiciones que en materia de responsabilidad administrativa incurran los Servidores Públicos a que se refiere el Artículo 108 Constitucional y Segundo de la misma Ley, según su Artículo 46.

Las infracciones prevista por la ley observan diferentes supuestos que aluden a prevenciones, impedimentos,

(21)

FRANCISCO RAMÍREZ FONSECA. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. EDITORIAL PUBLICACIONES ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES TERCERA EDICION. MEXICO, 1983. PAG. 447.

obligaciones "In genere", abstenciones.

La autoridad competente para conocer de responsabilidades administrativas lo es la Secretaria de la Contraloría General de la Federación. De conformidad con los Artículos 53 y 56 de la Ley de Responsabilidades interpretados conjuntamente, las sanciones por falta administrativa consistirán en: apersevivimiento público o privado, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto sanción económica en inhabilitación temporal. Esta última se determinará por el monto de los daños y perjuicios que origine si el acto u omisión implica lucro, en tal forma que así aquellos no exceden 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal la sanción será de seis meses a tres años, y si excediera de tres a diez años.

El apercibimiento, la amonestación y la suspensión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses serán aplicables por el superior jerárquico. La destitución se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en términos de las leyes respectivas. Las suspensiones durante el periodo señalado para el apersevivimiento, y la destitución de los servidores públicos de confianza se publicarán por el superior jerárquico.

La inhabilitación será aplicable por resolución jurisdiccional. Las sanciones económicas serán aplicables por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a 100 veces el salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, y por la Secretaría de la Contraloría cuando sean superiores.

Por lo que respecta al procedimiento debe decirse que si bien se determina a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como autoridad competente, también se establece que deberá trabajar en coordinación con las unidades especificadas que las dependencias y entidades administrativas de la Federación determinen al efecto, de fácil acceso al público para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento en sus obligaciones. Y es esta precisamente la forma en que inicia el procedimiento disciplinario.

La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría del conocimiento, que comunicará los resultados del procedimiento al Titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la Contraloría Interna rendirá informe al superior jerárquico y turnará asuntos a la Secretaría.

Si se tuviera conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad, será competente solamente la Secretaría de la Contraloría. Esta Secretaría está facultada para realizar investigaciones y auditorías tendientes a determinar la responsabilidad de los servidores públicos e independientemente del fondo del asunto deberá tener estrecha comunicación con la contraloría interna de la dependencia en cuestión.

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos: la gravedad de la responsabilidad en que se haya incurrido; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Entretándose de sanciones económicas por beneficios obtenidos y por daños y perjuicios causados por infracción al artículo 47 de la Ley Reglamentaria, deberán pagarse conforme al siguiente procedimiento:

- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponde y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de su imposición;
- El cociente se multiplicará por el salario mínimo vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación impondrá las sanciones administrativas a que se refiere el párrafo anterior, a través del siguiente procedimiento.

- Citará el presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se imparten, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe, entre la fecha de la citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.
- Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la existencia de la responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante asignado por la dependencia y al superior jerárquico.
- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras posibles audiencias.
- En cualquier momento previa o posteriormente al citatorio, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual será debidamente establecido por la Autoridad del Conocimiento, y cesará cuando lo resuelva la Secretaría de la Contraloría, independientemente del estado que guarde el procedimiento.

Todas las diligencias que se practiquen harán constar en actas circunstanciadas suscritas por quienes intervengan en ellas.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaran responsables de la falta que le imputan, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán unas percepciones que debieron percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

La Secretaría expedirá constancia que acredite la no existencia de registro de inhabilitación, mismas que serán exhibidas por las personas requeridas para el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Sin embargo, si el fallo dictado en el procedimiento fuera negativo, y si se trata de resoluciones contra sanciones que aquí se han referido, puede impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación y si este dictara una resolución anulatoria, el servidor público deberá ser restituido en su cargo y en goce de sus derechos.

Si la resolución impugnada fuera aquella dictada por el superior jerárquico, el servidor público podrá impugnarlas ante la propia Autoridad, mediante recurso de revocación, que se interponga dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, y cuya tramitación deberá sujetarse a las siguientes normas:

- Deberá formularse por escrito, expresándose los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución;
- La Autoridad del Conocimiento acordará sobre la admisibilidad del recurso y las pruebas ofrecidas o sobre

su desechamiento. El desahogo de las pruebas se hará en un plazo de cinco días y solo podrá ampliarse una sola vez por el mismo plazo.

