

308909



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO
Con Estudios Incorporados a la U. N. A. M.

29
2ej-

**“Los Servidores Públicos y
su Regulación Jurídica”**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
Claudia Guillermina Santos López

Director de Tesis:
DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ



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.

I N D I C E

I N T R O D U C C I O N .	5
CAPITULO I. LA DIVISION DE PODERES COMO LIMITACION AL PODER SOBERANO.	
1.1 DEFINICION DE PODER Y GOBIERNO	7
CAPITULO II. LOS SERVIDORES PUBLICOS COMO INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	13
2.1 DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA. ACTIVIDAD DEL ESTADO.	13
2.2. DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA.	13
2.3. CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION.	18
2.4. LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL	21
2.5. SERVICIO PUBLICO.	25
2.6. LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA EN MEXICO.	29
2.7. LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.	34
2.8. ADMINISTRACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	39
2.9. LA ADMINISTRACION PARAESTATAL.	42
2.10. DESCENTRALIZACION POR COLABORACION Y POR SERVICIO.	45
2.11. DESCENTRALIZACION POR REGION.	46
CAPITULO III SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	48
3.1. FUNCION PUBLICA.	48
3.2. EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA.	48
3.3. INCORPORACION AL SERVICIO PUBLICO.	51
3.4. CALIDAD DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO	54

3.5. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.	57
3.6. SERVIDORES PUBLICOS.	60
CAPITULO IV. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	61
4.1. SISTEMA DE RESPONSABILIDADES.	61
4.2. RESPONSABILIDAD PENAL.	62
4.3. RESPONSABILIDAD CIVIL.	65
4.4. RESPONSABILIDAD POLITICA.	69
4.5. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	71
CAPITULO V. NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE HAN REGULADO LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	74
5.1. RETROSPECCION HISTORICA.	74
5.2. CONSTITUCION DE 1857.	75
5.3. CONSTITUCION DE 1917.	77
CAPITULO VI LA OBLIGACION ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y LA INFRACCION A LA DISCIPLINA ADMINISTRATIVA.	85
6.1. ESTADO ESPECIAL DE SUJECION.	85
6.2. VALORES DE LA FUNCION PUBLICA.	86
6.3. OBLIGACIONES FUNCIONARIAS.	88
6.4. ILICITO ADMINISTRATIVO.	93
6.5. INFRACCION DISCIPLINARIA.	95
6.6. LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS. NATURALEZA DE LAS SANCIONES	97
6.7. CARACTERISTICAS DE LAS SANCIONES.	98
6.8. TIPOS.	100
6.9. EL PODER SANCIONADOR.	106
6.10. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	108

6.11. EXTINCION DE LA FACULTAD ADMINISTRATIVA O DISCIPLINARIA.	110
6.12. OTRAS AUTORIDADES.	111
CONCLUSIONES	129
BIBLIOGRAFIA	132

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

El presente trabajo se realizó por ser uno de los requisitos para optar por el título profesional de Licenciado en Derecho, ya que es la prueba escrita del examen profesional.

El problema que se plantea en la presente tesis es la responsabilidad de los servidores públicos en nuestro sistema jurídico mexicano. Este estudio debe enfocar previamente los conceptos de función pública, servicio público, regímenes o sistemas administrativos, situación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado, tipos de responsabilidades de los servidores públicos, normas constitucionales y legales que han regulado estas responsabilidades, obligación administrativa y la infracción a la disciplina administrativa.

El tema lo escogí debido a la importancia que tienen los servidores públicos en la realidad que vive actualmente nuestro país.

Para poder emprender esta tarea, es menester analizar, aunque en forma somera la noción de servicio público, puesto que la responsabilidad deriva de los titulares del mismo.

Ahora bien, por tratarse del examen de la responsabilidad de los servidores públicos, el estudio de los mismo será en rasgos generales y sintéticos.

Por otro lado, la organización administrativa reviste diversas modalidades pero los tipos sustancialmente son:

- Régimen centralizado.
- Régimen descentralizado.

Estos regímenes los estudiaremos no en cuanto pueden ser adoptados como formas políticas, sino como organización del poder ejecutivo. El estudio que vamos a emprender se refiere a la organización de la administración para poder ubicar dentro de ella a los funcionarios públicos y a sus responsabilidades.

Agradezco de antemano las observaciones que en forma verbal o escrita se me hagan para mejorar la presentación de este trabajo.

385
CAPITULO I

DIVISION DE PODERES COMO LIMITACION AL PODER SOBERANO.

1.1 DEFINICION DE PODER Y GOBIERNO

Para poder empezar nuestro análisis sobre la división de poderes como limitación al poder soberano, es necesario estudiar ciertos conceptos como poder y gobierno.

El hombre es sociable por naturaleza. Nace en una familia donde encuentra formación, protección y seguridad. El hombre copiensu y convive con otros por sus limitaciones y carencias. Sin embargo, el hombre también se une a otros por su excelencia para amar a otros.

En la antigua Grecia, la polis era el conjunto de ciudadanos griegos y la civitas era la forma de organizar y participar en un culto común. Este culto y la polis requerían de un poder que los orientara. El poder era ejercido por el sacerdote que conocía el culto. Por lo tanto, el poder político sobre la polis se ejercía por cuestiones de conocimiento, convencimiento y respeto. Esto nos lleva a la idea de que en la antigüedad el sacerdote gozaba de autoridad que es el derecho de mandar y ser obedecido, sin tener que ejercer la fuerza para someter a los gobernados. Era el hombre que organizaba a la sociedad porque tenía autoridad.

Por otro lado, haremos una distinción entre poder y autoridad. Potestas es la facultad de mando que tenían los magistrados romanos. Este concepto lo identificamos con poder. El poder se impone independientemente de la voluntad de los gobernados. En cambio, el concepto de autoritas o autoridad es una jerarquía socialmente reconocida. El Estado tendrá

autoridad siempre que se le reconozca por medio de un convencimiento que sea congruente con la realidad. La autoridad se basa en principios jurídicos que después se transforman en principios sociales.

Debe haber equilibrio entre autoridad y poder, ya que cuando se llega a romper se puede crear una tiranía o dictadura. El uso de la fuerza expresa el poder del Estado, pero no lo legitima.

También es importante analizar el concepto de factores reales de poder que son aquellos condicionantes del Estado que surgen de la realidad y que limitan teóricamente el poder del Estado. En la Constitución Mexicana podemos encontrar implícitos los factores reales de poder que condicionan y limitan al Estado. Dentro de ellos tenemos a los trabajadores, extranjeros, iglesia, educación y economía.

Siguiendo este orden de ideas, es necesario saber que se entiende por poder estatal para más adelante hablar de la división de poderes.

El Estado es la estructura organizada y de acción que tiene una doble función:

- 1) Garantizar una convivencia ordenada, sin contradicciones y;
- 2) Garantizar la paz y seguridad jurídicas.

Para el desempeño de tales funciones, se dota de titulares de funciones estatales con facultades de regular obligatoriamente la conducta de esa comunidad y forzar la conducta prescrita con los medios de poder o con fuerza física.

La tarea de garantizar la paz y seguridad jurídica requiere que los titulares de papeles estatales afirmen el monopolio de la fuerza física contra todo acto de violencia que no provenga del Estado.

El poder del Estado pierde credibilidad cuando la creación y ejercicio de las competencias estatales no bastan para realizar la tarea. Si se pone en juego su confiabilidad y permanencia, la tiranía irrumpiría en el caso de darse un vacío de poder por la necesidad de una mano poderosa que imponga el orden.

El poder del Estado es ambivalente, porque así como tiene poder para proteger a los ciudadanos, lo tiene para oprimirlos.

Toda dominación sobre los hombres tiene su correlato en la obediencia motivada de una u otra forma. Es mejor la obediencia voluntaria, ya que el más fuerte no es jamás lo bastante para ser amo y señor si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia de los demás en deber.

La aceptación del poder del Estado por los ciudadanos es importante para el funcionamiento de la comunidad estatal.

Según M. Saleilles, el poder es la capacidad que corresponde al sujeto para ejercitar facultades que pueden engendrar relaciones jurídicas y actuar derechos subjetivos, sin que resulte nadie especialmente obligado respecto a su titular.(31)

El poder es una situación subjetiva que tiene como presupuesto el status de capacidad general. Su adquisición es a título originario, es decir, dada una capacidad, posición, cualidad, titularidad de un derecho, de una obligación, se tiene el poder, que se extingue ipso jure con la desaparición de estos presupuestos.(2)

(1) Enciclopedia Omeba, p. 478.

(2) Op. Cit. p. 476.

El poder jurídico es una situación subjetiva que puede crear una relación jurídica, modificarla o extinguirla. Es un comportamiento consciente y voluntario que consiste en el efectivo ejercicio de la voluntad, ya sea en acto o en potencia. (3)

Los poderes son intransmisibles. Puede suceder que un sujeto ejerza el poder de otro basado en uno de los títulos admitidos para estos casos, verbigracia, representación, sustitución.

Los poderes jurídicos son irrenunciables, sólo se puede renunciar a una cualidad o posición consideradas pero no a los poderes que se derivan.

También son imprescriptibles, pues su no ejercicio da lugar a figuras diversas que la pérdida de poder.

Por otro lado, la división de poderes es la situación intermedia en la que el poder frena al poder. Hay tres manifestaciones de poder:

- el poder que da normas
- el poder que ejecuta lo normado
- el poder que juzga y dirige los litigios

El poder parcial del Estado puede ser dividido en tres parciales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta triple división es una garantía para el mantenimiento del sistema de libertades. (4)

Ahora nos toca analizar el concepto de Gobierno que es la actividad ordenadora de la política de una comunidad y directora de su administración y del conjunto de órganos a través de los cuales se realiza.

(3) *Op. Cit.*, p. 475.

(4) *Enciclopedia Ger*, p. 670.

Se impone la existencia de una instancia encargada de la armonización de las relaciones sociales, dotada de una autoridad superior para especificar las leyes, solventar posibles conflictos, fijar objetivos comunes.

Hay dos significados de gobierno:

1) En sentido amplio (LS), es el conglomerado de instituciones y personas que rigen la forma de convivencia política de una comunidad, es decir, los órganos situados en el vértice de la organización estatal: jefe de Estado, ministros, cámaras legislativas, poder judicial.

2) En sentido restringido, es el poder ejecutivo integrado por el jefe de Estado y el Ministerio bajo la presidencia del jefe de gobierno.

Sin embargo, es necesario hacer una distinción entre Estado y Gobierno, ya que el uso indiferenciado de esas palabras es frecuente. El Gobierno es aquella agencia a través de la cual el Estado actúa. El Gobierno existe en toda sociedad humana por ser un fenómeno universal. (5)

En cambio, el Estado es la organización política específica, propia de sociedades cuyas estructuras han adquirido cierto grado de complejidad.(6) También se puede definir como el conjunto de personas asentadas en forma permanente en un territorio y sujetas a un poder soberano. La proyección del aquí y ahora de la sociedad forma al Estado.

Por otro lado, el Gobierno tiene el derecho de coordinar las voluntades de las partes que forman el todo social para conseguir el bien común. Ser Gobierno es ser administrador y proporcionador de bienes y servicios.

(5) Op. Cit. p. 71.

(6) Op. Cit. p. 72.

Por lo expresado anteriormente, es necesario aclarar que los términos Gobierno y Estado se usaron indistintamente, tomando en cuenta que el primero es un elemento del segundo, ya que significa la función del poder del Estado.

CAPITULO II

LOS SERVIDORES PUBLICOS COMO INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

2.1 DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA. ACTIVIDAD DEL ESTADO.

Esta actividad se origina en el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar-jurídicas, materiales y técnicas- que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal, como local y municipal.

Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar.

El orden jurídico de un país define las aspiraciones sociales para el desarrollo de la comunidad. Toda finalidad del Estado, en forma directa o indirecta, afectará los intereses de los particulares. (7)

2.2. DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Existen dos sentidos al hablar de administración: en sentido objetivo y en sentido subjetivo. Objetivamente es una acción o realización de actividades para un fin. Se prescinde del autor del acto, sólo se toma en cuenta el acto en sí mismo. Subjetivamente implica una estructura orgánica que le está atribuida la función de administrar.

(7) Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S. A., México 1983, pp. 17 y 18.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, etimológicamente administrar proviene del vocablo latino administrare, de:

ad- a
ministrare- servir

De tal modo que su significado es "servir a".

Sin embargo, su significado etimológico no es su significado jurídico. Hay varias concepciones para dar la noción de Administración Pública:

a) Administración como actividad equivalente a la de gobierno.

b) Administración como actividad subordinada a la de gobierno.

c) Administración como actividad total del Estado.

d) Administración como actividad del poder ejecutivo.

e) Administración como actividad estatal que tiene en miras el funcionamiento de los servicios públicos.

f) Administración como actividad del Estado que no es legislación ni justicia.

g) Administración de acuerdo con el contenido de los actos de la actividad del Estado.

h) Administración como actividad de órganos jurídicos dependientes.

i) Administración como actividad del Estado que debe ejercerse dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley.

A) ADMINISTRACION COMO ACTIVIDAD EQUIVALENTE A LA DE GOBIERNO.

La idea tiene un origen histórico. El Gobierno comprendía todas las actividades del Estado. Sin embargo, el proceso de evolución del Estado fue separándose en distintas ramas. Para toda la actividad que no fuera justicia ni legislación se le llamó administración, aunque no para reemplazar la actividad de gobierno, sino para designar una nueva rama de actividad que aparece al lado de la justicia.(8)

Hoy se entiende por gobierno la alta dirección, la impulsión que parte del centro para activar los negocios en el sentido de buena política e interés general.(9)

B) ADMINISTRACION COMO ACTIVIDAD SUBORDINADA A LA DE GOBIERNO.

Si el gobierno es dirección, la administración es una acción complementaria. Según Serrigny, se trata de una misma escala ocupada por un solo poder. Se llamará Gobierno en los grados superiores y Administración en los inferiores.(10)

La sociedad política es como una máquina, donde el gobierno es el motor y los funcionarios de la administración son los órganos de transmisión y piezas de la máquina.(11)

(8) García Oviedo Carlos, *Derecho Administrativo*, 8a. Edición, 1962, Ed. de Enríquez Martínez Useros, Tomo I, p. 4.

(9) Mayer, Otto, *Derecho Administrativo Alemán*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1982, Tomo I, p. 3.

(10) Serrigny, D., *Traité du Droit Public des Francaises*, Paris, 1846, p. 96.

(11) García Oviedo Carlos, *Op. Cit.*, p. 5.

C) ADMINISTRACION COMO ACTIVIDAD TOTAL DEL ESTADO.

Administración será un concepto contrario a constitución. La administración es todo el Estado y la totalidad de su actividad es para el cumplimiento de sus fines. Constitución equivale a estructura y actividad funcional. La primera es voluntad y la segunda es acción.

D) ADMINISTRACION COMO ACTIVIDAD DEL PODER EJECUTIVO.

El considerar a la administración como la actividad que realiza el poder ejecutivo no es aceptable porque:

1) Sólo la considera desde el punto de vista subjetivo.

2) No sólo administra el órgano ejecutivo, sino también el legislativo y el judicial.

E) ADMINISTRACION COMO ACTIVIDAD ESTATAL QUE TIENE EN MIRAS EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Se puede hacer la crítica de que los servicios públicos, en estricto sentido, no constituyen la única actividad de la Administración.

F) ADMINISTRACION COMO ACTIVIDAD DEL ESTADO QUE NO ES LEGISLACION NI JUSTICIA.

Según García Oviedo, este concepto de Administración lo explica una razón histórica. Primero fue considerada la actividad estatal de modo unitario. Después logró independencia la justicia y posteriormente se separó la legislación, quedando por exclusión la Administración.

G) ADMINISTRACION DE ACUERDO CON EL CONTENIDO DE LOS ACTOS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

León Duguit considera que la diferenciación de las funciones estatales debe resultar del contenido de los actos, prescindiendo de los órganos de que emanan.

Las funciones jurídicas del Estado se determinan según la modificación que el acto produce en el orden jurídico, siempre que estos actos no sean actos reglas, pues éstos constituyen el objeto de la función legislativa.

Hay tres categorías de actos jurídicos: Actos reglas que integran el contenido de la función legislativa. Actos condición y actos subjetivos que forman el contenido material de la función administrativa cualesquiera que sean los órganos de que ellos emanen. (12)

H) ADMINISTRACION COMO ACTIVIDAD DE ORGANOS EJECUTIVOS DEPENDIENTES.