- Concluido el periodo probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución inmediata mente o dentro de tres días, notificandolo al interesado.

La interposición del recurso suspende la ejecución de la resolución sólo si:

- Tratándose de sanciones económicas, el pago se garantiza en términos del Código Fiscal de la Federación;
- Y tratándose de tres sanciones:
 - a) que se admita el recurso;
 - b) que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación para el recurrente; y
 - c) que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que implique perjuicios al interés social o al servicio público.

Sólo las resoluciones dictadas por la Secretaría de la Contraloría producen un efecto oporativo preferente para el servidor público, quien podrá interponer el recurso de revocación o promover su impugnación directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Si el servidor público confesare su responsabilidad por incumplimiento de sus obligaciones, se dictara inmediatamente la resolución.

3.- PENAL.

El fundamento Constitucional de procedimiento penal lo establecen lo Artículos 111 y 112 de nuestra Carta Magna, destacandose en este aspecto la comisión de delitos durante

el tiempo del cargo o si el funcionario se encuentra separado de él. En el primer caso es necesaria la declaración de procedencia que pronuncie la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de sus miembros presentes:

*"Si la resolución de la Cámara fuera negativa se suspende todo procedimiento ulterior, pero ello no obsta para que la imputación por la Comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prescrite los fundamentos de la imputación
... (2)*

Si la declaración fuera positiva, el sujeto quedara a disposición de las autoridades competentes para que procedan de conformidad con la Ley.

Ahora bien, el Artículo en comento señala que al Presidente de la República sólo podrá acusarse ante la Cámara de Senadores en términos del Artículo 110 Constitucional (Seguimiento del Juicio Político), y será dicha Cámara la que establezca la aplicación de la Legislación Penal.

Tratándose de delitos cometidos por los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores, la declaración de procedencia la expedirá la Legislatura Local. Las declaraciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Además, otro efecto de la declaración positiva de procedencia es la separación del cargo del inculpado. Si la sentencia fuera absolutoria, el funcionario podrá reasumir su cargo; si fuera condenatoria -y se trata de delitos cometidos durante el ejercicio de su función-, no se concederá la gracia del indulto -para concluir la misma-.

Ahora bien, como se determinará a continuación, la Legislación Penal establece sanciones corporales y/o sanciones económicas, y el Artículo III Constitucional en sus párrafos Octavo y Noveno determina sobre su aplicación.

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

Las sanciones económicas no podrán exceder de diez veces de los beneficios económicos obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El Artículo 25 de la Ley de responsabilidades de los Funcionarios Públicos establece la necesidad de la declaración de procedencia a que nos hemos referido, con la señalación de las particularidades del caso: es decir, que corresponde a la sección instructora practicar toda diligencia conducente a la averiguación para proceder a la declaración que se solicita. Sin embargo, no debe confundirse la actuación de la Sección Instructora como órgano encargado de facilitar esta labor a la Cámara en su totalidad -que es

quien expide la declaración, para lo cual cuentan con sesenta días hábiles para dictar su opinión. Si hubiese necesidad de ampliar los pasos, deberán observarse las reglas de procedimiento en el Juicio Político que la misma Ley regula.

Inmediatamente se haya rendido el dictamen por la Sección Instructora, el Presidente de la Cámara de Diputados anunciará la fecha que se determina para erigirse como Jurado de Procedencia o sea, el día siguiente de que se haya depositado el dictamen, y así lo hará saber en las partes.

Cuando se siga el proceso penal a un servidor público sin que se hayan satisfecho los requisitos del procedimiento antes referido, la Secretaría de la Cámara o la Comisión Permanente, en su caso, librará oficio al Juez o Tribunal que conozcan de la causa, a fin de que se suspenda el procedimiento en tanto se plantea y se vuelve sobre su procedencia.

Los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal establecen delitos e infracciones administrativas, las cuales, en atención a su naturaleza y por la trascendencia de la falta a que se refieren, se encuentran sancionados con severas penalidades:

De los cuatro tipos de sanciones que se establecen algunos tipos se sancionan conjuntamente hasta con cuatro de ellas conjuntamente (Prisión, multa, destitución e inhabilitación; aunque se forma extraordinaria se menciona la

suspension del cargo que se haya venido desempeñando); en esta forma puede plantearse el siguiente esquema:

EJERCICIO INDEBIDO O ABANDONO DE FUNCIONES PUBLICA (ART.212).- Tres días a un año de prisión y multa.

ABUSO DE AUTORIDAD (ART. 213).- Seis meses a seis años de prisión y destitución.

COALICION (ART. 215).- Seis meses a dos años de prisión y multa.

COHECHO (ART. 217).- Tres meses a cinco años y multa.

PECULADO (ART. 219).- Uno a doce años de prisión, multa, destitución e inhabilitación.

CONCUSION (ART. 222).- Destitución, inhabilitación y multa (y si sobre pasa determinada cuantía: tres meses a dos años de prisión).

Los Delitos cometidos en la Administración de Justicia se clasifican en dos tipos, siendo al diferencia entre ambos, la gravedad del atentado:

De esa manera, el Artículo 225 establece como sanción para las mismas faltas que en el se establecen: suspensión de un mes a un año, destitución o multa; y el Artículo 226 determina dos meses a diez años de prisión, destitución o multa.

Sin embargo, y como lo destaca acertadamente el Maestro Carranca y Trujillo la enunciación de las sanciones se hacen en forma ALTERNATIVA, ya que la ligación que se hace de ellas se realiza a través de una disyunción y no una conjunción.

Del mismo, el insigne Maestro comenta que de la interpretación que conjuntamente se haga de las Ley de Responsabilidades del Código Penal se obtienen las siguientes reglas:

"a) Cuando el tipo penal está idénticamente configurado en el Código Penal y en la Ley de Responsabilidades, se aplicará esta por ser posterior a aquel, a menos que proceda lo contrario porque se está en el caso especial previsto en el artículo 56 primera parte del Ordenamiento Penal

b) Cuando el tipo penal sea idéntico en ambas Leyes, también se aplicará la de Responsabilidades en cuanto corresponda a su propia tipificación, aplicándose el Código Penal en la suya propia, que no había sido derogada por la de Responsabilidades en virtud de "no haberse pugnado en ella"

c) En todo caso de aplicación de la Ley de Responsabilidades requiera siguiendo el ordenamiento Penal en la materia comprendida de su libro I por los delitos tipificados en aquella Ley.

d) Cuando el delito corresponda a la Ley de Responsabilidades procedeb la acción popular para denunciarlo de lo contrario se atenderá a las reglas establecidas en las Leyes procesales Penales para denuncias, acusaciones o querrelas". (22)

4.- CIVIL

Párrafo séptimo del Artículo III Constitucional determina que:

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

Con lo cual se determina que por naturaleza de los juicios de el orden civil no será necesario la declaración de

(22)

BAUL CARRANCA Y TRUJILLO Y BAUL CARRANCA Y RIVAS CÓDIGO PENAL ANOTADO, EDITORIAL FORRUA, S.A. NOVENA EDICIÓN, MEXICO 1981. PÁG. 447.

procedencia, en virtud de que se trata de asuntos personalísimos y que, a pesar de establecerse un posible incumplimiento, no entranan delito (salvo algunas excepciones), en cuyo caso se procedería como se ha destacado en el apartado anterior.

CAPITULO IV

AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.- AUTORIDADES JUDICIALES.

a) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

De conformidad con el Artículo 94 fracción IV Constitucional, la Competencia de la Suprema Corte se regira por lo que se disponga la Constitución y las Leyes, estableciéndose en el mismo como materia de su competencia la responsabilidades de funcionarios y empleados de Poder Judicial de la Federación.

El Artículo 51 de la Ley de Responsabilidades establece que la Suprema Corte -y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal- establecerá órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de la obligaciones establecidas en el Artículo 47 de la misma Ley, así como para aplicar las sanciones en los términos de las correspondientes Leyes orgánicas del Poder Judicial.