Existe una diferencia entre legislación formal y administración. La legislación es ejecución inmediata de la Constitución. En cambio, la administración es ejecución mediata de la misma. Por lo tanto, la administración al igual que la justicia, sería ejecución de la legislación, es decir, una actividad sublegal. El primer deber del juez y de la administración es la aplicación de la constitución o ejecución de la norma fundamental.

I) ADMINISTRACION COMO ACTIVIDAD DEL ESTADO.

Esta debe ejercerse dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley. Villegas Basavilbaso nos dice que si el Estado tiene límites en su

(12) Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, pp. 46 a la 50.

actividad, demarcados con normas de derecho, la administración que es una de sus manifestaciones jurídicas, debe obrar en la órbita de aquéllas.

Después de haber analizado las distintas concepciones de administración podemos decir, que ésta no se desenvuelve con libertad, sino con sujeción al ordenamiento jurídico, encontrándose limitada.

La administración pública al igual que la justicia, es una actividad estatal sublegal. Incluso en ejercicio de su actividad discrecional, debe desenvolverse *infra legem*, es decir, dentro del ámbito demarcado por la ley, cuya finalidad es observada.

Los límites puestos a la actividad de la Administración pueden hallarse establecidos en interés privado o interés público. Los límites en interés público serán según se trate de actividad reglada o discrecional, de normas jurídicas (materiales y formales), o de normas no jurídicas. Existe la obligación de tener en cuenta el interés público que será la finalidad de toda actividad administrativa. (13)

2.3. CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION.

Ahora veremos que de acuerdo a la naturaleza de las funciones, éstas se dividen en:

1) Interna.- La cual es la actividad que el órgano administrador realiza para su propia organización y su labor no entra en relación con terceros.

2) Externa.- La cual es la actividad del órgano administrador vinculada con terceros. Esta actividad tiene por objeto la satisfacción de los intereses públicos, cuya gestión le compete a la administración. En cambio, la interna tiene por objeto el mejor funcionamiento del ente.

(13) Marienhoff, Miguel S., *Op. Cit.*, pp. 51 y 52.

3) Consultiva.- La cual es la actividad preparatoria de la manifestación activa de la administración. Es una función de colaboración. Esta actividad consultiva se justifica por el carácter técnico de las decisiones administrativas. Los órganos consultivos pueden ser colegiados o individuales. Cuando son colegiados reciben el nombre de consejos, juntas o comisiones. Los órganos ya sean individuales o colegiados pueden ser permanentes o transitorios. Esta clase de órgano puede dar tres clases de dictámenes:

a) Facultativos.- Son los que la administración no está obligada a requerir. Por lo tanto, si voluntariamente los solicita, no está obligada a aceptar sus conclusiones.

b) Obligatorios.- Son los que la administración está obligada a solicitar, pero no está obligada a conformarse con ellos.

c) Vinculantes.- Son los que la administración está obligada a requerir y aceptar sus conclusiones.

4) Activa.- Es aquella que decide y ejecuta; su actividad es acción y obra. El órgano activo puede ser unipersonal o colectivo. Esto es en relación con las atribuciones para decidir y ejecutar lo decidido. Decide el órgano y ejecuta el titular de dicho órgano.

5) Jurisdiccional.- Es la que decide las cuestiones (recursos, reclamaciones) promovidas por los administrados. La jurisdicción puede ejercitarse tanto por la Administración como por el poder judicial, ya que es la potestad de componer intereses contrapuestos.

6) Reglada y discrecional.- La Administración con su actividad reglada se encuentra vinculada a la ley que contiene reglas que deben ser observadas. Por otro lado, en ejercicio de la actividad discrecional, la

administración actúa con mayor libertad, ya que su conducta no está determinada por normas legales, sino por la finalidad legal a cumplir. (14)

7) De controlador.- Es la que se ejerce sobre los actos de la Administración, o de los administrados vinculados a ella, con el objeto de verificar la legitimidad, oportunidad y conveniencia de dichos actos. Esta función puede ser jerárquica administrativa o de tutela, dependiendo si se realiza dentro de la administración centralizada o descentralizada. Puede ser preventiva en cuanto se realice antes de la emanación del acto o represiva si es después de realizada la emanación del acto.

En razón a la estructura del órgano, la clasificación de la Administración será la siguiente:

1) Burocrática.- Es aquella en donde las funciones se encuentran asignadas a personas físicas que obran individualmente. Su principio regulador es la jerarquía, actuando en forma permanente o continua.

2) Colegiada.- Es aquella donde el ejercicio de la función se encuentra encomendado a varias personas físicas al mismo tiempo en igualdad de condiciones, sin perjuicio de las atribuciones a cargo de la persona que preside el organismo como podría ser un presidente, director, rector, etc. Su principio regulador es la toma de decisiones por mayoría, actuando en forma discontinua, es decir, cuando su actuación es requerida mediante convocatoria. (15)

3) Autárquica.- Es la que realiza el Estado a través de uno o varios órganos dotados de personalidad jurídica. También es llamada administración descentralizada, la cual es una administración

(14) Fiorini, Bartolomé, *La Discrecionalidad en la Administración Pública*, Buenos Aires, 1969, pp. 41 y 42.

(15) Villegas Basavilbaso, *Derecho Administrativo*, Tomo II, p. 278.

indirecta del Estado, ya que el órgano que así se crea es quien desarrolla la actividad y satisface los fines públicos. Es por esto que la entidad autárquica dispone de libertad funcional, sin perjuicio del control que ejerciten las autoridades superiores de la Administración centralizada, es decir, del órgano ejecutivo del Estado.

2.4. LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL.

1) Centralización Administrativa y Régimen Paraestatal.

Primero tenemos que hablar de la diferencia entre las formas de organización política y administrativa antes de entrar al análisis de la Administración Pública Federal y Paraestatal.

Las formas de organización política consideran al Estado en unidad y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos. Por otro lado, las formas de organización administrativa se refieren a uno de los poderes del Estado, al poder ejecutivo, que es al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa.

Por otro lado, tenemos que analizar que el Estado Federal Mexicano atiende a sus finalidades por medio de dos entidades jurídico políticas, con diversas esferas de competencia:

A) La Federación que es la expresión de los intereses generales de la nación.

B) Las Entidades Federativas o Estados, quienes tienen la administración de los intereses locales.

La competencia que le corresponde a la Federación, por razones históricas es aquella que han renunciado o cedido los Estados, para realizar sus propósitos federativos.

El artículo 124 de la Constitución ordena:

" Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los Estados."

Por otra parte, también es necesario recordar la competencia que el artículo 115 Constitucional le asigna al municipio, al que le encomienda la realización de los servicios públicos locales, que son aquellos no asignados a la competencia de los gobiernos de los Estados o de la Federación. (16)

Después de lo expuesto, podemos empezar a hablar de las formas de organización administrativa, las cuales se dividen en dos grandes ramas: la centralización y la paraestatal, ambas en materia federal, según el artículo 90 Constitucional. Dicho artículo nos dice:

I. El régimen de la Centralización Administrativa se reduce a las dos siguientes formas:

A) Régimen de Centralización Administrativa propiamente dicha; que es aquella cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública, manteniendo la unidad de acción para realizar sus fines.

B) Régimen de Centralización Administrativa con desconcentración o desconcentración administrativa, la cual se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan facultades exclusivas para actuar y decidir, dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia Administración. La competencia que se les confiere no

(16) Serra Rojas, Andrés, *Op. Cit.*, p. 481.

llega a su autonomía. En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que los unen al poder central.

Analizando lo anterior, podemos ver que los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, ya que su situación se liga a la estructura del poder central. Por otro lado, los elementos de la descentralización la capacitan para actuar con relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativa unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la Administración Pública. El régimen de jerarquía y los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias, son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

II. El Régimen de la Administración Pública Paraestatal. Siguiendo al artículo 90 Constitucional, la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El Régimen Paraestatal comprende una diversidad de Entidades que se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central ciertas facultades de control y vigilancia.

Las características del sistema descentralizado son: Régimen Jurídico Especial (autonomía técnica), personalidad jurídica y patrimonio propio.

La descentralización tiene tres formas:

A) Descentralización por región territorial.- Que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales. Ejemplo: El Municipio.

B) Descentralización técnica o por servicio.- Que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos, cuando el Estado crea un organismo que se especializa en determinada actividad técnica. Ejemplo: IMSS, ISSSTE, UNAM.

C) Descentralización por colaboración.- Que se apoya también en realizar una actividad técnica, cuando el Estado es insuficiente y la realizan los particulares en nombre de aquel. Ejemplo: PEMEX.

Podemos concluir que la descentralización administrativa es la técnica de la organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administrativa asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.(17)

En el Régimen Centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos. Los órdenes corren a lo largo de toda la administración, sin que pueda limitarse o destruirse más que por los propios titulares en su esfera de competencia.

(17) Serra Rojas, Andrés, *Op. Cit.*, pp. 482 a 484.

Por lo contrario, en el Régimen Descentralizado, al ante público con iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad. Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades de control y vigilancia, para mantener la orientación política y económica de todos los elementos del Estado. (18)

2.5. SERVICIO PUBLICO.

Es necesario analizar el concepto de servicio público, antes de entrar a estudiar a los servidores públicos.

La noción de servicio público parte del estado abstencionista que sólo vigilaba el cumplimiento del orden jurídico, y más tarde se convierte en un estado intervencionista que participa en todo tipo de actividades, ya sea a través de la participación de los particulares o en forma directa. Las actividades que constituyen estos servicios tienen que estar bien determinadas para que el particular no se encuentre en un estado de indefensión.

A) Origen del concepto de servicio público.

El Derecho Francés decía que todas las actividades del Estado constituyen un servicio público, lo que es totalmente falso. Por otro lado, León Duguit consideraba que el servicio público era un elemento del Estado.

(18) García Oviedo, Carlos, Op. Cit., Tomo II, p. 546.

B) Definición.

Según el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, (19) se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios públicos es de interés público. Por lo tanto, si la actividad no se realiza conforme a las leyes locales o federales y reglamentos vigentes en el Distrito Federal, no será servicio público.

Además, el poder ejecutivo es el que determinará que actividades constituyen un servicio público y las causas de utilidad pública.

C) Criterios para definir al Servicio Público.

1) Criterio orgánico o formal.- Servicio Público será toda actividad que sea prestada por el Estado o por un particular titular de una concesión.

2) Criterio material o funcional.- Es cuando la actividad que se presta se hace en forma general, uniforme y continua atendiendo a satisfacer necesidades de interés público.

3) Criterio técnico.- Atiende a la organización o reglamentación interna del servicio.

4) Criterio jurídico.-El servicio público se determina por el régimen exorbitante del derecho.

(19) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Ed. Porrúa, México, 1990.

5) Criterio Ecléctico.- El servicio público es la actividad que presta directamente el Estado o a través de un particular concesionario y que esa actividad esté encaminada a satisfacer necesidades colectivas, generales, de interés público y que deriven de la vida en comunidad.

El servicio público puede ser prestado por el estado o por un concesionario. El concesionario tiene la naturaleza jurídica de un órgano descentralizado por colaboración, puesto que colabora con el Estado en la prestación de ciertos servicios.

Existen actividades que realizan los particulares, las cuales no están encaminadas a satisfacer necesidades colectivas, generales, de interés público y que deriven de la vida en comunidad. Sin embargo, están sujetas a control por parte del Estado. Como ejemplos tenemos a las Casas de Bolsa y las Casas de Cambio, las cuales son servicios públicos impropios o virtuales.

D) Elementos o Carácteres atribuidos al Servicio Público. (Según Marienhoff)

1.- Continuidad.- Se refiere a que la prestación del servicio público no puede interrumpirse, ni suspenderse.

2.- Regularidad.- Se refiere a que el servicio se preste de manera correcta y siempre de acuerdo con las leyes y reglamentos que se encuentren vigentes.

3.- Igualdad o Uniformidad.- Se refiere a que el servicio se prestará en las mismas condiciones a todos los usuarios. Sin embargo, pueden existir diversas categorías que dependen de la capacidad económica de los usuarios. Como ejemplo tenemos a la categoría de turista.

4.- Generalidad.- El servicio público no se destina a un sujeto en particular, sino para todo el público, sin individualizar.

5.- **Obligatoriedad.**- Se refiere a que el particular concesionario o el Estado, dependiendo de quien presta el servicio, están obligados a llevar a cabo esa actividad de manera continua, regular, uniforme y general. Un servicio público obligatorio para los particulares sería el recibir educación primaria según lo que establece el artículo tercero de la Constitución. (20)

E) Servicio Público como Organización.

El sujeto que presta el servicio debe de estar organizado y contar con los elementos y recursos materiales, económicos, técnicos y humanos para poder llevar a cabo la prestación del servicio de manera óptima. Por esto, la doctrina ha llegado a concluir que quien presta un servicio público debe de ser una empresa. Sin embargo, nuestro derecho reconoce que lo puede prestar un particular.

F) Clasificación del Servicio Público.

Según Serra Rojas, los servicios públicos pueden ser de dos tipos:

a) **Propio.**- Es aquel cuya actividad se encuentra normada por la ley. Por ejemplo tenemos al servicio público de educación.

b) **Impropio.**- Es el servicio público por exclusión; es aquel que no está previsto en las leyes, también se le ha llamado virtual. Por ejemplo tenemos a las farmacias y tintorerías.

G) Como se crea un Servicio Público.

(20) Cfr. Serra Rojas, Andrés, Op. Cit.

Existen dos vías para la creación de éste:

a) Por un lado, el Congreso lo puede establecer en una ley, dándole una estructura y organización. Ejemplo: IMSS.

b) Por otro lado, cuando existe un decreto delegado en favor del ejecutivo para que sea él quien cree al servicio público, según el artículo 90 Constitucional.

2.6. LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA EN MEXICO.

La organización centralizada en este país la forman el presidente, los secretarios de estado, los departamentos administrativos y el procurador general de la República.

El presidente, titular del poder ejecutivo, tiene el carácter de órgano político y administrativo. Su primer carácter deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el estado y con los órganos representativos del mismo. Su voluntad constituye la del Estado. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, además de que ejercerá su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a los regímenes internos. El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Su carácter de órgano administrativo, se configura al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo,

ejecutando las leyes. Bajo el primer carácter obra siguiendo su propia voluntad, cuando actúa como órgano administrativo obra siguiendo la voluntad del legislador.

El presidente constituye el jefe de la administración pública federal. Tiene el lugar más alto de la jerarquía administrativa; concentra en sus manos los poderes de decisión, de mando y los necesarios para mantener la unidad administrativa. (21)

En el sistema jurídico mexicano, existe un predominio de los caracteres de un régimen presidencial a pesar de encontrarse algunos de tipo parlamentario. Entre estos últimos cabe citar:

a) El derecho de iniciativa de leyes otorgado al presidente por el artículo 71, fracción I Constitucional.

b) La irresponsabilidad del presidente que se encuentra prevista en el artículo 108 Constitucional, ya que sólo podrá ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común.

c) Existencia de secretarios de estado que se asocian al presidente en el ejercicio de sus facultades, al grado de que sin el refrendo de ellos los actos de éste carecen de validez.

d) La obligación de los secretarios de despacho de informar al Congreso al principiarse el periodo de sesiones ordinaria, acerca del estado que guarda la administración, y la facultad de las Cámaras de citar a los secretarios para que les informen cuando se discuta una ley o se estudia un negocio relativo a su Secretaría.

Elementos del sistema presidencial:

(21) Cfr. Fraga, Gabino, Op. Cit.

a) El presidente que es jefe de estado y de gobierno. No existe primer ministro.

b) El presidente tiene goce y ejercicio de las facultades otorgadas al ejecutivo. En cambio, el secretario de estado no tiene facultades propias y sus actos se reputan actos del presidente.

c) Los secretarios no funcionan en gabinete.

d) Los secretarios no están subordinados al Congreso, sólo lo están al presidente.

e) Los secretarios no son responsables políticamente ante el Congreso.

f) El Congreso sólo excepcionalmente tiene facultad de intervenir en el funcionamiento del poder ejecutivo.

g) El presidente no tiene facultad de disolver el Congreso.

En la Constitución de 1917, se establecieron las secretarías de estado y los departamentos administrativos, ya que anteriormente la diferencia entre éstos consistía en que los departamentos carecían de carácter político y no tenían la facultad de refrendo. Sin embargo, posteriormente fueron reformados los artículos constitucionales respectivos.