Respecto de Poder Judicial Federal es conveniente Mencionar que los Magistrados de Circuito y los jueces de Distrito no gozan de fuero Constitucional, y que los funcionarios Judiciales incluyendo a los Ministros de la Suprema Corte, pueden ser destituidos por el Congreso a

petición del Presidente de la República, en casos de mala fe o indebida conducta.

b) TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal establece en su Artículo 277 en fundamento de la Responsabilidad de los Magistrados del Tribunal de Justicia, de los Jueces del Orden Común y de todo Miembro de la Judicatura del mismo rango, al detreminar que son responsables de las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos, quedando sujetos a las sanciones que determine esa Ley, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás Leyes aplicables.

El procedimiento de Responsabilidad inicia por medio de una denuncia o queja en contra de un Servidor Público y su superior -encargado de la declaración de culpabilidad e imposición de la pena- se ocupará de formar el expediente respectivo señalando la fecha y hora de la recepción de la queja, para que se dicte sentencia en un término no mayor de 30 días.

Respecto de las formalidades del escrito de queja puede decirse que deberá constar por escrito y el denunciante deberá firmar y manifestar su domicilio. La denuncia puede tener carácter en su solicitación de pedirse a petición de parte u oficiosamente. El Artículo 280 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal determina que el primer caso, tiene

acción para denunciar la comisión de faltas de los Servidores

Públicos:

- i.- Las partes en el juicio en que se cometieren;
- ii.- Las personas o corporaciones a quienes se les haya desconocido esa calidad en los casos de la fracción Cuarta del Artículo 285 (no acreditamiento de la personalidad)
- iii.- Los aludados patronos de los litigantes en los casos de responsabilidades provenientes de hechos u omisiones provenientes del juicio que patrocinan, siempre que tengan título legalmente expedido y registro de la Dirección General de Profesiones;
- iv.- El Ministerio Público en los asuntos en que intervienga
- v.- Los jueces de lo Familiar en los negocios de su competencia o en aquellos relacionados directamente con los mismos o que afectan los intereses de los incapaces; y
- vi.- Las asociaciones de abogados registradas previamente en el Tribunal Superior de Justicia.

El procedimiento de Responsabilidad que nos ocupa se llevará a cabo de oficio cuando el Pleno del Tribunal de Justicia considere suficiente la gravedad de la irregularidad cometida.

En el caso de la fracción Sexta antes mencionada (Art. 280), el órgano encargado será aquél según el cual lo determinen los estatutos de las asociaciones en comento, o aquél que acuerde la Asamblea General para el ejercicio de todas las acciones de esta clase (el Art. 283 establece las reglas a las que deberán someterse estas asociaciones a través del órgano designado).

La Ley que nos ocupa establece claramente las faltas para diversos funcionarios el el Tribunal, y así se refiere a

los Jueces (Art. 288); a los Presidentes de Sala, Semaneros y Magistrados componentes, (Art. 289); a los Magistrados ponentes (Art. 290); a los secretarios del ramo penal (Art. 291); a los secretarios de acuerdos del ramo civil (Art. 292); a los secretarios actuarios (Art. 293); a los Servidores Públicos de los Juzgados, Salas Direcciones, Presidencia y demás dependencias del Tribunal de Justicia (Art. 294); de los Pasantes (Art. 297); y en el Artículo 301 se señala como falta leve o grave, según el caso, toda infracción y omisión en que incurran los Servidores Públicos de la Administración de Justicia del Distrito Federal en relación a los deberes que les imponen las disposiciones de esta Ley Orgánica que se menciona.

El Artículo 299 de la Ley Orgánica que se estudia, señala una obligación y una sanción a su incumplimiento, respecto de los Magistrados y Jueces (concurrir a sus oficinas todos los días hábiles y permanecer en ellas durante todas las horas de su despacho. Su incumplimiento se exigirá en términos del Artículo 302 -o sea, que será sancionada por sus Superiores-).

También es la naturaleza de la infracción cometida lo que determina la sanción aplicable de la Ley Orgánica que se analiza de tal manera que en el Artículo 284 se determina como sanción la suspensión en el cargo que se desempeña si un servidor público comete cinco faltas y se aplicara por su Superior - con vista de Tribunal Pleno- en un término no

menor de diez meses ni mayor de cinco y sin perjuicio de la pena que corresponda por la última falta cometida. Se determina como sanción la multa con importe de un día de salario si el encargado de resolver una queja formulada en concepto de Responsabilidad, y si el Tribunal Pleno fuere Autoridad Superior, se impondrá a sus componentes una multa de tres días de salario, hayan concurrido o no el pleno respectivo.