Por otro lado, tenemos que la naturaleza jurídica de la firma del secretario de estado y del jefe del departamento se da como refrendo. Sólo dentro del régimen parlamentario el refrendo constituye un acto esencial de la función ministerial, ya que sólo en este tipo de refrendo tiene plenitud de efectos. Sin embargo, en el gobierno parlamentario, la facultad de refrendar otorgada a los ministros se integra por dos elementos, uno en el orden interno consistente en la decisión del ministro de solidarizarse de los actos del

jefe de estado, y otro en el orden externo que se manifiesta por la firma o por la abstención de renunciar. En el régimen parlamentario, la existencia de un jefe de estado irresponsable constituiría un peligro de que dicho funcionario abusara de las facultades que legalmente le están atribuidas. Por ello el refrendo constituye una limitación material de la voluntad del jefe de estado. (22)

En nuestro sistema jurídico, el refrendo es un medio para dar autenticidad a los actos emanados del presidente. Por lo tanto, no constituye una limitación a las facultades del presidente, porque éste tiene el goce y ejercicio de todas las facultades atribuidas al ejecutivo y tiene la facultad de seleccionar, nombrar y remover libremente a los secretarios.

La responsabilidad constitucional del secretario de estado por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo es al mismo tiempo un elemento para afirmar que tal funcionario no es un órgano que se limite a cumplir ciegamente las resoluciones del presidente, sino que debe reconocérsele la posibilidad de una decisión libre y espontánea que pueda llegar hasta rehusar solidarizarse con los actos del presidente.

En nuestro sistema existe un principio de responsabilidad política que se encuentra en el artículo 93 Constitucional, conforme al cual los secretarios tienen la obligación de informar al Congreso al principiarse cada periodo de sesiones acerca del estado que guarden sus respectivos ramos, las Cámaras tienen la posibilidad de citar a los secretarios para que les informen cuando se discute una ley o se estudia un negocio relativo a una secretaria.

Es indiscutible la existencia del elemento interno que convierta al secretario en coautor del acto, pues de otro modo no podría fundarse la responsabilidad constitucional que lo afecta por razón de los actos que realiza en el ejercicio de su cargo. Por otro lado, parece indiscutible la posibilidad legal de que el

(22) Cfr. Fraga, Gabino, *Op. Cit.*

secretario rehuse su refrendo, ya que si no fuera así estaría en condiciones de que el cumplimiento de una obligación acarrearía una responsabilidad.

El secretario da con su refrendo autenticidad a dicha resolución, concurriendo a la formación del acto integrando con el presidente la competencia necesaria para la realización del mismo. En nuestro país, se realiza de modo imperfecto, ya que la falta de conformidad de un secretario no impide al presidente que lleve a cabo su determinación, pues tiene la facultad de remover libremente a los secretarios, y por lo tanto podrá substituirlos con otros que si estén dispuestos a refrendar los actos del presidente.

El artículo 92 Constitucional, nos dice que el refrendo se autoriza al secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

Por otro lado, el secretario tiene también el carácter de órgano administrativo encargado del despacho de los asuntos de esa índole en la esfera de competencia que le fija la ley, pero no tiene una competencia distinta a la del presidente. Dentro de la esfera que la ley le señala ejerce sus funciones por acuerdo del propio presidente.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que se destruiría la unidad del Poder Ejecutivo y se olvidaría que su titular es el único que tiene el uso y ejercicio de las facultades ejecutivas si se admitiera que los secretarios de estado tienen facultades mayores o distintas de las que corresponden al presidente.

La Ley Orgánica de la Administración Pública prevé que al frente de cada Secretaría habrá un secretario de estado que se auxiliará de subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa; y por los demás funcionarios que establezcan el reglamento interior y otras disposiciones legales.

Corresponde a las Secretarías el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, que podrán

delegar a diversos funcionarios cualquiera de sus facultades, excepto aquellas indelegables. De este modo, el titular de cada dependencia expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, con información sobre las atribuciones, estructura y funciones de las unidades administrativas, los niveles jerárquicos, sistemas de coordinación y comunicación, grados de autoridad y responsabilidad. (23)

Al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de departamento que se auxiliará en sus funciones por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa; y los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales; y que las facultades que originalmente corresponden al jefe de departamento pueden ser delegadas en los funcionarios inferiores, salvo aquellas que por ley o reglamento deban ser ejercidas precisamente por el titular.

2.7. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Don Miguel Hidalgo intentó la organización de un gobierno con dos secretarios, uno con el carácter indeterminado de Estado y del Despacho y otro sería el de Gracia y Justicia. Con la Constitución de Apatzingán, el supremo gobierno compuesto de tres individuos imponía como necesaria para la eficacia de sus determinaciones, la firma de uno de los secretarios, que fueron uno de guerra, otro de hacienda y otro de gobierno.

Al consumarse la independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el reglamento del 8 noviembre de 1821 para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal,

(23) Cfr. Fraga, Gabino, Op. Cit.

fijando la organización y competencia de los cuatro que creaba y que fueron la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y de Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra con encargo de lo perteneciente a la Marina.

A partir de este momento, las constituciones se pueden separar en dos grupos, las centralistas y las federalistas. Las primeras incluyeron la enumeración de las Secretarías, mientras que las segundas encomendaron la enumeración de éstas a las leyes secundarias.

Dentro de las primeras, las Leyes Constitucionales de 1836, dispusieron que para el despacho de los asuntos de gobierno habrá cuatro ministros: uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda, y otro de Guerra y Marina. (24)

Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 crearon el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, al lado de Relaciones exteriores que se extendió a los ramos de Gobernación y Policía, al de Hacienda y al de Guerra y Marina.

Por otro lado, las Bases Orgánicas para la Administración de la República del 22 de abril de 1853 creó cinco Secretarías de Estado:

- a) Relaciones Exteriores.
- b) Hacienda.
- c) Guerra y Marina.
- d) Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.
- e) Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Tales Bases fueron modificadas en 1853, suprimiendo el ramo de relaciones interiores constituyendo una nueva Secretaría: la de Gobernación.

(24) Cfr. Fraga, Gabino, *Op. Cit.*

La ley del 23 de febrero de 1861 del régimen de Juárez y la del 13 de mayo de 1891 de Díaz, establecen seis Secretarías. La ley de 1891 creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; y por una reforma de 1905 se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

El artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, suprimió la Secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública. La ley del 25 de diciembre de 1917 conservó las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina y la de Comunicaciones y Obras Públicas. Además creó la de Agricultura y Fomento, la de Industria, Comercio y Trabajo; y posteriormente la de Educación Pública.

Las leyes del 22 de marzo de 1934 y 30 de diciembre de 1935 conservaron las ocho secretarías, aumentando el 31 de diciembre de 1937 la de Asistencia Pública, el 31 de diciembre de 1940 y 15 de octubre de 1943 las de Marina y del Trabajo y Previsión Social; y el 7 de diciembre de 1946 la de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales y de Inspección Administrativa. Posteriormente se sucedieron algunos cambios en las denominaciones de las diversas secretarías.(25)

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 creó la Secretaría de la Presidencia, la del Patrimonio Nacional, dividió en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, creando un nuevo Departamento de Turismo.

Por la ley del 29 de diciembre de 1974, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el de Turismo se convirtieron en Secretarías de Turismo y de la Reforma Agraria. De tal manera, así quedaron establecidas 17 Secretarías y un Departamento Administrativo.

El 29 de diciembre de 1976, se publicó la Ley

(25) Cfr. Fraga, Gabino, *Op. Cit.*

Orgánica de la Administración Pública Federal abrogando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958; la cual fue reformada el 20 de diciembre de 1982.(26)

Las Secretarías y Departamentos serían los siguientes:

- 1.- Secretaría de Gobernación.
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4.- Secretaría de Marina.
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6.- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 7.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 8.- Secretaría de Minas, Energía e Industria Paraestatal.
- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 10.- Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- 11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 12.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- 13.- Secretaría de Educación Pública.
- 14.- Secretaría de Salud.
- 15.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- 16.- Secretaría de la Reforma Agraria.
- 17.- Secretaría de Turismo.
- 18.- Secretaría de Pesca.

(26) Cfr. Fraga, Gabino, Op. Cit.

Y un Departamento del Distrito Federal.

La ley vigente faculta al Presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales, transitorias o permanentes, que serán presididas por quien determine el propio presidente.

Para los efectos del artículo 29 de la Constitución, el presidente acordará con todos los secretarios y jefes de departamento y Procurador General de Justicia de la Nación, pudiendo también convocar a reuniones que no incluyan a la totalidad de los secretarios y jefes de departamento cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno en materias que sean de competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública.

El presidente podrá formar comisiones o consejos intersecretariales para ciertos propósitos de planeación para apoyar a sectores específicos de la población o para impulsar el desarrollo del país.

Tanto las Secretarías como los Departamentos tienen igual rango cuando alguno de ellos requiera informes, además de la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos. Además, en los casos de falta absoluta o temporal del presidente, éste será substituido por la persona que el Congreso designe. (27)

2.8. ADMINISTRACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Hasta el año de 1928, se encargó la atención de los intereses locales del Distrito Federal a un gobernador dependiente directo del presidente y a una organización municipal de elección popular. Sin embargo, la coexistencia de una autoridad federal del

(27) Cfr. Fraga, Gabino, *Op. Cit.*

gobierno local y de la organización municipal fue la causa de frecuentes dificultades, por lo cual se reformó la Constitución suprimiendo así el gobierno del Distrito Federal y el régimen municipal. A su vez, se estableció el sistema implantado por las leyes de 1928, de 1941, de 1970 y de 1972; además del sistema de la actualmente en vigor ley del 29 de diciembre de 1978. El gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente quien lo ejercería por conducto del órgano que la ley determine. El Congreso estaría facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. El Poder Judicial se integraría por los tribunales del orden común, distintos de los tribunales federales y en él estarían los tribunales de lo Contencioso Administrativo y de Conciliación y Arbitraje.

La nueva ley permite una mayor flexibilidad remitiendo al reglamento interior el señalamiento y atribuciones de los órganos a quienes se encomienda el desempeño de la función gubernativa del Departamento del Distrito Federal.

Por otra parte, la organización administrativa del Distrito Federal está constituida por unidades administrativas centralizadas. Las unidades administrativas centralizadas son: Secretarías Generales, Oficialía Mayor, Contraloría, Tesorería y Direcciones Generales. Los órganos administrativos desconcentrados son: las Delegaciones, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal.

El jefe del departamento es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y tiene la representación legal del Departamento, la que puede delegar en la persona que estime conveniente.

Los secretarios generales así como el secretario general de obras y servicios y el oficial mayor son también nombrados por el Presidente.

Los órganos administrativos desconcentrados están jerárquicamente subordinados a la jefatura del Departamento, la cual fijará las relaciones que deben guardar con otras dependencias. (28)

El territorio del Distrito Federal se divide para su gobierno en 16 delegaciones:

- 1.- Alvaro Obregón.
- 2.- Azcapotzalco.
- 3.- Benito Juárez.
- 4.- Coyoacán.
- 5.- Cuajimalpa.
- 6.- Cuauhtémoc.
- 7.- Gustavo A. Madero.
- 8.- Iztacalco.
- 9.- Iztapalapa.
- 10.- Magdalena Contreras.
- 11.- Miguel Hidalgo.
- 12.- Milpa Alta.
- 13.- Tláhuac.
- 14.- Tlalpan.
- 15.- Venustiano Carranza.
- 16.- Xochimilco.

Son órganos desconcentrados a cargo de un delegado, nombrado y removido libremente por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del presidente.

La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los delegados en coordinación con los demás órganos del Departamento.

Por otro lado, forman parte de la estructura orgánica del Departamento, los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, los cuales son los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

(28) Cfr. Fraga, Gabino, *Op. Cit.*

La Ley consigna el derecho de los ciudadanos para iniciar leyes o reglamentos mediante el referéndum que habrá de ejercitarse en los términos de la Ley y su Reglamento.

Corresponde al propio Departamento la prestación del servicio o puede encomendarse mediante concesión limitada y temporal a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, conservando el Departamento la vigilancia, la reglamentación, la facultad de fijar y modificar las tarifas.

Además, el Departamento cuenta con personalidad jurídica y con capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines. Los bienes que constituyen su patrimonio se dividen en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Son de dominio público los de uso común, los inmuebles destinados a un servicio público o a fines de utilidad pública, como los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, muebles o inmuebles propiedad del Departamento.

Por otro lado, son de dominio privado todos los demás bienes cuyo uso o utilidad no tengan interés público.

La Ley declara inembargables todos los bienes inmuebles y muebles del Departamento. Sin embargo, aquellos que son de uso común y los destinados a un servicio público, no podrán ser objeto de ningún gravamen real.(29)

Para la enajenación y el cambio de destino de los inmuebles del Departamento se necesita decreto del presidente, la enajenación de los bienes propios deberá hacerse en pública subasta o fuera de ella cuando lo determinen expresamente las leyes. Además el Departamento deberá rendir cuentas a la Cámara de Diputados.

(29) Cfr. Fraga, Gabino, Op. Cit.

2.9. LA ADMINISTRACION PARAESTATAL.

La Administración Pública Paraestatal comprende entidades de distinta naturaleza como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones de crédito, las de seguros y fianzas y las de fideicomisos.

La desconcentración administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.

La descentralización administrativa se realiza en el ámbito del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la descentralización política implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales. La descentralización administrativa es creada por el poder central. En cambio en la segunda, los estados miembros crean al estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia es originaria, es decir, las facultades no atribuidas expresamente al estado federal están reservadas a los estados miembros.

La descentralización administrativa ha obedecido a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y eficacia a la gestión de intereses locales para lo cual el estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses están comprometidos con la acción de dichas autoridades.(30)

(30) Cfr. Fraga, Gabino, Op. Cit.

La descentralización ha adoptado tres modalidades:

- a) Por servicio.
- b) Por colaboración.
- c) Por región.

Las dos características esenciales de la descentralización serían las siguientes:

- 1.- Existencia de una personalidad jurídica especial.
- 2.- Un patrimonio propio de los organismos descentralizados.

Sin embargo, no siempre que exista la personalidad y patrimonio, se estará frente a un órgano descentralizado como es el caso del Departamento del Distrito Federal que es un órgano centralizado que cuenta con las dos características.

El otorgamiento de personalidad y patrimonio tiene dos razones:

- 1.- Da a un organismo determinado una simple autonomía técnica.
- 2.- Concede una autonomía orgánica.

Por otro lado, el organismo descentralizado tendrá una personalidad jurídica que es creada por una Ley del Congreso o decreto del Ejecutivo. El Poder Ejecutivo tendrá facultades legales para constituir un patrimonio si tal disposición se autoriza en el presupuesto de egresos o en una Ley posterior según el artículo 126 constitucional.

La extinción del organismo será resuelta por el presidente cuando no cumpla con sus fines o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente para la economía o interés nacional. La Ley de Bienes Nacionales considera que los bienes que hayan formado parte de las entidades paraestatales entrarán en el dominio privado de la Federación.

El personal que integra el establecimiento del organismo descentralizado tiene los caracteres generales que corresponden al personal que presta sus servicios en la administración central del estado, salvo determinación especial de la Ley que en algunos casos ha sometido a dicho personal a la legislación laboral general. Por ejemplo: el personal de PEMEX y el de Ferrocarriles. Por lo que hace al nombramiento de los directores de dichos organismos, éste será hecho por el Presidente de la República.

Por otro lado, tenemos a las empresas de participación estatal, donde existe la asociación del estado con intereses particulares en la forma de sociedades mercantiles. Los requisitos para crear una empresa de participación estatal serán los siguientes:

A) Que el Gobierno Federal, el del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra empresa de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares de crédito, una o más instituciones nacionales de seguros o de fianzas, uno o más fideicomisos, considerados conjunta o separadamente aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial, sólo suscritas por el Gobierno Federal.

C) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, director o gerente; y que tenga facultad de vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

2.10. DESCENTRALIZACION POR COLABORACION Y POR SERVICIO.

Se origina cuando el estado adquiere una mayor injerencia en la vida privada y cuando se le presentan mayores problemas para cuya resolución se requiere de una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para ello se autoriza la colaboración de las organizaciones privadas, haciéndolas participar en el ejercicio de la función pública administrativa.