Además de la observación hecha respecto a los pasantes que laboran en los Juzgados y las sanciones a las infracciones que se califiquen por el Superior - es decir, que la Ley no prevea expresamente -, los Artículos 295, 296 de la Ley citada señalan algunas reglas que depender de la naturaleza de la infracción en la determinación de la multa. Las faltas generadas por el Artículo 288 en sus fracciones I, II, III, VI, XII, XIV, XVI, 289 incisos a y b fracciones I, II, IV y V serán sancionadas en la primera vez con apercibimiento hecho por escrito por el órgano encargado de aplicar la sanción, y en la segunda vez y siguientes, con multa de tres a seis días de salario del servidor que cometa la falta, debiéndose tomar nota en su expediente.

Las faltas previstas en los Artículos 288 fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII y XV, 289 inciso c, 291 fracción III y 293 fracciones II, III, IV y V, serán sancionadas en la primera vez, con tres a seis días de salario del funcionario que cometa la falta, y en la segunda

y siguientes, con suspensión de cinco a treinta días sin goce de sueldo.

Las faltas cometidas por los Secretarios Penales, los Secretarios de Acuerdo del Ramo Civil, de los Actuarios y de los Servidores Públicos de los Juzgados, Salas, Direcciones, Presidencia y demás dependencias, serán sancionadas respectivamente, por los Jueces o Presidentes de las Salas Superiores.

Las faltas en que incurran los Jueces del Orden Común del Distrito Federal serán sancionadas por el Magistrado Visitador respectivo. Las faltas en que incurran los Magistrados serán sancionadas por el Tribunal Pleno.

La imposición de las sanciones prescritas en la Ley que se cometa, se aplicarán de acuerdo al siguiente procedimiento:

I.- Cuando se trate de la imposición de sanciones a los declarados de acuerdos, auxiliares, actuarios y servidores públicos del ramo judicial, el Jefe encargado de imponer las sanciones hará la declaración previa de que el servidor público incurrirá en la falta de que se trate, sin más requisitos que los que se exigen al denunciante, la que será concisa, recitándose en el mismo acto las explicaciones o justificaciones del caso de uno y otro en la misma diligencia que deberá ser celebrada dentro del término no mayor de treinta días.

II.- Cuando se trate de imposición de sanciones a los Jueces del Distrito Federal, la declaración se hará en los mismos términos y con iguales requisitos a los que se previenen en la presente anterior, precisamente en la Sala a la que pertenece el Magistrado acusado, y

III.- Cuando se trate de faltas a los Magistrados del Tribunal Superior, la declaración se hará en el

Primer Pleno siguiente a la fecha en que se reciba por escrito la queja respectiva, mediante votación por unanimidad o por mayoría de los que lo compongan".

Para decidir un empate en la votación, el Presidente del Pleno invitará a los concurrentes a que se pongan de acuerdo, y si persistiere el mismo resultado, el Presidente de dicho Tribunal hará uso de voto de calidad que detenta al efecto.

Al igual que en el Juicio Político, la declaración de no procedencia deberá publicarse en un extracto en el Boletín Judicial o en el periódico de circulación en el Distrito Federal, y su primera publicación será gratuita y la segunda a costa del quejoso, ante cuyo incumplimiento se podrá imponer un amulta como medio de apremio.

La declaración de Responsabilidad (positiva) producirá el efecto de inhibir al servidor público en el conocimiento del negocio en el que se hubieran cometido, se tomará anotación debida en su expediente y se aplicará una sanción de cinco a diez veces el salario que perciba.

Sin embargo, la aplicación de la Ley Orgánica no excluye ni disminuye la competencia ni atribuciones de la Ley de Responsabilidades, la que será aplicable sin perjuicio de lo que aquella disponga.

C) LOS DEMAS ORGANOS JUDICIALES.

Los demas organos judiciales dependeran en su intervencion y competencia del asunto de que se trate, y cuya participacion quedara sujeta a la Ley de la Materia aplicable; por ejemplo: la Ley de Amparo.