Tales instituciones tendrán dos características:

- 1) El ejercicio de una función pública.
- 2) Desarrollo de una actividad en interés del estado, pero en nombre propio de la organización privada.

Por lo anterior, la descentralización por colaboración se distingue de la de por servicio y por región, ya que éstas realizan la actividad en nombre y a interés del estado.

Las instituciones que realizan la descentralización por colaboración están colocadas en los límites del Derecho Público y del Derecho Privado que descargan a la administración de una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados.

Las organizaciones de este tipo se clasifican en tres grupos principales:

1) Las que colaboran en una función consultiva.
Ejemplo: Cámara de Comercio e Industria, Asociaciones Agrícolas, etc.

2) Las que colaboran en una función de ejecución.
Ejemplo: Empresas concesionarias, contratantes en los contratos administrativos, establecimientos incorporados de enseñanza, comisariado ejidal.

3) Las que colaboran en una función de decisión.

Ejemplo: Comisariado ejidal.

2.11. DESCENTRALIZACION POR REGION.

Es el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Da oportunidad a los interesados de hacer una designación de las autoridades que han de manejar los negocios y ejercer un control por vía de opinión pública que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan. La descentralización por región tiene tres características:

- 1) Dicho régimen debilita el poder central.
- 2) Coincide con la descentralización política, siendo iguales los órganos administrativos que los políticos.
- 3) El personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tienen relaciones con ellos, sin preocuparse por la competencia para los cargos lo cual trae un deficiente funcionamiento de los servicios.(31)

Sin embargo, según la teoría clásica, tiene cuatro características:

- 1) Existe una personalidad jurídica.
- 2) El Estado le concede derechos públicos.
- 3) Se crea un patrimonio.
- 4) Existen órganos que representan a la persona moral.

El ejemplo de descentralización por región por excelencia es el municipio, que es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada ya que según el artículo 115 constitucional, la base de la división territorial, administrativa y política de los estados es el municipio libre.

(31) Cfr. Fraga, Gabino, *Op. Cit.*

Sin embargo el Poder Ejecutivo controla los actos de los municipios y ciertos actos de los ayuntamientos que deben ser sometidos a la aprobación del gobierno del estado. Ejemplo: Concesiones o contratos de larga duración. El Poder Judicial controlará las funciones jurisdiccionales con respecto al domicilio. El municipio, que cuenta con una personalidad moral, requiere de órganos que lo representen como son el Ayuntamiento y la Presidencia Municipal; ambos de elección popular directa.

El Ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante con facultades consultivas y decisorias. El Presidente Municipal será el órgano ejecutivo que realizará los actos del Ayuntamiento. Por otro lado, cabe mencionar también las facultades del municipio:

- 1) Facultad para administrar intereses locales.
- 2) Manejo de la Hacienda Municipal.
- 3) En el municipio, el ayuntamiento ejercerá la primera autoridad política del lugar.

Sus funciones serán las siguientes:

- a) Mantiene el orden dentro de su jurisdicción territorial.
- b) Formula reglamentos de gobierno, de actividades comerciales, industriales, culturales y de salud.
- c) Vigila el cumplimiento de reglamentos.(32)

(32) Cfr. Fraga, Gabino, Op. Cit.

CAPITULO III

SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

3.1. FUNCION PUBLICA.

Como ya habiamos mencionado, la administración pública se refiere a los órganos encargados de realizar la función administrativa, la cual se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.

Por eso mismo toda actividad estatal necesita un personal administrativo eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y actividades del Estado.

El concepto de función pública que nos da la Suprema Corte de Justicia, según el informe del presidente de la Corte, 1959, Primera Sala, página 36, es el siguiente:

"Si por función pública se entiende el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades del Gobierno, del poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público, se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trasciende como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su naturaleza quedan fuera del poder público, dedicados a la realización de servicios que no implican soberanía e imperio".(33)

3.2. EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA.

(33) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit.

La materia relativa a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores tradicionalmente ha sido denominada función pública, lo cual es indebido, toda vez que lo que este concepto comprende es el ejercicio del poder público, y no la situación jurídica de los trabajadores del Estado.

En efecto, con el término función se debe identificar la forma en que se manifiesta un ente, la expresión de su existencia, que puede adquirir diferentes matices. En particular, el ejercicio del poder del Estado puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la función pública sólo puede ser la manifestación del ente estatal. (34)

Sin embargo, diferentes autores, al referirse a la naturaleza jurídica de la función pública la identifican como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los servidores del mismo (35), lo cual resulta incorrecto, ya que, como quedó expuesto, el concepto comprende la manifestación externa del poder del Estado, no su estructuración interna, ni la situación jurídica de sus partes, y menos el conjunto de funcionarios; por lo tanto, cuando se trata de la situación jurídica de los trabajadores del Estado, más que estudiar la función pública lo que se estudia es su régimen jurídico frente al Estado.

Esta confusión se ha originado a partir del hecho de que el ejercicio del poder del Estado sólo puede realizarse mediante la actuación de las personas físicas, puesto que, cuando tratamos la función pública, nos referimos a la actuación de los individuos investidos de la competencia que la Ley le atribuye a los órganos, por lo que necesariamente se hace

(34) Mayer, Otto, *Op. Cit.*, Tomo IV, pág. 9

(35) Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1984, p. 128; Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 661.

referencia a los empleados del Estado y a las características jurídicas que presentan en el desarrollo de su actividad, pero ello no justifica que se confunda el régimen jurídico de los sujetos que ejercen la acción, con la acción misma. (36)

De cualquier forma, independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, el empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe constreñirse a la manifestación del poder estatal, independientemente de las condiciones o características de los sujetos que la realizan, por tanto, en el presente capítulo se tratará la situación jurídica de los trabajadores del estado, no la función pública.

El primer problema que se plantea es la delimitación de quienes son los trabajadores del Estado, a los cuales también se les llega a llamar empleados, funcionarios, servidores públicos, independientemente de que en el uso común también se denominan burócratas a quienes trabajan para el Gobierno.

Esto nos lleva a plantear que el individuo frente al Estado tiene diferentes status, entre los que se identifica el estado general de sujeción, que tiene por el sólo hecho de formar parte de la población, y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados, así como el estado especial de servidor público, que deriva de su vinculación como parte de los órganos que desempeñan la delicada función del ejercicio del poder, la cual lo liga a un vínculo particular. (37)

(36) Bielsa, Rafael, nos dice que "La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual y la actividad física de las personas que son sus agentes, los cuales se dividen en funcionarios y empleados." Principios de Derecho Administrativo, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1966, p. 464.

(37) Mayer, Otto, afirma que "La obligación de prestar servicios, sea cual fuere su origen, crea un poder jurídico especial que se ejercerá en el nombre del Estado o del cuerpo de administración propia sobre el

De esta manera, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público.

3.3. INCORPORACION AL SERVICIO PUBLICO.

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

Sin embargo es necesario que analicemos los siguientes conceptos. Un órgano jurídico es una esfera abstracta de competencia, es decir, deberes y poderes divididos y ordenados en grupos en cuanto que están asignados a personas físicas, cumplidos y ejercitados por éstas.

Las personas jurídicas de derecho público, así como las personas jurídicas de derecho privado, expresan la voluntad de una institución jurídica por la organización directiva. Sin embargo, la esfera de competencia que delimita al órgano no crea una personalidad jurídica. Entre el Estado y sus órganos no hay ninguna relación porque en cada actuación del órgano es el Estado el que actúa.

Por consiguiente, es necesario también hacer una distinción entre el órgano y su titular. El órgano es una creación legal, una esfera abstracta de competencia, que se mantiene en vigor hasta que una nueva disposición del mismo carácter cambia los

obligado, para mantener y dirigir a éste en el cumplimiento exacto de sus deberes.", Op. Cit., p. 65.

supuestos de competencia. En cambio, el titular es una persona física, es decir, un ser humano; y su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico.

Por otro lado, en razón del otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al órgano público, como parte esencial de él, y por lo tanto, sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su status, porque su actuación como parte del órgano será la expresión del poder público, independientemente del grado en que participe en su ejercicio.

La situación de los servidores públicos como parte del órgano, ha generado controversias y en particular respecto de su incorporación y de la naturaleza de la relación con el Estado, ya que el ingreso al ejercicio de las funciones públicas se produce por la designación que se realiza a través de muy diversas formas, y mediante diferentes procedimientos, dependiendo del tipo de trabajo, del nivel en que se desempeñe y del órgano al cual se integre.

La designación se manifiesta como un acto de voluntad a través del cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto para el que se le ha designado. Este acto se puede dar por muy distintos medios y procedimientos, que van desde la elección, mediante la cual la voluntad general los escoge para el cargo, hasta el nombramiento que emite un órgano superior a favor de la persona, pasando por el contrato de prestación de servicios, el contrato administrativo, etc. (38)

Tratándose de la elección, nos encontramos con el hecho de que se establece un procedimiento mediante el cual los electores, previamente calificados, expresan su voluntad de designación en favor de los individuos que fueron calificados como elegibles. Estos procedimientos se identifican principalmente en materia política, como es el caso del jefe del Poder Ejecutivo, los diputados y senadores, así como los miembros de la

(38) Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Op. Cit.*

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para que, después de la calificación de los procesos electorales, accedan al cargo en las fechas previstas. (39)

El nombramiento es el procedimiento clásico en la Administración Centralizada, como una expresión del ejercicio del poder jerárquico mediante el cual el superior nombra a sus colaboradores. Este acto puede ser libre o sujeto a la aprobación de otro órgano.

Los empleados de la Administración Pública Federal Centralizada pueden ser nombrados por el Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo, aunque en la práctica se ha establecido que sólo se nombre a sus colaboradores cercanos y deje a éstos la nominación de sus subordinados, de tal forma que los titulares de las dependencias y entidades tengan el ejercicio de esta facultad en sus ámbitos de competencia.

En la Administración Paraestatal también se da este efecto en cascada, a partir de la designación del Director General de cada entidad pública, a cargo del Presidente de la República, en los términos de los artículos 21, 34 y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En el caso de los contratos, estos pueden ser de prestación de servicios, de carácter civil y contratos administrativos en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

En el caso del personal que bajo la denominación de contrato de honorarios ingresa al servicio del Estado, su existencia está prevista por normas administrativas, como el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que

(39) Constitución Federal, elección directa del Presidente de la República en los artículos 81 y 84, diputados y senadores, artículos del 51 al 60, miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, artículo 73, fracción VI, base 3a.

en sus artículos 51 y 52 señalan la erogación del gasto público por concepto de contratos de honorarios que celebren las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

3.4. CALIDAD DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

De las personas que el Estado emplea se pretende agrupar aquéllas que por características comunes se encuentran sujetas a un régimen particular de empleados o funcionarios públicos, excluyendo a quienes de manera eventual o accidental prestan servicios al Estado en periodos electorales o censales, o en cumplimiento a mandatos legales impuestos en ejercicio del poder de imperio como cargas públicas, como en el caso del servicio militar o de retención de impuestos.

En la actualidad los tratadistas le llaman funcionarios públicos como el género, y de ellos identifican como especie a los empleados públicos en tanto que para otros el género son los empleados públicos y la especie son los funcionarios.(40)

Por lo tanto, usaremos indistintamente los conceptos de empleados públicos y funcionarios públicos para identificar a todos los trabajadores que de una manera permanente y regular mantienen una relación de servicios con el Estado.

Encontramos que principalmente se habla de 4 características de los empleados públicos:

- 1.- Incorporación.
- 2.- Regularidad de la relación.
- 3.- Retribución.
- 4.- Sometimiento al Derecho Administrativo.

(40) Haro Belchez, Guillermo, *La Reforma de la Función Pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, p. 215.

1. INCORPORACION.

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

La incorporación es el efecto del acto que la doctrina denomina investidura, es decir, el otorgamiento de una envoltura especial en favor de una persona a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia, de tal forma que a un determinado individuo se le da la investidura de Director, Gerente, Secretario de Estado, etc., en el que se identifican dos fases: la designación y la toma de posesión.

La designación puede ser electiva o no, aunque también puede deberse a un hecho puramente físico (adquisición por nacimiento del derecho a la corona, actualizado por la muerte o abdicación del anterior monarca), o incluso a una designación para un órgano distinto cuya titularidad va unida a la de otro (la designación como ministro de educación y ciencia supone la adquisición automática de la condición de Presidente de la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica, sin que para ésta última se requiera un nombramiento específico).

La toma de posesión marca el momento de la asunción efectiva de sus funciones por parte del titular y el comienzo de desarrollo de las mismas.

2. REGULARIDAD DE LA RELACION.

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

Es así que se identifica como empleados públicos a las personas incluidas en el Padrón de Personal al Servicio del Estado, ya que él supone la permanencia de la relación.

3. RETRIBUCION.

El desempeño de la función pública o la participación en su ejercicio, está identificada con el servidor público como un medio de vida de determinado tipo de personas que hacen de su actividad laboral un medio para subsistir, por lo que se incluyen en el presupuesto de egresos, ya que en los casos en que las plazas no quedan en esta situación o sus emolumentos se cubren conforme a tarifas, al igual que cuando se trata de personas que por mandato constitucional desempeñan labores honoríficas, electorales o censales, no quedan incluidos en este concepto.

4. SOMETIMIENTO AL DERECHO ADMINISTRATIVO.

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

3.5. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

Nuestra Constitución Federal utiliza los términos empleados, funcionarios, trabajadores y servidores públicos. Respecto del Poder Legislativo, los artículos 74 y 77 se refieren a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda y de ambas Cámaras; con relación al Ejecutivo, el artículo 89, fracción II, faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos, así como a los demás empleados de la Unión; y en el Poder Judicial se refiere a los empleados y funcionarios, en los artículos 94 y 102. Por otra parte, el apartado B del artículo 123 regula las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; el artículo 128 se refiere al juramento constitucional de los funcionarios, y todo el título IV se refiere a los servidores públicos.(41)

El régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado se encuentra establecido en el apartado B del artículo 123 Constitucional, así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de este apartado, lo cual dista mucho de ser exacto, puesto que independientemente del régimen jurídico particular que rige a los Diputados y Senadores, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y a los funcionarios del Poder Judicial, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito del Poder Ejecutivo, las relaciones de muchos de sus trabajadores son reguladas por el apartado A, que en su fracción XXXI comprende a los trabajadores de empresas de participación estatal mayoritaria y de los organismos descentralizados, así como por la Ley Federal del Trabajo, lo cual nos permite afirmar que la nominación del apartado B del artículo 123 y el de su ley reglamentaria no son correctos, puesto que las empresas de participación estatal mayoritaria, los organismos descentralizados y los fideicomisos públicos forman parte de un Poder de la Unión como integrantes de la Administración Pública Federal Paraestatal en los términos del artículo 90 Constitucional y su ley reglamentaria, lo cual nos pone ante una primera

(41) Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Op. Cit.*

subdivisión del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado:

a) Los regulados por el apartado A del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.

b) Los regulados por el apartado B del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dentro del segundo apartado debemos excluir a los trabajadores que en los términos del artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no quedan comprendidos en el régimen que ella establece, por lo que será necesario ampliar la clasificación a:

c) Los empleados de confianza, los cuales sólo se encuentran regulados por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional, sin ningún otro ordenamiento secundario que expresamente los comprenda.

d) Los miembros del Ejército y Armada Nacionales, cuya situación se preve en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 con un régimen regulado por las leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, y Orgánica de la Armada de México.

e) Los miembros del Servicio Exterior Mexicano en los términos de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

f) Los que ejercen funciones de seguridad pública, que están sujetos a sus propios reglamentos, y excluidos del régimen general.

g) Los empleados sujetos a contrato civil o sujetos a honorarios, que se regulan en los términos del contrato celebrado de acuerdo al Código Civil Federal.

h) Los empleados bancarios que a partir de la nacionalización de la banca, aún quedan como trabajadores al servicio del Estado, con su propio régimen en los términos de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 y su ley reglamentaria.

En nuestro sistema jurídico la incorporación puede generarse por diversas formas, según el tipo de Dependencia o Entidad a la que se incorpore el trabajador. Algunos autores como Gabino Fraga y Acosta Romero consideran que la incorporación se produce por un acto que denominan acto condición o acto unión, o que, como Otto Mayer le llama acto administrativo.

De los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, la doctrina diferencia entre los que se encuentran sujetos a una relación laboral y los que no, excluyendo de su calidad de trabajadores al servicio del Estado a estos últimos en virtud de su falta de incorporación, ya que prestan sus servicios al Estado en razón de un contrato para la realización de trabajos específicos para obra determinada, en los que no se da una relación de dirección y dependencia, como sucede en los contratos de suministro o de obras públicas. Respecto de los que sí son considerados trabajadores al servicio del Estado se utilizan los términos de empleados, funcionarios y servidores públicos.

Con el término empleado público se identifica al trabajador de la Administración Pública Centralizada, conocido como burócrata, cuya incorporación se produce en la mayoría de los casos mediante el nombramiento, y del universo de empleados públicos se diferencia a los funcionarios, como aquellos empleados que tienen específicamente atribuidas sus funciones en las normas legales, con facultades de decisión y dirección, de tal forma que son la vía a través de la cual se exterioriza la voluntad del órgano, como los secretarios de estado, subsecretarios, directores y jefes de departamento.

La situación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado abarca a todas las personas que tienen una relación de trabajo con el Estado, en los términos de los apartados A y B del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias; y finalmente

a los funcionarios públicos en su calidad de empleados de confianza sólo se rigen por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, sin ninguna ley que regule sus relaciones con el Estado.

3.6. SERVIDORES PUBLICOS.

Con la Reforma que en diciembre de 1982 se realizó al Título IV de la Constitución, al fijar las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, se dio un enfoque diferente al del Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del Estado, sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones que afecten los valores fundamentales que informan el ejercicio de la función pública.

La Constitución utiliza el término genérico de servidor público para identificar a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refiere son ajenas a las del Derecho Laboral. En los términos del artículo 108 Constitucional, "... se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal."

El sólo hecho de desempeñar un empleo en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza. (42)

CAPITULO IV

LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

4.1. SISTEMA DE RESPONSABILIDADES.

Los trabajadores al servicio del Estado cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento. (43)

Sin embargo, en el Título IV de la Constitución Política se utiliza como sinónimo de infracción, es decir, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones funcionariales.

(42) Cfr. Fraga, Gabino, Op. Cit.

(43) Pérez Carrillo, Agustín, según este autor: " De acuerdo con la doctrina, el término responsabilidad tiene cuatro acepciones: a) como sinónimo de obligación, b) como causa de ciertos acontecimientos, c) como consecuencia o efecto de una situación o hecho, d) como capacidad mental del individuo", La Responsabilidad Jurídica, Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho, UNAM, México, 1979, pp. 67 y 68.

Cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal, y por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o en buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Además de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño a perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo conforme al principio de la lex Aquilia de que aquél que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo, tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal.

En resumen, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa. Las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.2. RESPONSABILIDAD PENAL.

Conforme a la fracción II del artículo 109 Constitucional " La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que en el capítulo X del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen once figuras delictivas en las que el sujeto activo deberá tener la calidad de servidor público. Por otro lado, el artículo 212 dispone en su parte final que " Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se

trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o en el subsecuente".

Los delitos de referencia son:

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

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

En materia penal existe la protección constitucional, indebidamente denominada fuero, ya que de acuerdo a la Constitución sólo puede existir el fuero de guerra. Esta protección constitucional es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga para proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados la cual se denomina Declaración de Procedencia.

Los sujetos que gozan de esa protección constitucional son: "... los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal...".

También gozan de esta protección los gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía, resuelvan lo procedente.

Sin embargo, el Presidente de la República cuenta con una situación especial, ya que la Declaración de Procedencia da lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo a lo previsto para el juicio político, esto referido al procedimiento para la declaración de procedencia.

Por lo tanto, la Sección Instructora procurará establecer:

- a) La subsistencia del fuero constitucional.
- b) La existencia del delito.
- c) La probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de retirar a las partes se procederá a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que procede en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a un procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

La nueva regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, aclara la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando delimitada de las responsabilidades políticas y administrativas. (44)

4.3. RESPONSABILIDAD CIVIL.

En el artículo 109 el Título IV de la Constitución, se establecen los diferentes tipos de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero no se define la Responsabilidad Civil a pesar de que en la Exposición de Motivos se hace referencia a ella.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional se menciona esta responsabilidad, la que puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. (45)

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que " nadie tiene derecho de dañar a otro", y se encuentra su base constitucional en los artículos 1, 12, 13 y 27; los cuales establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos

(44) González de la Vega, René, *Responsabilidad Penal, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, Revista Praxis, No. 60, INAP, México, 1984, p. 104.

(45) El párrafo de referencia dispone que " En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia."

los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público.

Por lo tanto, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

De acuerdo a la Teoría del Órgano, esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos. (46)

Sin embargo, conforme al artículo 1928 del Código Civil, el Estado sólo es responsable de manera subsidiaria, ya que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado.

De esta manera, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos, sin que estas disposiciones sean aplicables a las relaciones entre el Estado y sus empleados, necesariamente se concluye que la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera frente a los particulares.

(46) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, y Lucero Espinosa, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, 2o. Curso, Ed. Limusa, México, 1989, p. 167.

Por otro lado, cuando en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos causen daños o perjuicios al patrimonio del Estado, se producirá una responsabilidad resarcitoria, que se manifiesta en el ámbito administrativo, regulada por leyes y procedimientos administrativos.(47)

Las leyes administrativas como la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, cuyas responsabilidades se constituyen y exigen en la vía administrativa.(48)

Por lo tanto, la responsabilidad civil tendrá los siguientes elementos:

- a) sujetos
- b) acción u omisión
- c) daño
- d) nexa causal

Analizando en primer término a los sujetos, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado en ejercicio de las funciones que le están encomendadas, en los términos del artículo 1928 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.(49)

(47) Borja Martínez, Manuel, *La Responsabilidad Civil, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, Revista Praxis, No. 60, INAP, México, 1984, p. 115.

(48) *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*, Artículos 46 y 50.

(49) Borja Martínez, Manuel, *Op. Cit.*, p. 129.

Sin embargo, si el servidor público actuó en ejercicio de sus funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un responsable subsidiario, que es el Estado.

Respecto al segundo elemento, la acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena. Además, el Código Civil no hace referencia a la licitud o ilicitud de la actuación, de tal suerte que en este caso nos encontramos ante una responsabilidad objetiva, porque al producirse el daño se genera ésta.

En cuanto al daño como elemento objetivo esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil lo identifica como la pérdida en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás.(50)

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

Por lo tanto, la responsabilidad civil de los servidores públicos, sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y que se

(50) Esquerria Portocarrero, *La Responsabilidad del Estado por falla del Servicio Público*, Bogotá, 1972, p. 70.

demande por las leyes civiles.

4.4. RESPONSABILIDAD POLITICA.

Según el artículo 109, fracción I Constitucional " Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas."

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el artículo 110 son: "... los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Tratándose de los Gobernadores de los Estados y de Diputados y Magistrados locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local resuelva en definitiva.

Las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales se encuentran mencionadas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que son las siguientes:

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV. El ataque a la libertad de sufragio.
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del artículo 110 de la Constitución, así como en el 80. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

En el juicio político se atribuye su conocimiento a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se detalla en los capítulos II y III del Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución, y que se iniciará dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado y formula sus conclusiones determinando la inocencia del encausado y su probable responsabilidad, en cuyo caso se impondrá la sanción correspondiente. El

procedimiento se efectuará dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en Organo de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea de acusación se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

4.5. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

De acuerdo al artículo 109, fracción III, Constitucional: " Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", los cuales se encuentran enunciados en veintidós fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es notorio que existe un desinterés por el estudio y regulación de la responsabilidad administrativa y esto tiene una explicación histórico jurídica, ya que ni el constituyente de 1857, ni el de 1917 la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto

disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó al Derecho Laboral. (51)

Sin embargo, el paso fundamental se dio con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado en proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 Constitucional y 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende a los "... representantes de elección popular, a los miembros 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 de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal..."

Por lo tanto, la responsabilidad se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

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

(51) Fix-Zamudio, Hector "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado"; Ed. Manuel Porrúa, S.A., México, 1984, p. 60.

- 1) un procedimiento penal ante el Poder Judicial.
- 2) un juicio político ante el Poder Legislativo.
- 3) un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.

CAPITULO V

**NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE HAN REGULADO
LAS
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

5.1 RETROSPECCION HISTORICA.

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

Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades una vez concluidos sus cargos, dando oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas a fin de evaluar su actuación. La residencia tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia. Y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente en México, se instaurará el llamado juicio de responsabilidad. (52)

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se

(52) Barragán, José, "Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos"; *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Ed. Manuel Porrúa, S.A., México, 1984, p. 30.

cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios del Despacho, Gobernadores, Diputados y Senadores, y demás empleados públicos serían juzgados ante la Corte Suprema de Justicia; y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

De igual forma, y con procedimiento semejante, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución como "Las Siete Leyes Constitucionales de 1836" y "Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842", establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encauzó a las responsabilidades políticas y penales.

5.2. CONSTITUCION DE 1857.

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte de los Servidores del Estado con un enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y político, dejando de lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado.

Es así como el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República sólo previó las responsabilidades de los altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las dos únicas leyes que reglamentaron este Título: la Ley Juárez, del 13 de noviembre de 1870, y la Ley Porfirio Díaz, del 6 de junio de 1886, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado. (53)

(53) Cárdenas, Raúl F., "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", Ed. Porrúa, México, 1982.

El texto del artículo 103 Constitucional establecía que:

"Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción a la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encauzada a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias.

A) Ley Juárez.

Esta ley estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Además, señaló como delitos oficiales los siguientes:

Ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de 5 a 10 años.

La determinación de las faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía

como tales las infracciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia y señalaba como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

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

B) Ley Porfirio Diaz.

Esta ley, denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la ley Juárez, ya que ambas se remitían al artículo 103 Constitucional.

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

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el Jurado de Acusación y el Jurado de Sentencia.

5.3. CONSTITUCION DE 1917.

Esta Constitución actualmente en vigor, en su Título IV estableció las bases "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", sin incluir a los demás empleados de la Federación.

El artículo 108, en su texto original dispuso que:

"Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo."

"Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales."

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

De las disposiciones que integraron el texto original del Título IV de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo, ya que se reguló lo relativo a delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título lo relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título IV para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

A) Ley Lázaro Cárdenas.

Fue hasta el 30 de diciembre de 1939 cuando se elaboró una Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

Señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes:

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

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

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

Aunque no se definieron los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. La violación de garantías individuales;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

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

Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron:

- I. Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.
- II. Inhabilitación de 5 a 10 años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos, y en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de 2 a 6 años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

Respecto a las faltas, también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

Tratándose de delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el juicio político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería originarse en gran jurado para dictaminar la Declaración de Procedencia; en caso de declarar que había lugar a proceder contra el alto funcionario, quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara de Declaración de Inmunidad y la Secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al Juez o al Tribunal, a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía iniciar en forma ordinaria y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado y del defensor, el Juez debía remitir el expediente al JURADO DE RESPONSABILIDADES OFICIALES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION (Y DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES) para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, el Presidente de la República debía pedir ante la cámara de Diputados su destitución por mala conducta.

Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, dejando el aspecto administrativo a las normas legales y reglamentarias.

B) Ley López Portillo.

El 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979, que en su artículo 2o. transitorio derogó la Ley Cárdenas.

Las responsabilidades fueron establecidas conforme al artículo 10., en los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de Ley."

Es así que encontramos tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros caen fuera del ámbito del Derecho Administrativo, por su naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados delitos oficiales se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor.

Conforme al artículo 30.:

"Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho."

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. Cualquiera infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento o normas de las instituciones;
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales;

VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas.

No obstante la denominación de delitos oficiales, el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los altos funcionarios, ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado, lo cual nos pone ante el juicio de responsabilidad política.

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

Del análisis de la regulación legal de la responsabilidad administrativa encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecerla a pesar de que las han identificado como violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándolas omisiones y faltas oficiales, no han previsto los procedimientos y autoridades para sancionarlas, ni han precisado su naturaleza administrativa derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Deducimos, por lo tanto, que el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria o administrativa.

CAPITULO VI

LA OBLIGACION ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y LA INFRACCION A LA DISCIPLINA ADMINISTRATIVA.

6.1. ESTADO ESPECIAL DE SUJECION.

Por el sólo hecho de formar parte de la población de un Estado, los individuos quedan sujetos a él por diversos tipos de obligaciones, de carácter político, civil, administrativo, etc. las cuales condicionan su actuación. Adicional a ese estado general de sujeción existe uno que se integra por obligaciones adicionales, generadas por la comisión particular de quienes participan en el ejercicio del poder del Estado, en virtud de un empleo, cargo o comisión en algún órgano público, al cual se le conoce como estado especial de sujeción.

Las obligaciones que integran esta relación tienen como fin la realización de la función pública; sin embargo, su contenido puede ser de diversa naturaleza, toda vez que cuando tienden fundamentalmente a la realización de la prestación material del servicio su contenido es de carácter laboral, en tanto que cuando se imponen con el propósito de conservar ciertos valores en el ejercicio de la función, independientemente del contenido prestacional de la relación, se trata de obligaciones disciplinarias.

Por lo tanto, la asunción al empleo, cargo o comisión para el ejercicio de la función pública genera en el individuo una serie de obligaciones para con el Estado, adicionales a las que tiene como miembro de la población, con un contenido prestacional a que se refiere el nombramiento, contrato o designación y un contenido disciplinario, relativo a la preservación de los valores que deben prevalecer en el ejercicio del poder del Estado. (54)

(54) Díez, Manuel Ma., dice que " Los deberes generales

Además, su incorporación a la función pública obliga al particular a que ajuste su actuación a los valores que informan el ejercicio del poder público, por lo que su actuación deberá realizarse apegada a una ética particular.

6.2. VALORES DE LA FUNCION PUBLICA.

La actuación de los trabajadores del Estado se califica en relación a principios éticos que integran la moral del ejercicio de la función pública. (55)

En el sistema jurídico mexicano estos principios se encuentran en la Constitución Política que en sus artículos 109, fracción III y 113 establece que el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones en el ejercicio de la función pública deberá realizarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La Constitución estableció en el artículo 113 que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones en el desempeño de sus empleos, a fin de salvaguardar esos valores que a continuación analizaremos:

A) Legalidad.

Su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el mandato de los artículos 14 y 16

son aquellos que obligan al funcionario como tal, sin tomar en cuenta a los que le corresponden por desempeñar un cargo determinado. En cambio, los deberes particulares son los que están en la obligación de llenar por razón del cargo que se le ha encomendado", Manual de Derecho Administrativo, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1981, Tomo II, p. 105.

(55) Vid Virga, Pietro, *Il Pubblico Impiego*, Ed. Universitaria, Palermo, 1957, pp. 97-106.

Constitucionales que ordenan el estricto apego al mandato legal como garantía individual, ya que en este caso, no se trata de los actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino de que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, puesto que la legalidad además de responder a un interés particular queda establecida como un interés general.

Es por eso que si la actuación de un servidor público lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción, independientemente de que afecte o no en forma directa la esfera de los derechos de algún particular.

B) Honradez.

Este valor se exige a quienes se encuentran en ejercicio del poder público, especialmente respecto del manejo de los recursos del Estado, ya que se han encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los funcionarios.

Es una norma general de conducta del servidor público que implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.(56)

C) Lealtad.

La calidad de servidor público exige la entrega a la institución preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la nación; independientemente de intereses particulares, de partidos o de sectas, será leal con la institución pública que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado.(57)

(56) Díez, Manuel Ma., *Op. Cit.*, p. 120.

(57) *Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de octubre de 1989: "La lealtad de los miembros de ese órgano se debe al país, a la institución y corporación a la que pertenecen, no a las

D) Imparcialidad.

El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales.

La Constitución establece este principio en sus artículos 1, 12, 13, y 134, por ejemplo, limitando privilegios de cualquier naturaleza, por lo que los agentes del Estado deberán observarlo en su actuación.

E) Eficiencia.

Se establece como principio la correcta utilización de los recursos del Estado, que lo son del pueblo, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación, lo cual perjudicaría a la población.

Todo servidor público deberá utilizar los recursos públicos con cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente para el fin que se le proporcionen, pues su desperdicio redundaría en perjuicio de la función pública.