En efecto de acuerdo a con el citado ordenamiento legal, puede seguirse la responsabilidad que se colija de un procedimiento federal no solamente a las partes, si tambien a las autoridades judiciales y a las que senalen como autoridades responsables. En esta forma los Articulos 198 a 210 de la Ley que nos ocupa en los tres capitulos del Titulo quinto, establece la Responsabilidad "de los terminos que define y castiga elCodigo Penal para el Distrito Federal y la Ley Organica del Poder Judicial de la Federacion", por ejecucion, por inejecucion, o defecto en la misma.

Ahora bien, tratandose de las autoridades responsables de falsedad de hechos, negacion de la verdad, desobediencia en la suspension, incumplimiento en la ejecucion de sentencias, insistir en un acto reclamado que haya sido materia de un Juicio que se haya ganado por el quejoso, por admitir fianza o contraconfianza insuficiente, por eludir el cumplimiento de la sentencia que conceda amparo, por resistencia a tal cumplimiento.

El Maestro Hector Fix Zamudio ha realizado un completisimo estudio sobre lo que el denomina "El

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Procedimiento Investigatorio", y que es una institución concedida a la Suprema Corte para tener un control sobre sus integrantes o algún funcionario del Poder Judicial. Así, la investigación puede versar sobre cuatro aspectos diversos:

- a) Conducta de algún juez o magistrado federal;
- b) Hecho o hechos que constituyan la violación de una garantía individual;
- c) Violación del voto público; y
- d) Algún otro delito castigado por la Ley. (23)

Esta facultad se encuentra regulada por el Tercer párrafo del Artículo 97 Constitucional, que a la letra dice:

"Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito super numerarios, a fin de asegurar que la administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales cuando así lo juzgue conveniente o lo pida el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o Magistrado Federal o algún acto o actos que constituya la violación de alguna garantía individual".

2. - AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

a) SECRETARÍA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es un ente administrativo de reciente creación existente para vigilar y controlar el buen funcionamiento

(23) HECTOR FIZ SANCHEZ. - LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO MEXICANO. CUARRO JURIDICO III-IV. 1976-1977. MEXICO. 1977. PAG. 101 Y SS.

llevado a cabo por los servidores públicos data del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid H. su autoridad a logrado reducir el abuso de muchos servidores públicos, que en épocas anteriores veían su función pública como un trabajo con fines de enriquecimiento propio, sin olvidar que toda justificación gubernamental tiene como fin primordial el interés general y no el interés propio, concebir esta última postura sería aceptar un nepotismo y abuso del poder.

Dicha Institución Constituye un organismo centralizado del gobierno federal, establecido en la Ley Organica de la Administración Pública Federal. en su Artículo 26 tiene una jerarquía igualitaria a las demás Secretarías de Estado e incluso con el propio Departamento del Distrito Federal. Por las facultades que se confiere la Ley de Responsabilidades, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en al autoridad principal en sanciones de naturaleza administrativa, para lo cual trabaja en concordancia con las dependencias gubernamentales, y estableciéndose al efecto un límite de competencia.

El Artículo 60 de la Ley de Responsabilidades establece:

La Contraloría Interna de cada Dependencia será competente para imponer sanciones cuyo monto sea superior a cinco veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría (de la Contraloría), que comunicará los resultados del procedimiento al Jefe de la dependencia o entidad. En este último caso la Contraloría Interna, previo informe al Superior Párroco, turnará el asunto a la Secretaría.

b) DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO.

Al contrario senso, y como ha podido inferir de la evolución del presente trabajo, las dependencias tienen, respecto de su personal, el control administrativo compartiendo -por razón del monto- esta competencia con la Secretaría de la Contraloría.

De donde las dependencias que no solo existe la Contraloría General de la Federación como organismo encargado de supervisar el buen despacho de los negocios que lleven los funcionarios públicos, si no aun más directamente cada dependencia del Gobierno Federal tiene su propia Contraloría Interna cuyas funciones se han quedado asentadas, con esto se demuestra la gran intención del Gobierno de erradicar la corrupción y fortalecer el manejo de los recursos del Estado en beneficio de la colectividad.

c) TRIBUNALES DE TRABAJO.

La participación de los Tribunales de Trabajo en un procedimiento de Responsabilidad es relativo en virtud de que dicho procedimiento de responsabilidad es relativo, en virtud de que dicho procedimiento tiene naturaleza eminentemente penal - aunque se trate de sanciones administrativas, recuérdese el Título Décimo Primero del Código Penal-. Sin embargo, cuando se presente una controversia laboral, no excluye la sustanciación del procedimiento o de responsabilidad.

Los Tribunales de Trabajo, constituyen entidades administrativas con funciones jurisdiccionales, donde realmente se llevan a cabo verdaderos procesos se emite una resolución que es el laudo, nos referimos a las Juntas federal y local de Trabajo, cuyos organismos forman parte de sustituciones administrativas; sus integrantes sin ayuda alguna no se eximen de la responsabilidad, ya que en igual forma se establece en sus Leyes Orgánicas la existencia del poder disciplinario ejercido para aquellos servidores públicos de Tribunales de Trabajo que no cumplan cabalmente con la función que tienen destinada, sanciones que van desde un mero apercibimiento, amonestación, multa hasta la destitución del puesto público; paralelamente a ello no debemos de descartar la responsabilidad penal que pudiera acontecer.

d) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Aunque no tiene participación directa como autoridad sancionadora en el procedimiento de responsabilidad, el Tribunal Fiscal de la Federación es autoridad para conocer de las sanciones negativas que controla los inculcados en un procedimiento de esa naturaleza dicten las dependencias gubernamentales o la Secretaría de la Contraloría, en su caso.

Sin embargo, el recurso es optativo entre el recurso de revocación ante la Contraloría o la inconformidad ante el

Tribunal Fiscal. A resoluci3n de revocaci3n puede ser impugnada ante el Tribunal Fiscal.

La interposici3n del recurso suspende la ejecuci3n A SOLICITUD DEL PROMOVENTE -como sucede en el juicio de amparo Articulo 124 de La Ley de la materia - conforme a las reglas que establece el Articulo 72 de la Ley de Responsabilidades:

I.- *Excepci3n de sanciones econ3micas. Si el pago de estas se garantiza en los t3rminos que preceden al C3digo Fiscal de la Federaci3n: y*

II.- *Excepci3n de otras sanciones, se conceder3 la suspensi3n si concurren los siguientes requisitos.*

a) *que se admita el recurso*

b) *que la ejecuci3n de la resoluci3n definitiva produzca da3os o perjuicios de imposible reparaci3n en caso del recusat3e: y*

c) *que la suspensi3n no tenga como consecuencia la consumaci3n o continuaci3n de actos u omisiones que impliquen perjuicios al inter3s social o al servidor p3blico.*

3.- AUTORIDADES LEGISLATIVAS.

a) CAMARA DE SENADORES AL CONGRESO DE LA UNION.

La participaci3n de la C3mara de Senadores es determinante en un procedimiento de responsabilidad ya que funge en el mismo como C3mara Sentenciadora.

b) CAMARA DE DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNION.

En cambio la participaci3n de la C3mara de Diputados en un procedimiento de responsabilidad ya que deben conocer de este desde el principio y resolver sobre la procedencia del mismo.

C O N C L U S I O N E S

1. - La finalidad con que fue concebido el Principio de División de Poderes fue desconcentrar el Poder que pudiere detentar uno (s) individuo (s) por mandato constitucional. Y la idea que endereza este principio, es la que sustenta el Sistema de responsabilidad de los Servidores Públicos el cual se encuentra establecido expresamente en Nuestra Carta Magna en el Artículo 105.
2. - El Principio de Responsabilidad, encierra los conceptos de honestidad y eficiencia. Tales conceptos son el fin en si mismo, y es evidente que su inaplicabilidad en la practica deforma a tal grado su concepción que hace surgir la corrupción. Esa inaplicabilidad puede obedecer al desconocimiento o ignorancia que tenga la ciudadanía en general.
3. - Si tomamos en cuenta que los dos últimos sexenios la Administración encargada a pugnado por la renovación y la Simplificación Administrativa, por lo cual sería favorable que las dependencias permitieran el manejo de este sistema de responsabilidad.
4. - El Sistema de Responsabilidad es funcional, pero en teoría, y no se puede dar una opinión de la utilidad practica del mismo porque no existe. Y es precisamente esa falta de aplicación del sistema que nos ocupa lo que fomenta la corrupción y la ineficiencia.