6.3. OBLIGACIONES FUNCIONARIALES.

El legislador estableció en veintidós fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las obligaciones para salvaguardar los valores fundamentales del servicio y señaló que su incumplimiento daría lugar a los procedimientos y sanciones que la ley establece.

personas."

Cada una de las obligaciones están relacionadas con los cinco valores. No obstante esta interrelación, cada obligación tiene impreso un sello dominante de alguno de los cinco.

Responden al valor de legalidad las obligaciones contenidas en las fracciones II, IX, XI, XII, XXI y XXII, considerando que su esencia está en el cumplimiento de la función con apego a la ley. Estas obligaciones son:

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

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

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

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

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

XXII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Respecto a la lealtad, encontramos las obligaciones en las fracciones IV, VII, VIII, X y XX.

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

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

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba.

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

XX. Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan.

La honradez como elemento básico se identifica en las fracciones III, IV, XV y XVI, que tienden a que la actuación de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones fundamentalmente se ajuste a este valor:

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

exclusivamente para los fines a que están afectos.

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

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

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

La imparcialidad se identifica en las fracciones XIII y XVII, tendientes a evitar que en la actuación de los servidores públicos exista favoritismo hacia las personas con las que tengan vínculo significativo que los hagan pronunciarse a su favor.

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, limitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

La eficiencia se encuentra en las obligaciones contenidas en las fracciones I, V, XIV y XIX, que se refieren a la adecuada utilización de los medios:

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

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

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

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

XX. Obligatoriedad de la declaración patrimonial.

6.4. ILICITO ADMINISTRATIVO.

La existencia del Estado de Derecho implica que la actuación de la administración y de los administrados deba desarrollarse bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades, generándose las relaciones jurídico-administrativas, como vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones público-subjetivas. (58)

Por lo tanto, cuando el obligado no cumple con el mandato legal incurre en un ilícito y se hace acreedor a la sanción prevista en la propia norma.

Es así que cuando la conducta ilícita lesiona valores protegidos por el Derecho Penal, en razón de la gravedad o trascendencia de la violación, da lugar a la imposición de sanciones, mediante los procedimientos correspondientes y en razón del tipo de valores protegidos, de tal manera que la violación de una obligación público-subjetiva puede constituir una infracción o un delito, en razón de su entidad y características, lo que ha dado lugar a que algunos autores hablen de la existencia de un Derecho Penal Administrativo. (59)

Diferencias entre infracción y delito:

La Teoría Cualitativa señala que entre ambas figuras existen diferencias esenciales, puesto que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos al violar principios morales o de Derecho Natural que la norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlo a

(58) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Op. Cit., p. 130.

(59) Aftalión, Enrique R., "Derecho Penal Administrativo", Ed. Arayú, Buenos Aires, 1955.

diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito lesiona la actividad que la administración realiza en favor de los gobernados, por lo que al perturbar su buen funcionamiento, lesiona indirectamente los intereses particulares.

Por su parte, la Teoría Cuantitativa se desentiende de la naturaleza de las conductas que constituyen ambos ilícitos, al considerar que para la diferenciación sólo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social, así como cuando la conducta ilícita ponga en peligro la conservación de orden social o su estabilidad, estaremos frente a un delito, pero si sólo consiste en una violación a reglas de poca importancia se tratará de una infracción.

Por último, la Teoría Legislativa considera que la diferencia está en la apreciación del legislador quien, por razones circunstanciales y necesidades sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal, por lo que será necesario consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o en los delitos.

Será indispensable identificar el tratamiento que la ley da a la conducta, ya sea como infracción o como delito. De esto dependerá el procedimiento para sancionarla, ya sea ante el Poder Judicial, en el caso de los delitos, o en sede administrativa tratándose de las infracciones. Ampliando estos conceptos, cuando el grado de peligrosidad de la conducta o el tipo de valores lesionados es de mayor trascendencia, se tipifica como delito, en tanto que cuando con el ilícito sólo se perturba el buen funcionamiento de la administración se establece como infracción.

Sin embargo, corresponde al legislador hacer la diferenciación entre las infracciones o faltas y los delitos. La Constitución en el artículo 73, en la fracción XXI, al enunciar las facultades del Congreso de la Unión le da competencia: "Para definir los delitos o faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse." De esta forma, además de los delitos regulados en el Código Penal,

diversas leyes administrativas, como la de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Aguas, etc., tipifican algunos delitos que se pueden cometer en contra de la administración pública. De igual manera, en la mayoría de estas leyes se establecen ilícitos cuya sanción corresponde aplicar a las autoridades administrativas.

6.5. INFRACCION DISCIPLINARIA.

Cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en su caso en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.(43)

En los términos del artículo 109, fracción III Constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser características de la función pública.

En cumplimiento del mandato constitucional, con fecha 31 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su artículo 47 describe las obligaciones de los servidores públicos, cuyo incumplimiento constituye la infracción administrativa y da lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes.(61)

(60) Diez, Manuel Ma., Op. Cit., p. 121.

(61) Del Val, Enrique, Responsabilidad Administrativa, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Revista Praxis No. 60, INAP, México, 1984, p. 97.

La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del artículo 47 de la citada ley.(62) Independientemente de que la misma conducta constituya un delito o una responsabilidad política, tal como disponen los artículos 109 Constitucional y 4o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras las sanciones que se impongan en cada procedimiento sean de distinta naturaleza.

De acuerdo con lo anterior, con un mismo ilícito se puede incurrir en responsabilidad penal, política y administrativa, independientemente de la responsabilidad civil frente a los particulares, las cuales se determinan por procedimientos distintos.(63)

La mecánica para la determinación de las infracciones administrativas tiene su fundamento constitucional, además del artículo 113, en la fracción XXI del artículo 73, que faculta al Congreso de la Unión: "Para definir los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellas deban imponerse", por lo que, si la falta, infracción o contravención disciplinaria es el resultado del incumplimiento de una obligación, sólo basta constatar la existencia de la obligación y el hecho del incumplimiento imputable a un sujeto que tenga la calidad de servidor público.

6.6. LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS. NATURALEZA DE LAS SANCIONES.

De acuerdo con la Teoría General del Derecho, la

(62) Delperee, Francis, *L' Elaboration du Droit Disciplinaire de la Funtion Publique*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1969, p. 141.

(63) Díez, Manuel Ma., *Op. Cit.*, p. 122.

sanción es "...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado"(64), a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

Del concepto expuesto podemos afirmar que el fin que se persigue con la imposición de sanciones es:

a) Mantener la observancia de las normas, obligando al infractor al cumplimiento forzoso del mandato legal.

b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que dispone la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.

c) Por último, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad.

Según la naturaleza del órgano competente para la aplicación de la sanción, la disciplinaria es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.(65)

(64) García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1974, p. 294.

(65) Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo, Volumen II, Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1986, p. 206.

Dentro de las sanciones administrativas la doctrina diferencia las disciplinarias de la policía, a partir del estado de sujeción que presente el infractor, ya que cuando se trata del estado especial de sujeción del servidor público las sanciones tienen características particulares que tienden a preservar el correcto ejercicio de la función pública a diferencia del estado general de sujeción que todo individuo tiene como integrante de la comunidad por lo que la violación a un mandato general lo hace acreedor a una sanción policial. (66)

Por su parte las sanciones administrativas aplicables por la comisión de infracciones a la disciplina en el servicio público se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica. De acuerdo con sus efectos pueden ser correctivas, expulsivas y represivas. (67)

Para Dromi son correctivas la amonestación, el apercibimiento, la multa, la postergación del ascenso, el traslado, la retrogradación en el escalafón, la suspensión del cargo, y la suspensión del sueldo o estipendio; son expulsivas la cesantía o remoción y la exoneración o destitución; y como represiva señala el resto. Para Bielsa las sanciones disciplinarias sólo son correctivas y expulsivas.

6.7. CARACTERISTICAS DE LAS SANCIONES.

Las sanciones disciplinarias sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación entre el sujeto pasivo de la sanción y el órgano que la aplica, así como la

(66) Sáenz, Carlos Ma., *La Responsabilidad Administrativa del Funcionario*, Buenos Aires, 1951, p. 2.

(67) Mayer, Otto, *Op. Cit.*, p. 77.

previsión de valores fundamentales que preservan en el ejercicio de la función pública.

A diferencia de las sanciones penales, en las disciplinarias no rige el principio non bis in idem, puesto que la misma conducta puede producir, además y en forma independiente, la comisión de un delito que será sancionado de acuerdo a procedimientos judiciales, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra; tampoco rige el principio nulla poena sine lege, pues no requiere la tipificación estricta del Derecho Penal, ya que el sólo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública da nacimiento a la posibilidad de imposición de la sanción. (68)

Por otra parte, las sanciones penales tienen un contenido competencial diferente, conforme a los principios constitucionales que informan la materia penal, atribuyendo la aplicación de las penas a la autoridad judicial a diferencia de las sanciones administrativas que se desarrollan en el ámbito administrativo, en los términos del artículo 22 constitucional.

A diferencia de las sanciones laborales, las disciplinarias no derivan del contenido prestacional de la relación, ni tienden esencialmente a obtener el servicio para el cual se contrató al trabajador, sino que responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegado a valores fundamentales, como lo son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales y su calificación a una autoridad diferente, ajena a la relación jerárquica entre las partes. (69)

(68) Fraga, Gabino, *Op. Cit.*, p. 170.

(69) Dromi, José Roberto, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1983, p. 290.

6.8. TIPOS.

a) Apercibimiento y Amonestación.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en sus fracciones I y II el apercibimiento privado o público y la amonestación privada o pública, como la sanción por la comisión de faltas administrativas.

Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido consideradas correcciones disciplinarias en materia de procedimientos, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento. Es más, ambas figuras han sido utilizadas como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

El apercibimiento se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida. Por otro lado, de acuerdo con el Código Penal Federal en su artículo 43, el apercibimiento será:

- 1) una llamada de atención.
- 2) a quien ha incurrido en falta.
- 3) para que no vuelva a incurrir en ella.

Por su parte, la amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta corrección tiene su origen en el Derecho Canónico en donde se le identifica como un remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió. (70)

(70) Diccionario Jurídico Omeba, Voz "Amonestación".

En sentido estricto, la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia.

Del contenido de la disposición del Código Penal Federal en su artículo 42 se deriva que el propósito de la amonestación es hacer conciencia en el infractor, de su conducta ilícita, haciendo advertencia de que en el caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente.

Para nuestra legislación estas figuras no tienen la característica secuencial originaria, ya que conforme a los artículos 42 y 43 del Código Penal Federal, tanto en la amonestación como en el apercibimiento:

- a) Previamente se cometió un ilícito,
- b) Se hace conciencia de la conducta indebida,
- c) Se conmina al infractor para que no la vuelva a cometer.

b) LA SUSPENSION.

En varios artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras por sus efectos y finalidad.

De acuerdo a la fracción III del artículo 53 y fracción I del 56 de la ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un período no menor de 3 días ni mayor de 3 meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la continuación de las investigaciones

y si resultara la inocencia del servidor público se le restituirá en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Sin embargo, sólo podremos considerar como sanción la suspensión lisa y llana, de 3 días a 3 meses, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo. (71)

Por otra parte el artículo 75 dispone que:

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

Al hablar de ley correspondiente nos cuestionamos a cuál se refiere, ya que la ley que regula lo relativo a las responsabilidades y a las sanciones administrativas es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por lo tanto, tenemos que la imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión del servidor público estará sujeta a disposiciones diferentes, según la calidad del empleo, de tal manera que cuando se trate de un empleado de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico y cuando se trate de un empleado de base deberá sujetarse a lo previsto en la ley laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador de que se trate.

La aplicación exclusiva de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para la imposición y eficacia de las sanciones disciplinarias se deriva de lo siguiente:

1o. Los artículos 64 y 65 de la ley establecen el procedimiento para la aplicación de las sanciones (todas) comprendidas en el artículo 53, que deberán seguir la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas de las

(71) Quintana Matos, Armida, *La Carrera Administrativa*, Caracas, Ed. Jurídica Venezolana, 1980, p. 108.

dependencias, sin que se haga remisión a otras leyes.

2o. Por la propia naturaleza de acto administrativo que tienen las resoluciones en las que se imponen las sanciones, quedan sujetas a impugnación mediante recurso administrativo o juicio de nulidad, en los términos de los artículos 70, 71 y 73 de la ley de la materia.

c) DESTITUCION DEL PUESTO.

Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional, en los términos de los artículos 109, fracción III y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es Reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

La Ley de Responsabilidades establece dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria:

El primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control en las dependencias de la Administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la destitución de los servidores públicos de confianza; y el segundo nivel a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que además puede destituir a todo tipo de servidores públicos, excepto los que hayan sido nombrados por el Presidente de la República.

Como actos de autoridad, las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de

fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de estos. (72)

La resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa de las características de presunción, de validez y de ejecutividad. La validez, como presunción iuris tantum, permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la ley, lo cual puede efectuarse mediante el recurso administrativo ante la propia autoridad, o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen los artículos 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades.

La ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.

Para evitar la confusión entre los ámbitos del Derecho Laboral y el Administrativo, resulta indispensable que en las leyes de la materia se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, "la resolución firme de autoridad administrativa". Sería necesario adicionar una fracción al artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo y otra al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se establezca como causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón "La resolución definitiva de destitución, impuesta por autoridad administrativa", y cambiar la expresión "demandar" por "imponer", en las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que se daría plena

(72) Dromi, José Roberto, Para este autor "La decisión de la Administración imponiendo una sanción constituye un acto administrativo típico. No constituye un acto jurisdiccional, ni produce cosa juzgada." Op. Cit. p. 264.

eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración pública, que no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos.

d) SANCION ECONOMICA.

Según el artículo 113 Constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos "...deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

Conforme a este artículo, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se impondrán cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

Cabe también destacar que el establecimiento de una sanción económica fija en dos tantos, no permite una graduación de acuerdo con las circunstancias particulares en cada caso, que implican la individualización de la sanción, tal como lo dispone el artículo 54, y que ha sido reconocida por los tribunales y por la doctrina.

Es por eso que el hecho de que la sanción económica tenga que imponerse necesariamente en dos tantos, no permite cumplir con la individualización de la sanción, para su debida motivación.

Normalmente se ha considerado que la sanción económica sólo incluye la multa, dejando la indemnización y la reparación del daño a otros ordenamientos, como son la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley sobre el Servicio

de Vigilancia de Fondos y Valores, que regulan el financiamiento de pliegos de responsabilidades los cuales deberán ser calificados con la emisión de un pliego definitivo.

Las sanciones económicas adquieren el carácter fiscal para los efectos de su cobro, en los términos del último párrafo del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo cual se les otorgan todos los privilegios de que gozan los créditos fiscales, como son la preferencia y su ejecutividad, en razón de que representan ingresos que el Estado requiere para la realización de sus fines.

Cuando la conducta infractora haya producido daños y perjuicios al Estado, es lógico y congruente que la sanción económica incluya tanto la multa como la reparación del daño y que en la sanción así se especifique.

e) INHABILITACION TEMPORAL.

La inhabilitación que preve el artículo 113 Constitucional se encuentra reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en los términos del artículo 53, cuando haya existido el elemento económico será de seis meses a tres años, si no excede de cien veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, y de tres a diez años si rebasa esa cantidad.

La imposición de esta sanción presenta un problema semejante a la suspensión y destitución, ya que la inhabilitación se impondrá por resolución jurisdiccional, según las leyes aplicables sin precisar cuáles son esas leyes y cuáles los órganos correspondientes.

6.9. EL PODER SANCIONADOR.

La facultad disciplinaria es un poder que tiene el superior jerárquico para sancionar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de

la función pública. Es una facultad de la autoridad para la imposición de sanciones en el ámbito de la Administración. (73)

Por lo tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias es una facultad inherente al superior jerárquico, toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento.

La propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en su artículo 51 que "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo ...", y que lo propio harán en su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.

En el ámbito del Poder Ejecutivo el artículo 60 de la ley atribuye la titularidad de la facultad disciplinaria en favor de los superiores jerárquicos de los servidores públicos, quienes la ejercen a través de las contralorías internas de las Dependencias, así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como órgano globalizador de control en el seno de la Administración Pública. (74)

(73) Bueno Arus, Francisco, *El procedimiento sancionador de funcionarios públicos*, Documentación Administrativa, No. 56-57, Agosto-Septiembre de 1962, Madrid, p. 56.

(74) Ortiz Reyes, Gabriel, *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, Ed. F.C.E., México, 1988, p. 106.

La facultad disciplinaria dentro de los órganos de la Administración Pública Federal corresponde al titular de cada dependencia, acorde con el principio de supremacía en la organización que establecen los artículos 11, 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar que el responsable de cada Dependencia es su titular, quien ejerce sus funciones por acuerdo del Presidente de la República apoyado en sus colaboradores, en los términos del Reglamento Interior y otras disposiciones legales.

6.10. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue creada como "... autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de la obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias", para cuyo efecto se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración pública Federal el artículo 32 bis, en su fracción XVII, la facultad de "Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida."

Las características de esta Dependencia han hecho que se le considere "la globalizadora del control de la Administración Pública Federal", sin que implique superioridad sobre ninguna de las demás dependencias, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Fuera de los asuntos relativos a los empleados de la propia Secretaría, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades, sus facultades sancionadoras se limitan a los siguientes casos:

Primero: Infracciones cometidas por los Controladores Internos de las dependencias, por disposición del artículo 58.

Segundo: Cuando los empleados de las Contralorías Internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o la sanción que impongan no se ajuste a la Ley, por mandato del artículo 59.

Tercero: Cuando la sanción económica que proceda sea superior a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, conforme a los artículos 56, fracción VI, 60 y 62.

Cuarto: Cuando la sanción aplicable sea la suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerla, en los términos de la fracción IV del artículo 56.

Fuera de los casos señalados, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación carece de competencia para imponer sanciones administrativas, por lo que, como globalizadora del control sólo es una autoridad normativa con facultades sancionadoras por excepción. (75)

(75) En este sentido se pronunció al Tribunal Fiscal de la Federación en el juicio 9353/88, según sentencia de 23 de febrero de 1989, que sentó el precedente publicado en su revista del mes de mayo del mismo año, sobre competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para aplicar sanciones.

6.11. EXTINCION DE LA FACULTAD ADMINISTRATIVA O DISCIPLINARIA.

El ejercicio de la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa se encuentra sujeta a un plazo, y en caso de que no se ejerza en ese tiempo la Ley declara extinguido su derecho.

La facultad del superior jerárquico o de la Secretaría, para sancionar a los infractores, prescribirá en tres meses si la responsabilidad no es estimable en dinero o si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de 10 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y en tres años en los demás casos, plazos que empiezan a correr el día siguiente a la realización de los hechos ilícitos o a su cesación en caso de infracciones continuas.

Sin embargo, las violaciones a las obligaciones que impone el ejercicio de la función pública no son detectadas de inmediato sino hasta que se realizan revisiones de control, al término de un periodo, en la glosa del ejercicio presupuestal, en la revisión de la cuenta pública, o como consecuencia de las denuncias que se presentan y para su identificación se requieren investigaciones previas, por lo que, cuando no tienen un contenido económico, los tres meses, que señala la fracción primera del artículo 78 de la ley, para que la autoridad competente tome conocimiento de la infracción, resultan insuficientes para el ejercicio de la facultad administrativa.

Esto nos crea la necesidad de reformar este dispositivo para establecer un plazo de un año para la prescripción de la facultad administrativa en el caso de infracciones leves, y de tres años cuando se trate de infracciones graves, precisando diferencias entre unas y otras infracciones.

6.12. OTRAS AUTORIDADES.

En la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México se otorga competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado para la aplicación de las sanciones en materia de responsabilidades administrativas.

El artículo 25 de dicha ley establece que:

" Las denuncias, acusaciones o quejas, sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, serán conocidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Tratándose de los servidores públicos de los Poderes Judicial y Legislativo, así como de las instituciones docentes y culturales que gocen de plena autonomía, se observará lo dispuesto por los Ordenamientos jurídicos que rigen su funcionamiento.

La recepción, trámite, resolución y aplicación de las sanciones correspondientes, se sustanciará con arreglo al procedimiento que prescribe esta Ley, a falta de disposición expresa se estará a lo dispuesto por la Ley de Justicia Administrativa y por el Código de Procedimientos Civiles del Estado."

Por lo tanto, las sanciones que el tribunal imponga a los servidores públicos, que pueden ser amonestación, suspensión, multa, arresto y destitución, constarán en sentencia que surtirá sus efectos al ser notificada al titular de la dependencia, institución o entidad en donde el empleado preste sus servicios. (76)

(76) El artículo 44 de la Ley señala: "Las sanciones establecidas en esta Ley, se ejecutarán en los términos que contenga la resolución respectiva. Cuando se sancione a un servidor público con suspensión o destitución, la resolución surtirá sus efectos al ser notificada al titular de la dependencia, institución o entidad en donde aquél preste sus servicios."

El ejercicio de la facultad disciplinaria en la función pública por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México ha ido incrementándose según el informe de actividades al terminar el año de 1988, ejercicio en que se tramitaron 22 procedimientos de responsabilidad administrativa.

REGULACION DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

A partir del año de 1983, entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, creándose el procedimiento que hacía falta para cubrir el fincamiento de las sanciones administrativas, al cual se le llamó Procedimiento Disciplinario en los términos de su artículo 49.

Existe una aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles para la imposición de sanciones administrativas ha sido aceptada por los tribunales federales, tal y como se consigna en la tesis jurisprudencial del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentada al resolver el Amparo directo 120/76 que a la letra dice:

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES SUPLETORIEDAD DEL.- Aunque todas las multas se catalogan dentro de los cobros fiscales, en razón de que, para hacerlas efectivas, se sigue el procedimiento económico-coactivo, tanto la naturaleza del crédito como los trámites para interponer recursos contra las sanciones, varían según la materia del ordenamiento legal que las establece. Entonces, si un recurso se encuentra previsto en un ordenamiento de carácter netamente administrativo y la sanción tampoco es de naturaleza fiscal, no pertenece al campo de lo tributario la substanciación del recurso que contra la multa se interponga y no existe razón válida alguna para aplicar el Código Fiscal al trámite del recurso, ya que salvo disposición expresa en contrario de la ley especial de la materia, es aplicable supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en todos los procedimientos administrativos ante autoridades federales.

Amparo directo 120/76.- Super Gas de Juárez, S.A.-
6 de mayo de 1976.-Unanimidad de votos.- Ponente: Juan
Gómez Díaz.

De acuerdo con el Capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a las Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas", derivamos que el procedimiento administrativo se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución.

INVESTIGACION.

Esta etapa se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares y ser realizada tanto por las Contralorías Internas de las dependencias en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que en términos del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

Más específicamente, su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989, en sus artículos 15 y 20 preve la existencia de las Direcciones Generales de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de Auditoría Gubernamental, con facultades de Vigilancia e Investigación.

Los diferentes órganos de control a nivel interno o a nivel general, según el caso, llevan a cabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos que como globalizadora del control emite la Secretaría de la Contraloría de la Federación.

En los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece la posibilidad de que "...cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por

incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos..." las cuales serán uno de los resortes que generan el procedimiento administrativo.

También se prevé como una obligación que los servidores públicos denuncien en las contralorías internas de sus dependencias los hechos ilícitos de los empleados que tengan bajo su dirección, según el artículo 57 de la ley, obligación que si no es cumplida, los corresponsabiliza con el infractor.

Si la investigación la realiza el órgano de contraloría interna de una dependencia y detecta infracciones cuyo conocimiento y castigo sea de su exclusiva competencia, este órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando las sanciones, por acuerdo del superior jerárquico.

Si las infracciones son de la competencia de la contraloría interna, pero revisten el carácter de graves y la Secretaría de la Contraloría debe conocer los hechos, se lo comunicará a ésta, independientemente de que imponga las sanciones que correspondan. Si las infracciones no son de su competencia en razón del monto económico del asunto, trasladará el expediente a la Secretaría de la Contraloría para que imponga la sanción. (77)

Si la investigación la realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ésta informará a la contraloría interna de la dependencia competente para que continúe con la investigación e instruya el procedimiento sancionador respecto de las infracciones que sólo son competencia de la globalizadora, como en el caso de las responsabilidades mayores. (78)

La única limitante para decretar la suspensión del servidor público, presunto responsable se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso se requerirá la autorización de éste; y cuando el nombramiento respectivo haya

(77) Vid, Artículos 57 y 60 de la ley.

(78) Vid, Artículo 64, Fracción IV.

requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización.

INSTRUCCION.

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario en los términos del artículo 64 de la propia ley.

En este artículo se prevé la garantía de audiencia del inculpado, dándole oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor. (79)

La fase empieza con la citación del presunto responsable, con una anticipación no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente.

La audiencia se deberá llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente y si de su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligencias deberá citarse nuevamente al servidor público.

Para el mejor desarrollo de esta etapa, la autoridad instructora podrá decretar la suspensión temporal en el empleo, cargo o comisión del servidor

(79) Bueno Arus, Francisco, señala que "El principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzca a través de formas que sirvan de garantía a la administración contra posibles excesos en la motivación o tramitación, y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa", Op. Cit., p. 58.

público, si éste aún continúa en funciones.

Lo importante de esta etapa es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente

con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación.

DECISION.

Según el artículo 64, fracción II de la ley, la resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de tres días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia), y notificarse dentro de las 24 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia y al titular de la misma.

El legislador estableció los plazos relatados en el párrafo anterior con el propósito de eficiencia administrativa. Sin embargo, sería conveniente que fueran ampliados razonablemente, cambiando los días por meses, de tal forma que la resolución se dictara dentro de los tres meses siguientes a la fecha del cierre de instrucción y fuera notificado en el mes siguiente a su emisión.

Por otro lado, el hecho de que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones funcionariales, en cuyo caso, el artículo 76 de la Ley dispone un procedimiento sumario con reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad de que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución o inhabilitación.

Según el artículo 63 de la Ley, la autoridad puede dejar de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos:

- a) No impliquen infracciones graves.
- b) No constituyan delito.
- c) Los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten.
- d) El daño causado no exceda de 100 veces el salario mínimo.

EJECUCION.

La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución a la que hacemos referencia, ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que "para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de ser válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.". (80)

Finalmente, a la sanción económica se le da la característica de crédito fiscal con los privilegios que le corresponden para los efectos de su cobro. Esta sanción será ejecutada de inmediato. Sin embargo, puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, según artículo 72 de la Ley; además también podrá interponer el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, conforme al artículo 227 del Código Fiscal Federal, siempre y cuando el sancionado la solicite y se garantice el interés fiscal si se trata de sanciones económicas. En el caso de las demás sanciones se requiere que se admita el recurso y que la ejecución de la sanción pudiera producir daños o perjuicios de imposible reparación y que la suspensión no perjudique el interés social o al servidor público.

CALIFICACION DE LAS INFRACCIONES.

La imposición de las sanciones administrativas está sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar como la fundamentación y motivación, y el procedimiento correspondiente según el artículo 16 Constitucional, así como la justa cuantificación de la multa en los términos del artículo 22 de la propia Constitución.

Para la calificación de las infracciones son importantes las reglas contenidas en las siete

(80) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, Op. Cit., p. 176.

fracciones del artículo 54 de referencia que constituyen la motivación de las sanciones que se impongan, las cuales serán impuestas de acuerdo al arbitrio de la autoridad. El primer elemento del artículo es la gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas ilícitas.

Quedará al criterio de la autoridad sancionadora la determinación de la gravedad en cada caso, lo cual resultará subjetivo, ya que podrá variar de una a otra infracción, en detrimento del principio de certeza jurídica, por lo que se insiste en que la ley prevea los elementos que determinen los grados de gravedad.

La fracción segunda se refiere a las circunstancias socioeconómicas del servidor público, ya que entre más elevadas sean éstas, se supone que será mayor la responsabilidad del infractor.

La tercera fracción obliga a que la autoridad tome en cuenta "el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor", elementos que, analizados en cada caso en particular, permitirán determinar el grado de responsabilidad.

La fracción cuarta toma en cuenta "Las condiciones exteriores y los medios de ejecución" con el propósito de precisar la intencionalidad en la conducta, ya que cuando la infracción se hubiese cometido con maquinaciones, hace presumir el dolo o la mala fe en la ejecución de los hechos.

El quinto elemento es "La antigüedad del servicio," puesto que con ello se identifica el nivel de conocimiento de la función pública que el presunto infractor tenía al momento de la realización de los hechos, a fin de determinar el grado de malicia del infractor.

El sexto elemento es la reincidencia, toda vez que cuando ella existe se da un agravante, ya que de ella se deriva el conocimiento de los hechos y el propósito de infringir el mandato legal.

El último elemento en consideración será "El monto del beneficio, daño o perjuicio derivados del incumplimiento de obligaciones", que aunque no es un dato para graduar la sanción económica, ayuda a determinar la gravedad del ilícito.

MEDIOS DE DEFENSA.

Nuestro sistema jurídico tiene un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite "Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales"; sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa.(81)

El Derecho Administrativo prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias o administrativas: uno, mediante el recurso administrativo de revocación, y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El trámite del recurso administrativo se encuentra regulado en el artículo 71 de la ley, del cual destacan los siguientes aspectos:

10. Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.

(81) Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Ed. Tecnos, Madrid, 1982, Vol. I/2, p. 299, considera que bajo este rubro se comprende "...el conjunto de medios que el Derecho Positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir la indemnización por la lesión que aquella ocasiona en derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión".

20. Deberá interponerse ante la autoridad sancionadora, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la resolución en que se impone la sanción.

30. El recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de su notificación y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.

40. Se establecen como plazos: cinco días para el desahogo de las pruebas admitidas y tres días para emitir la resolución correspondiente, a partir del desahogo de las pruebas.

Se trata de un procedimiento ágil, aunque no es posible que se resuelvan los asuntos dentro de los tres días siguientes al cierre de la instrucción, lo cual no afecta la validez de la resolución que se dicte en forma extemporánea, y sólo se sancionaría a los servidores públicos que no cumplan con los plazos, cuando no se justifique la demora.

Por otro lado, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, previsto en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades, puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa, pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación para promover ante el Tribunal Fiscal en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del servidor público sancionado, ya que si impugnara la resolución originaria se sobreseería el juicio de nulidad por improcedente en los términos de las fracciones V, y II, de los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente.

Por otra parte, la regulación del recurso de revocación en los artículos 71 y 73 da lugar a confusiones, ya que por su redacción parece que son dos

recursos diferentes: uno conforme al artículo 71, cuando la sanción la impone el superior jerárquico, y otro en los términos del artículo 73, en contra de cualquier tipo de resolución que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (82)

Estas disposiciones deben regular los procedimientos correspondientes a las sanciones que en él se comprenden, y si en el artículo 70 ya se había establecido la posibilidad de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación en contra de las resoluciones en que se impongan las sanciones, sería conveniente que en el artículo 71 sobre quien haya impuesto la sanción no se diferenciará, es decir, que se eliminará la expresión "... que dicte el superior jerárquico..." y se quitará la referencia "a la Secretaría" que hace el artículo 73, ya que así quedarían incluidas las dos autoridades que detentan la facultad sancionadora.

El servidor público cuenta con la ventaja de poder seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado debido a la existencia de dos vías de impugnación. El único inconveniente es la falta de uniformidad en los términos para su interposición, ya que en el caso del recurso administrativo es de 15 días y en el juicio es de 45, conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Además, el hecho de que la suspensión de la ejecución de la sanción sólo procede por la interposición del recurso administrativo, según el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de

(82) El Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, al resolver el amparo directo 813/89, el 21 de junio de 1989, manifestó al respecto que:

Los recursos a que se refieran los artículos 71 y 73 de la ley de la materia si bien proceden en contra de actos de autoridades distintas, sin embargo los elementos esenciales y secundarios son comunes a ambos recursos, ya que la distinción en cuanto a su procedencia ante el superior jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, únicamente obedece a que ambos órganos tienen competencia para aplicar sanciones administrativas..."

los Servidores Públicos, aunque en el procedimiento contencioso-administrativo puede tramitarse dicha suspensión mediante el incidente que regula el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación.

Por otro lado, un inconveniente que se presenta al elegir la vía ante el Tribunal Fiscal de la Federación es que mientras transcurre el término para la presentación de la demanda, la autoridad administrativa puede proceder a ejecutar la sanción sin que exista la posibilidad de que la ejecutora suspenda el procedimiento.