- 5.- Estamos concientes de que los seres humanos tienen defectos y fallas, pero es ahí donde opera la capacidad de los dirigentes y la calidad de la carrera administrativa que éstos hayan realizados.
- 6.- Los recursos con los que cuenta nuestra Federación no son inagotables ni vastos. Y es obligación de los funcionarios y servidores públicos vigilar el control y administración de éstos, porque toda falta a los principios de honestidad y eficiencia redundará de una forma u otra en el erario público y en perjuicio del interés general.
- 7.- El desarrollo de las actividades en el moderno Servidor Público Mexicano constituyen los cimientos fundamentales para la moral pública privada y social que necesita nuestro país en la crisis actual. La observancia de todas y cada una de ellos permitan y facilitaran que el desarrollo de la nación en los ambitos político económico y social se ajuste a los preceptos que impone a la democracia. No puede olvidarse que la crisis es económica pero también y por ello, más grave aún es moral.
- 8.- El servidor público debe estar convencido de la naturaleza del servicio, estar conciente de la función que desarrolla, y tener la convicción política que su actividad esta vinculada al desarrollo de la comunidad. Al mismo tiempo debe saber que su acción va unida a una ideología y a un proyecto de Gobierno. La conducta

pública que exige además de la moral otras características, tales como preparación, condición sin la cual no puede actuar con buen éxito en la estructura gubernamental. La preparación no solo actualiza sino orienta y le sentido a la actividad pública, significa la posibilidad de entender el propio de desarrollo y el papel que dentro de el juzgan las personas y grupos.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ORTIZ RASCON, SILVIA GABRIELA. La responsabilidad de los servidores públicos y el fuero constitucional. México 1985. Tesis Profesional Escuela Libre de Derecho.
- 2.- FIX SAMUDIO, HECTOR. Las Garantías Constitucionales en el Derecho Mexicano. Anuario Jurídico. UNAM Números 4 y 5 años 1976 y 1977.
- 3.- BLASCO ESTEVE, ANTONIO. Responsabilidad de los actos Administrativos. Revista de Administración Pública Número 91. Enero, Abril 1980 Madrid, España.
- 4.- HAMDAN AHMAD, FAUZI. Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Revista de Investigación Jurídica Número 7 año 1983. Escuela Libre de Derecho. México.
- 5.- F. CARDENAS, RAUL. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Revista de Investigación Jurídica. Escuela Libre de Derecho. Año 5 Número 5 México. 1981.
- 6.- Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985 Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 7.- Apuntes de Derecho Administrativo. Teodosio Lares. México 1963. UNAM.
- 8.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A.
- 9.- DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. Novena Edición México 1980.
- 10.- BULLRICH, RODOLFO. Principios Generales de Derecho Administrativo. Editorial Kraft Argentina.
- 11.- ORELLANA, EDMUNDO. Los servidores públicos. Segunda Época año XIII. Revista de Derecho Enero-Junio 1982.
- 12.- Glosario de Términos Administrativos Colección aulas técnicas serie organización y métodos Número 1. México 1982.
- 13.- Sociología de la Burocracia. Cuaderno de Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. 1961.
- 14.- E. RICORD, HUMBERTO. El Derecho Burocrático Mexicano en revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Enero-Agosto. 1972.

- 15.- Reforma Constitucional sobre responsabilidad de los Servidores Públicos. Legislación y Jurisprudencia año XIII. México, Enero-Abril.
- 16.- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Porrúa, S.A. México.
- 17.- DEL RIO GONZALEZ, MANUEL. Concepto del Derecho Administrativo. Cárdenas Editor, México.
- 18.- URGNOCCI, GUSTAVO. Traducción original C.Cheneria. La Responsabilidad Civil Administrativa y Penal de los funcionarios del Estado en rev. documentación administrativa número 119, Madrid, España.
- 19.- ORTEGA VICTOR, MANUEL. La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación, Revista de Investigación Jurídica. México.
- 20.- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo Editorial Porrúa S.A. México.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa.
- 2.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria, del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, Editorial Porrúa.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 4.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 5.- Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero penal.
- 6.- Código Civil para el Distrito Federal en materia común para toda la República en materia Federal.