Por su parte, el juicio de nulidad se sustanciará ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que corresponda, en razón del domicilio de la autoridad que impuso la sanción o resolvió el recurso, conforme al procedimiento que al efecto se establece en el Título VI del Código Fiscal de la Federación.

A continuación se exponen algunas jurisprudencias relativas al fincamiento de responsabilidad administrativa contra los actos de los servidores públicos y sobre los medios de defensa a los que pueden recurrir.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Competente para fincar responsabilidad administrativa contra los actos de los servidores públicos, así como para emitir el pliego respectivo.

Es inexacto que la determinación de un pliego de responsabilidades por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no constituya una responsabilidad administrativa, pues dicho pliego impone la obligación de reparar un daño, y esta obligación se pretende hacerla cumplir a través de la vía administrativa, dándose los supuestos de operancia a que alude la fracción XVII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por ende la facultad de la Secretaría en comento para emitir el precisado pliego de responsabilidades. Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. (TCO14238 ADM) (83)

Prescripción, inoperancia de la, respecto de pliegos de responsabilidades.

Las facultades de la Contraloría General de la Federación para constituir responsabilidades administrativas y aplicar sanciones a un servidor público no se extinguen en el plazo de cinco años, de conformidad con el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, ya que ella no es autoridad fiscal, es decir, administradora o recaudadora de los ingresos tributarios del Estado, y con el ejercicio de sus facultades no ejecuta de manera directa ninguna de las hipótesis previstas en el numeral de referencia; además, el hecho de que el artículo 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el artículo 4to. del Código Fiscal de la Federación les den el carácter de créditos fiscales a los que deriven de responsabilidades que el estado tenga derecho a exigir a sus servidores públicos es sólo para efecto de su cobro, que si se realiza por una autoridad Fiscal, mas no para efectos de la Determinación de la responsabilidad. Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. (TCO12261 ADM) (84)

Revisión, Recurso de, interpuesto por las autoridades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Importancia y trascendencia.

El recurso de revisión interpuesto por las autoridades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y en el cual se controvierte la responsabilidad administrativa de la parte actora en el juicio de nulidad en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es importante en virtud de que se trata de la aplicación de dicha Ley Federal, Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad lo es, según el artículo 113 del Código cimero, el salvaguardar la legalidad,

Aureliano Tena González. 19 de abril de 1990.
Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez.
Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

(84) Amparo Directo 1722/90. Pablo López Guzmán. 15 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de las personas que presten sus servicios al Estado, valores con los que a su vez, se persigue que los individuos que tienen a su cargo los diversos servicios públicos realicen una función óptima e ímpoluta en beneficio inmediato del bienestar integral de la sociedad, en tal virtud, es indudable que el asunto, dado su especial entidad, cumple con el requisito de la importancia, porque existe evidente interés público en la prestación de dichos valores. Y, es de trascendencia porque los criterios que se adopten en asuntos similares al de mérito, implican la interpretación jurisprudencial del nuevo régimen de responsabilidades surgido a partir de la última reforma al Título Cuarto Constitucional. Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del primer circuito. (TCO13358 ADM)*(85)

Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidad de los. Suspensión definitiva impropiciada en contra de la declaratoria de no haberse presentado la manifestación de situación patrimonial.

No procede la suspensión solicitada en contra de la declaratoria emanada de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en donde se haga constar que el quejoso no presentó sus manifestaciones de situación patrimonial, y de sus efectos y consecuencias la principal de ellas, la insubsistencia del nombramiento como servidor público del infractor, porque las normas relacionadas con esta cuestión, contenidas en los artículos 47, fracción XVIII, 81 y 83 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son de orden público, ya que no fueron diseñadas para la protección y defensa de intereses particulares o de grupos o sectores sociales determinados, sino en bien de la actividad integral del aparato estatal; en efecto, el deber de presentar declaraciones periódicas sobre la situación patrimonial de los servidores públicos, es uno de los mecanismos ideados por el legislador para salvaguardar los valores que por mandato del constituyente, artículo 113, deben orientar la función pública, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; en suma,

(85) Revisión Fiscal 1303/89. Luis Felipe Quintana González. 6 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

a través del registro comparativo de los ingresos y bienes de los servidores públicos, la administración desarrolla una función técnica de control con el propósito de asegurar la moralidad y disciplina entre aquellos, de allí que no sería legítimo que en beneficio exclusivo del quejoso se concediera la suspensión porque se provocaría una ruptura del sistema de saneamiento y moralidad de la burocracia, impidiendo a la administración expulsar de su seno a los miembros que, por no ajustarse a sus reglas, no son idóneos para desarrollar la función pública, además de que se causarían graves perjuicios a la sociedad, pues ella es la más interesada en la ejecución de medidas orientadas a preservar la honorabilidad y eficiencia de los servidores públicos. Tercer Tribunal Colegiado del primer circuito en materia administrativa. (86)

Servidores Públicos, Régimen de impugnación de las sanciones aplicadas con apoyo en la Ley Federal de Responsabilidades de.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal, son competentes para aplicar sus disposiciones, entre otras autoridades, tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, atento a ello, cuando un servidor público es sancionado con apoyo en disposiciones de ese ordenamiento, el régimen de impugnación consagrado a su favor ha de variar en función de quien sea la autoridad que haya aplicado la ley en el caso concreto, es decir, si el sujeto de responsabilidad es sancionado directamente por la dependencia a la cual presta sus servicios, su inconformidad ha de ser ventilada, obligatoriamente, a través del recurso administrativo de revocación ante el superior jerárquico y, de no ser satisfecha su pretensión, mediante la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen categóricamente los artículos 70 y 71 del cuerpo normativo ya invocado. Por el contrario, si la conducta del servidor público es sancionada mediante resolución

(86) Incidente de suspensión en revisión 1743/88. Eduardo Berttolini Ochoa. 22 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

dictada por la secretaria de la Contraloría General de la Federación, atento al contenido del artículo 73 de aquella ley, el inconforme podrá optar, por así estar expresamente señalado, entre agotar o no el mencionado recurso administrativo de revocación ya aludido, o mediante su impugnación en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, alternativa que no se hace extensiva respecto de la procedencia de este último medio de defensa pues, de una u otra forma, el servidor público afectado se encuentra obligado a acudir ante este último órgano juzgador a deducir sus derechos, de manera previa al ejercicio de la acción constitucional de amparo. Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. (87)

Recursos Ordinarios previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. No es necesario agotarlos previamente al juicio de amparo.

Conforme a los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones que dicte el superior jerárquico en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad mediante el recurso de revocación, pero éste podrá optar entre interponer tal recurso o impugnar esas resoluciones directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Sin embargo, cuando la sanción administrativa, consiste en la suspensión de las funciones que desempeña, sin goce de sueldo, con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el quejoso antes de promover el juicio de amparo indirecto no está obligado a agotar cualquiera de los medios de impugnación mencionados, establecidos en la citada Ley de Responsabilidades, porque para ello se requiere que tales medios de impugnación ordinarios suspendan los efectos del acto reclamado sin mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, pero conforme al artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades para suspender el acto se requiere que los daños y perjuicios que produzca sean de imposible reparación para el recurrente, tal como lo establece el inciso B), fracción II del citado precepto legal, el cual resulta de mayor exigencia que el

(87) Amparo en Revisión 1863/88. Flora Medina Contreras. 28 de Septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

diverso requisito a que alude la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, el de que los daños y perjuicios sean de difícil reparación, es decir, entre uno y otro requisito existe diferencia para obtener la suspensión del acto reclamado, puesto que el concepto "imposible reparación" significa que no puede ser arreglado y el de "difícil reparación" significa algo que puede ser arreglado con gran trabajo. De modo que si el quejoso al hacer uso del recurso de revocación para que se suspenda el acto impugnado debe cumplir con el requisito de mayor exigencia al que contempla la Ley de Amparo, no está obligado a interponerlo previamente a la promoción del juicio de garantías. Por otra parte, de impugnarse el acto reclamado ante el Tribunal Fiscal de la Federación tampoco el Código Fiscal de la Federación, que rige el procedimiento administrativo en los juicios de nulidad, prevé la suspensión de los efectos del acto reclamado como en el juicio de garantías, pues únicamente suspende la ejecución de los créditos fiscales impugnados de nulos, cuando una vez interpuesta la demanda de nulidad, dicha suspensión se solicite ante las autoridades exactoras. Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. (88)

(88) Amparo en Revisión 989/90. Agustín Baltazar Mercado. 23 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Ricardo Ojeda Bohórquez.

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

1. El poder del Estado sólo puede manifestarse a través de los individuos investidos de la competencia que la Ley atribuya al órgano del que forman parte, por lo que la expresión de la voluntad de los servidores públicos le es imputada al Estado, de tal forma que las consecuencias de la actuación de la persona física se le atribuyen al órgano en los términos del derecho público, en razón de los intereses superiores del Estado.

2. La incorporación a la función pública se produce mediante el acto de la designación y la toma de posesión, que conforme a nuestro sistema jurídico tiene su origen en un acto unilateral del Estado cuando es por nombramiento, o en un acuerdo de voluntades cuando se realiza por contrato, pero en todo caso genera una relación especial de sujeción previamente determinada por la ley.

3. La calidad de trabajador al servicio del Estado crea en el individuo una situación particular regulada por diversos ordenamientos legales. Como trabajadores, sus relaciones son de naturaleza prestacional y se regulan por las normas de los diferentes regímenes laborales existentes, según el órgano en que se encuentre asimilado y la naturaleza del acto de incorporación; como servidores públicos quedan sujetos a un solo régimen estatutario, establecido en la Constitución para todas las personas que participan en el ejercicio de la función pública.

4. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene una adecuada estructuración con la clara diferenciación de los aspectos penales, políticos y administrativos de la responsabilidad funcional, lo que permite identificar los aspectos normativos, orgánicos y procesales de la responsabilidad administrativa.

5. Entre las infracciones administrativas destacan las disciplinarias, constituidas por una conducta de acción u omisión, violatoria de una obligación establecida en la ley para el mantenimiento de la disciplina administrativa, realizada por una persona sujeta a una relación especial de sujeción derivada de su posición jurídica de empleado del Estado, que lesiona los valores que rigen el ejercicio de la función pública.

6. Para que exista la infracción administrativa o disciplinaria no es necesaria la descripción legal a que se refiere el principio nullum crimen sine lege, aplicable a los delitos, pero sí requiere la determinación de las obligaciones funcionariales.

7. Las sanciones administrativas que impone la autoridad a los servidores públicos constituyen actos administrativos sujetos a los requisitos de fundamentación, motivación y debido proceso, con las características de presunción de validez y ejecutividad, por lo que, conforme al principio de separación funcional de poderes, su eficacia no depende de la validación por parte de otro Poder.

8. La suspensión del empleo, cargo o comisión se encuentra establecida como sanción administrativa y como medida procedimental. Como sanción administrativa, conforme a las fracciones I y III del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera una confusión, por la diferenciación que debe ser eliminada según se expuso en la tercera conclusión, además de que en el artículo 75 de la propia ley se establece que esta sanción se sujetará a lo previsto en la Ley correspondiente, sin que se aclare cuál es esa Ley.

9. La sanción económica, como sanción administrativa, debe ser impuesta a través del procedimiento que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incluyendo la multa y la reparación del daño causado al patrimonio del Estado, y hacerse efectiva como crédito fiscal, de tal forma que si no se cubre voluntariamente se cubre mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

10. Debe existir un celo por parte del servidor público para defender los intereses del Gobierno y del Estado y para ello se les debe de capacitar en el ámbito de competencia que realizan con el objeto de que tengan una redimensión de su propio trabajo, que por un lado los realiza como personas y por otro coadyuva al desarrollo del país.

Sin embargo, lo que a diario sucede en la mayoría de las dependencias de Gobierno, es que muchos de los servidores públicos son despotas, desatentos, despreocupados por sus labores, y ésto trae como consecuencia que la mayoría de la gente los tenga en el concepto de que nada más se dedican al ejercicio del pequeño poder que les sirve para que con su actitud prepotente aflore la frustración que llevan en su vida personal. Se le llega a llamar a una persona "burócrata" con una intención agresiva tratando de dar a entender que es floja, irresponsable o impuntual. Esto se da gracias a

algunas experiencias desagradables que se llegan a tener con algún servidor público.

Desgraciadamente, esta conducta se da debido a dos razones:

- Bajos ingresos que perciben.
- Imperio del compadrazgo, amiguismo y favoritismos.

Además, los trabajadores basificados recurren a la corrupción, vulgarmente llamada "mordida" para allegarse de más recursos, en la inteligencia de obtener una mayor satisfacción de sus necesidades. Sin embargo es necesario crear conciencia de eficacia en las labores que desempeñan, para el logro de dos fines: su desarrollo personal y el del país.

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

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1984.
- AFTALION, ENRIQUE R., Derecho Penal Administrativo, Buenos Aires, Ed. Arayú, 1955.
- BARRAGAN, JOSE, Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Ed. Porrúa, 1984.
- BIELSA, RAFAEL, Principios de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1966.
- BORJA MARTINEZ, MANUEL, La Responsabilidad Civil, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, Praxis No. 60, INAP, 1984.
- BUENO ARUS, FRANCISCO, El Procedimiento Sancionador de Funcionarios Públicos, Documentación Administrativa, No. 56-57, Agosto-Septiembre de 1962, Madrid.
- CARDENAS, RAUL F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México, Ed. Porrúa, 1982.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO, Elementos de Derecho Administrativo, México, Ed. LIMUSA, 1986.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO y LUCERO ESPINOSA, MANUEL, Elementos de Derecho Administrativo, 2o. Curso, México, Ed. LIMUSA, 1989.
- DELPEREE, FRANCIS, L'elaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, París, Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1969.
- DEL VAL, ENRIQUE, Responsabilidad Administrativa, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Revista Praxis, No. 60, INAP, México, 1984.
- DIEZ, MANUEL MARIA, Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1981, Tomo II.
- DROMI, JOSE ROBERTO, Instituciones de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1983.
- ENTRENA CUESTA, RAFAEL, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Ed. Tecnos, 1982, Vol. I/2.
- ESQUERA PORTOCARRERO, La responsabilidad del Estado por falla

del Servicio Público, Bogotá, 1972.

FIORINI, BARTOLOME, La discrecionalidad en la Administración Pública, Buenos Aires, 1969.

FIX ZAMUDIO, HECTOR, Las responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Ed. Porrúa, 1984.

FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1984.

GARCIA DOMINGUEZ, MIGUEL ANGEL, Teoría de la Infracción Fiscal, México, Ed. Cárdenas, 1982.

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO, Introducción al Estudio del Derecho, México, Ed. Porrúa, 1974.

GARCIA OVIEDO, CARLOS, Derecho Administrativo, 8a. Edición, 1962, Ed. De Enríquez Martínez Useros, Tomo II.

GARRIDO FALLA, FERNANDO, Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, Vol. II.

GER, ENCICLOPEDIA JURIDICA.

GOMEZ LARA, CIPRIANO, Teoría General del Proceso, México, UNAM, 1987.

GONZALEZ DE LA VEGA, RENE, Responsabilidad Penal, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Revista Praxis, No. 60, México, 1984.

HARO BELCHEZ, GUILLERMO, La Reforma de la Función Pública en México, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.

MARIENHOFF, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I.

MAYER, OTTO, Derecho Administrativo Alemán, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1982, tomo I y IV.

OMEBA, Enciclopedia Jurídica.

ORTIZ REYES, GABRIEL, El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, México, Ed. F.C.E., 1988.

PEREZ CARRILLO, AGUSTIN, La responsabilidad Jurídica, Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho, UNAM, México, 1979.

QUINTANA MATOS, ARMIDA, La Carrera Administrativa, Caracas, Ed. Jurídica Venezolana, 1980.

SAENZ, CARLOS MARIA, La Responsabilidad Administrativa del Funcionario, la Ley, Buenos Aires, 1951.

SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1981, tomo I.

SERRIGNY, D., Traité du droit public des francaises, Paris, 1846.

SOBERANES FERNANDEZ, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Ed. Manuel Porrúa, 1984.

TENA RAMIREZ, FELIPE, Leyes Fundamentales de México, México, Ed. Porrúa, 1974.

VILLEGAS BASAVILBASO, Derecho Administrativo, tomo II.

VIRGA, PIETRO, Il Pubblico Impiego, Palermo, Edizioni Universitarie, 1957.

L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857)

CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917)

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS (ESTADO DE MEXICO)

MANUAL OPERATIVO DE LA POLICIA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL